



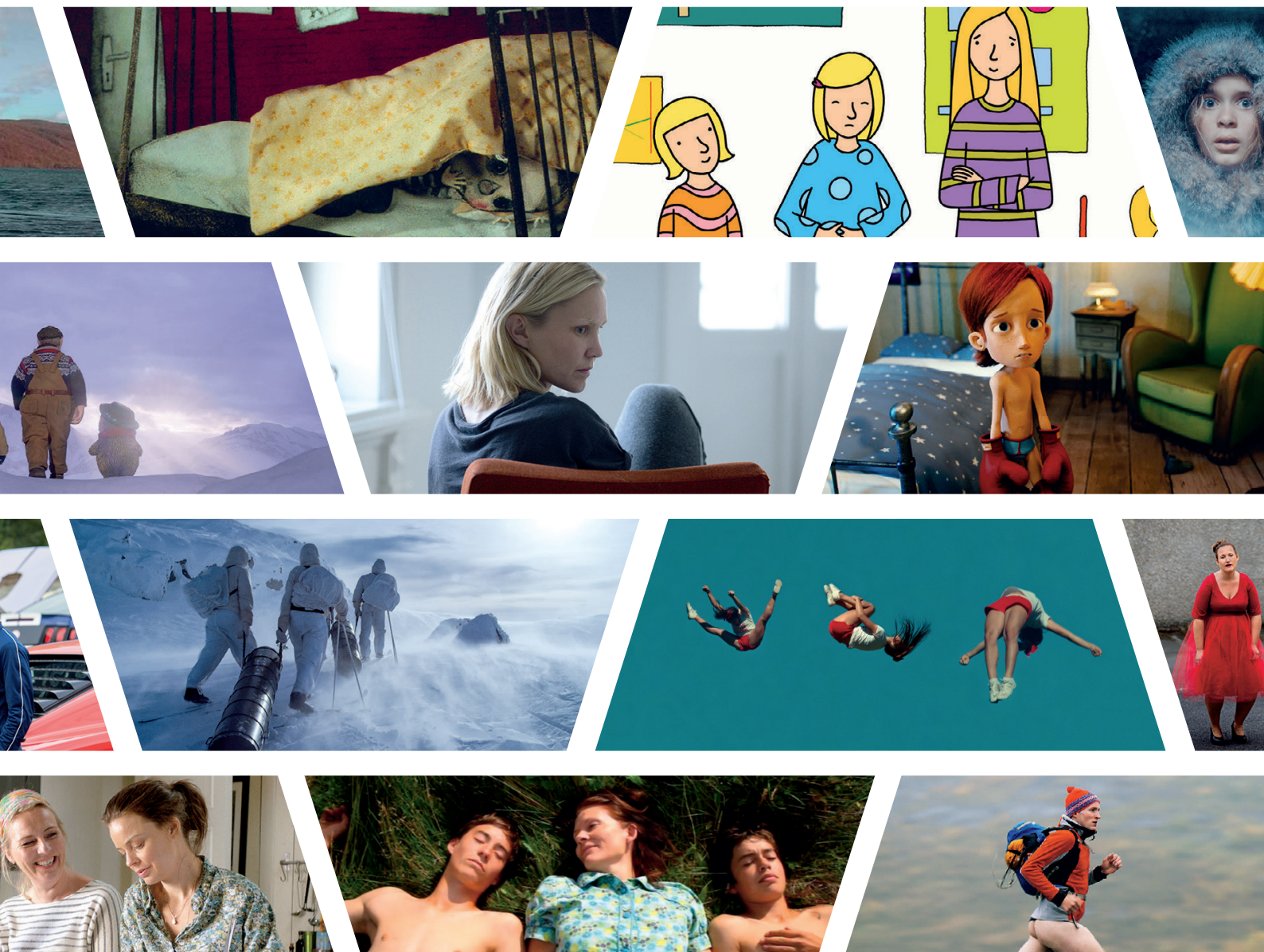
DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 30

(2014–2015)

Melding til Stortinget

En framtidsrettet filmpolitikk



Forsidebilde

Børning Filmkameratene AS, *Kampen om tungtvannet* Filmkameratene AS, *Operasjon Arktis* Filmkameratene AS, *Kon-Tiki* Nordisk Film Production AS, *Louder Than Bombs* Motlys AS, *Blind* Motlys AS, *Kvinner i for store herreskjorter* Motlys AS, *Moulton og Meg* Mikrofilm AS, *Sinna Mann* Anita Killi, *Solan og Ludvig Jul i Flåklypa* Maipo Film AS, *Staying Alive* Maipo Film AS, *Lara & Leisa* TMM Produksjon AS, *Bendik & Monsteret* KOOL Production AS, *Rulletrappen* Quisten Animation AS, *Flink Pike* Medieoperatørene AS, *Mot naturen* Mer Film AS, *Brødre* Fenris Film, *Edith & Aljosja* Julev Film

Innhold

1	Innledning, bakgrunn og sammendrag	5	3.7	Fra et fysisk til et digitalt filmmarked	32
1.1	Innledning	5	3.7.1	Endrede inntektsstrømmer	32
1.2	Regjeringens filmpolitikk	6	3.7.2	Tilgjengeliggjøring av norsk film ..	33
1.3	Ansvarsdeling mellom stat og bransje	7	3.7.3	Opphavsrettighetene	34
1.4	Ny tid, nye finansieringsmodeller	8	3.8	Oppsummering	35
1.4.1	Bredt bransjesamarbeid om nye forretningsmodeller	8	4	Norsk filmtilbud i dag	37
1.4.2	Næringspolitisk råd for kulturell og kreativ næring	8	4.1	Innledning	37
1.5	Definisjon og avgrensning	9	4.2	Tilbud av norske filmer og serier ..	37
1.6	Sammendrag	9	4.3	Formidling og tilgjengeliggjøring av filmtilbudet	40
2	Filmpolitiske mål	11	4.3.1	Distribusjon og markedsføring	40
2.1	Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet	11	4.3.2	Tilrettelegging for målgrupper med særskilte behov	41
2.2	Mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum ..	11	4.3.3	Tiltak for å sikre tilgang til norsk og utenlandsk kvalitetsfilm	41
2.3	Mål 3: Solid publikumsoppslutning	11	4.3.4	Bevaring og tilgjengeliggjøring av filmarven	43
2.4	Mål 4: En profesjonell filmbransje med sunn økonomi	12	4.4	Publikumsoppslutning om norsk film	44
3	Økonomi og marked	13	4.4.1	Norske filmer og seriers posisjon internasjonalt	45
3.1	Innledning	13	5	Et framtidsrettet tilskuddssystem	48
3.2	Produksjonsbransjen	14	5.1	Innledning	48
3.2.1	Antall virksomheter og ansatte i produksjonsbransjen	14	5.2	Dagens tilskuddssystem	48
3.2.2	Omsetning og lønnsomhet	15	5.3	De statlige tilskuddsordningene ...	49
3.3	Finansiering av norsk film- og tv-produksjon	17	5.3.1	Tilskudd til manuskriptutvikling ..	49
3.3.1	Produksjonsselskapenes egenkapital og lån	18	5.3.2	Utvikling og produksjon av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering	49
3.3.2	Norsk offentlig tilskuddsandel	18	5.3.3	Produksjon av kinofilm etter markedsvurdering	49
3.3.3	Private investeringer	20	5.3.4	Pakkefinansiert utvikling og produksjon av kinofilm	49
3.3.4	Internasjonale finansieringskilder	21	5.3.5	Samproduksjonstilskudd – kinofilm med utenlandsk hovedprodusent	50
3.4	Prosjektøkonomien til kinofilmene	23	5.3.6	Talentordningen Nye veier	50
3.4.1	Norske filmers lønnsomhet	24	5.3.7	Etterhåndstilskudd	50
3.4.2	Er noen filmer mer lønnsomme enn andre?	25	5.3.8	Lanseringstilskudd	50
3.5	Filmdistributørene	26	5.4	Evalueringsav tilskuddssystemet ..	50
3.5.1	Strukturen i distribusjonsbransjen	26	5.5	Høring	51
3.5.2	Økonomien i distribusjonsbransjen	26	5.6	Departementets vurderinger	52
3.6	Visning	27	5.6.1	Et plattformnøytralt tilskuddssystem	53
3.6.1	Kinoene	27	5.6.2	Et fleksibelt tilskuddssystem	53
3.6.2	Filmfestivaler	29	5.6.3	Et enklere tilskuddssystem	54
3.6.3	Tv-kanalene i det norske markedet	30	5.6.4	Tilskudd før produksjon	54
3.6.4	Abonnementsbaserte strømme-tjenester	32	5.6.5	Tilskudd til produksjon	54

5.6.6	Tilskudd etter produksjon	55	8.3.2	Bruk av avgiftsmidlene	76
5.6.7	Hurtigluseordning for etablerte filmprodusenter	56	8.3.3	Inntektssituasjonen i NKFF	77
5.6.8	Universell utforming	56	8.3.4	Endring av kino- og video- landskapet	77
5.7	Departementets anbefalinger	57	8.3.5	Omdanning av Film & Kino	78
6	Norge som attraktivt innspillingsland	58	8.4	Departementets vurderinger	78
6.1	Innledning	58	8.4.1	Forvaltning av Norsk kino- og filmfond	78
6.2	Norge som innspillingsland	58	8.4.2	Bruk av avgiftsmidlene	78
6.3	Insentivordninger i andre land	58	8.4.3	Ansvar for formidling og tilgjengeliggjøring av filmkultur ...	79
6.4	Effektene av en insentivordning ...	59	8.5	Departementets anbefalinger	80
6.4.1	Europeisk studie	59	9	En effektiv filmforvaltning	81
6.4.2	Norsk studie	59	9.1	Innledning	81
6.5	Innretning på insentivordningene	60	9.2	Norsk filminstitutt	81
6.5.1	Kvalifikasjonskrav, kvalifiserte kostnader og refusjonsandel	60	9.3	Norsk filminstitutts rolle i dag	81
6.5.2	Finansieringsform	61	9.4	Endringer i oppdraget til NFI	82
6.6	Høring	61	9.4.1	Nye filmpolitiske mål og økt delegering i forvaltning av filmpolitikken	83
6.7	Filmkommisjonsvirksomhet	62	9.4.2	Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform	83
6.8	Departementets vurderinger	63	9.4.3	Omstilling til e-forvaltning og effektiv tilskuddsforvaltning	83
6.9	Departementets anbefalinger	64	9.4.4	NFIs rolle i filmformidlingen	83
7	Sterkere regionale filmmiljøer	65	9.4.5	Samhandling og dialog med de regionale filmvirksomhetene	84
7.1	Innledning	65	9.4.6	En fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon	84
7.2	De regionale filmvirksomhetene i dag	65	9.4.7	Nasjonale filmkommisjons- oppgaver	85
7.2.1	Ansvar og roller	65	9.4.8	Forvaltning av insentivordning	85
7.2.2	Regionale filmsentre	66	9.5	Departementets anbefalinger	85
7.2.3	Regionale filmfond	67	10	Internasjonalt Samisk	
7.2.4	Evalueringsordningen med tilskudd til regionale filmfond	67	10.1	Filminstitutt	86
7.2.5	Evalueringsordningen i den regionale dimensjonen i filmpolitikken	68	10.2	Internasjonalt Samisk Filminstitutts rolle	86
7.2.6	Høring	69	10.3	Departementets vurderinger	86
7.3	Departementets vurderinger	71	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	88
7.3.1	De regionale filmsentrene	71			
7.3.2	De regionale filmfondene	73			
7.4	Departementets anbefalinger	74			
8	Filmformidling og tilgjengelig- gjøring for publikum	75			
8.1	Innledning	75			
8.2	Formidling av filmkultur	75			
8.3	Avgiften til Norsk kino- og filmfond	76			
8.3.1	Bakgrunn	76			



DET KONGELIGE
KULTURDEPARTEMENT

Meld. St. 30

(2014–2015)

Melding til Stortinget

En framtidsrettet filmpolitikk

*Tilråding fra Kulturdepartementet 29. mai 2015,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning, bakgrunn og sammendrag

1.1 Innledning

Film har lenge vært, og er fortsatt, et av våre viktigste kunst- og kulturuttrykk. Filmen står midt i store utviklingsprosesser der rammevilkårene er i endring. Den digitale utviklingen har medført mange endringer i produksjon, distribusjon og salg av film. Dette har hatt store konsekvenser for finansierings- og forretningsmodellene i bransjen. Filmbransjen selv er også endret, den er blitt en mer moden bransje, og det har vokst fram større og økonomisk mer solide produksjonsselskaper. Samtidig er det en bransje som også preges av mange små og økonomisk svake selskaper. Siden dagens virkemidler på mange måter er utformet i gårdsdagens virkelighet har regjeringen sett behov for denne større gjennomgangen av filmpolitikken.

Norsk films posisjon står sterkt. Mange år med høy publikumsandel i hjemmemarkedet og stadig økende interesse for norske historier, filmer og serier har bidratt til dette. Godt renommé og høy etterspørsel gjør at mulighetsrommet for norsk film er større enn noen gang. Samtidig står filmbransjen overfor store utfordringer. Markedet for filmer og serier er i voldsom endring. Digitali-

seringen har gitt nye plattformer for formidling av audiovisuelt innhold og ført til endringer i forretningsmodellene. Ved tusenårsskiftet hadde ennå ikke dvd-salget nådd sin gullalder – nå er den allerede forbi. Publikum beveger seg over til nettbaserte strømmetjenester. Publikum ser stadig mer film, og forventningene til hvor, når og hva de skal kunne se er stadig i endring. Selv om etterspørselen etter filmer og serier er stor blant publikum, er inntektsmulighetene for alle som er involvert i verdikjeden til filmproduksjoner vesentlig endret. Både bransjen og filmforvaltningen må tilpasse seg den digitale utviklingen, slik at norsk film klarer å beholde det store publikummet den har i dag – og samtidig nå ut til nye deler av publikum. Film har også et næringspotensial som i større grad bør realiseres.

Publikum etterspør film på stadig flere arenaer. Dagens tilskuddsordninger er i stor grad innrettet mot og delvis begrenset til spesifikke visningsplattformer. Det er viktig at ordningene muliggjør den fleksibiliteten publikum etterspør, og samtidig gir filmprodusentene spillerom til å utnytte de mulighetene som teknologiske nyvinninger gir.

1.2 Regjeringens filmpolitikk

Regjeringens kulturpolitikk tar utgangspunkt i den egenverdige kultur har for den enkelte. Et mangfoldig kulturliv gir mennesket muligheter til utvikling og dannelse, både gjennom opplevelser og egen deltakelse. Kunnskap om og opplevelse av vår felles kulturarv styrker identitetsfølelse og tilhørighet til samfunnets ulike fellesskap. Kunnskap om egen og andres kultur utvider forståelsen av det samfunnet vi er en del av. Et rikt og mangfoldig kulturliv er en viktig forutsetning for et godt samfunn med skapende mennesker som bidrar til vekst på alle nivåer i samfunnet.

Film kombinerer på en unik måte andre kunstformer som musikk, drama, litteratur og levende bilder. Film representerer på samme tid underholdning, et selvstendig kunstuttrykk og et medium som gjenspeiler historien og samtiden. Film handler også om identitet, fellesskap og tilhørighet, og er et av de kulturtilbudene som den norske befolkningen bruker mest. Regjeringen vil derfor legge til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon. Hovedbegrunnelsen for norsk filmpolitikk er av kulturpolitisk art. Samtidig er film også av næringspolitisk betydning.

Et demokratisk samfunn forutsetter at kunst og kulturlivet evner å bidra til en levende og kritisk offentlighet. Filmbransjen er en vesentlig arena for ytring og del av demokratiets infrastruktur.

Dokumentarfilm, kortfilm, spillefilm og serier evner på ulike måter å speile samfunnet vi lever i. Mens dokumentarfilmen med sin kreative bearbeiding av virkeligheten er et viktig talerør, evner fiksjonsfilmen å belyse ulike samfunnsfenomener med andre virkemidler. De ulike formatene har alle betydning for hvordan vi fortolker oss selv, vår samtid og vår historie. Samtidig er det gjennom serier den største delen av det norske publikummet får kontakt med ny norsk dramatikk. Serier har en unik mulighet til å samle et stort publikum, og er et format som de seinere årene også har fått større anerkjennelse hos kritikere og filmskapere. Formatene har med sine ulike egenskaper forskjellige måter å kommunisere på, og de er på hver sin måte viktige bidrag til den offentlige samtalen. Det er blant annet gjennom variasjon i format vi kan få det ytringsmangfoldet som er nødvendig for en demokratisk meningsutveksling. Samtidig vokser det fram en blanding av ulike format og sjangre, såkalt «transmedial historiefortelling», hvor fortellinger formidles på flere plattformer og hvor innholdet på de ulike plattformene henger sammen. Dette viser hvor-

dan ulike sjangre og format ikke bare lever side om side, men også påvirker hverandre og bidrar til en videreutvikling av filmens kulturelle uttrykk.

Film er et komplekst kulturuttrykk og mange filmer er kostnadskrevenne å produsere. Det norske markedet er av en så begrenset størrelse at det ikke alene kan bære en nasjonal filmproduksjon. Interessen for norskspråklig film utenfor våre egne landegrenser er økende, men likevel begrenset. Samtidig må norske filmer og serier konkurrere på et internasjonalt marked. Norske produksjoner opererer i et marked hvor de til enhver tid blir sammenlignet med det mest påkostede av det som lages verden over, særlig med amerikanske storproduksjoner med sterke økonomiske interesser i ryggen og store markedsføringsbudsjetter. Uten statlige tilskudd ville det neppe blitt laget norsk film i det volumet og den kvaliteten som i dag er tilfellet. For å sikre norske filmproduksjoner av høy kvalitet basert på norsk språk og kultur, har det derfor blitt ansett som nødvendig med offentlig støtte til slik virksomhet. En tilsvarende begrunnelse for offentlig støtte til filmproduksjon finnes også i de fleste andre europeiske land.

Filmbransjen er av de dyktigste innen kunst og kulturfeltet til å skaffe privat finansiering. Sammen med betydelige offentlige tilskudd bidrar dette til å sikre et tilbud av gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon. Regjeringen ønsker å tilrettelegge for en bredere finansiering av kulturlivet, herunder økt privat kapital. Flere alternative finansieringskilder bidrar til å sikre faglig uavhengighet, fremme mangfold i kunst- og kulturproduksjonen og styrke sivilsamfunnets engasjement og forståelse for kunst og kulturliv i samfunnet. Samtidig ser regjeringen at markedet ikke alene kan sørge for den bredde og kvalitet som innbyggere i det moderne Norge vil ha. Regjeringen legger derfor også i årene som kommer opp til en betydelig statlig finansiering av norsk film, og vil fortsatt bidra til at viktige filmtilbud og filmkulturelle tiltak kan opprettholdes.

Regjeringen vil legge til rette for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge. Norge skal være et attraktivt innspillingssted både for nasjonal og utenlandsk bransje. Det er av stor betydning for vår felles norske identitet at det skapes norske filmer og serier som styrker, bevarer og formidler norsk språk, identitet og kultur. Det er derfor en prioritet for regjeringen å legge til rette for en bærekraftig norsk filmindustri som har forutsetninger for å lage gode filmer og serier som holder høy internasjonal standard. Regjeringen

ønsker et enkelt, effektivt og transparent tilskuddssystem, der tilskuddsordningene er fleksible og forutsigbare på samme tid. For å tilrettelegge for et variert filmtilbud på de plattformene som publikum foretrekker, bør det tilstrebes størst mulig grad av plattformnøytralitet i virkemidlene. Tilskuddssystemet bør også i større grad stimulere til at filmbransjen utnytter filmenes inntjeningspotensial til fulle.

Filmpolitikken har de siste åtte årene i hovedsak vektlagt produksjon, volum og besøkstall på kino. I Kulturutredningen¹ fra 2013 framhevet Engerutvalget at trykket i filmpolitikken lenge har vært på kommersielle filmer snarere enn kunstnerisk dristige og nyskapende filmer. Filmpolitikken har etter 2005 i første rekke vært rettet mot produksjonsleddet og mindre mot formidlingen av film. Denne regjeringen vil vektlegge både kvalitet og formidling for å sikre godt innhold og økte inntekter, og på den måten også styrke økonomien i bransjen samt bransjens muligheter til å investere i nytt innhold.

Høy kvalitet er en forutsetning for at norske filmer og serier skal kunne konkurrere med tilbudet av store internasjonale produksjoner, både her hjemme og utover Norges grenser. Kvalitet er krevende å måle, men det er likevel viktig å legge til rette for at bransjen hele tiden utfordres på og konkurrerer om å skape stadig bedre filmer.

Det er først i møte med publikum at filmene realiserer sin verdi. For at publikum skal ha glede av filmene må de være tilgjengelige. Filmformidling handler om å tilrettelegge for og berike møtet mellom film og publikum, samt å gi filmene et liv utover den korte ferskvareperioden. Markedsføring og promotering av filmen bør ikke stoppe så snart filmen er ferdig produsert og har fått sin premiere. En viktig del av prosessen starter nettopp da. Publikum etterspør filmer på stadig flere arenaer. Statens virkemidler må gi rom for å utnytte mulighetene som teknologiske nyvinninger gir og tilby den fleksibilitet som publikum ønsker.

Kulturen er der folk er. Regjeringens kulturpolitikk skal stimulere til et kulturliv som vokser ut fra et lokalt engasjement. Regjeringen vil dyrke fram sterke regioner i norsk kulturliv som kan gi flere fagmiljøer større tyngde. Ved å stimulere til skapende, kreative filmmiljøer og filmvirksomheter i regionene, ønsker regjeringen å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film.

Regjeringen vil føre en filmpolitikk som bidrar til å styrke filmmiljøer i regionene. En eventuell insentivordning for film- og serieproduksjoner vil sannsynligvis være et sterkt tiltak for å stimulere til mer produksjonsaktivitet i filmnæringen og tilgrensende næringer i regionene. En konsolidering av regionale filmfond vil være et viktig trekk for å øke regionenes påvirkning på nasjonal filmproduksjon, og det vil også gi et bedre grunnlag for å etablere bærekraftige regionale filmnæringsklynger.

Regjeringen vil stimulere til vekst nedenfra framfor å styre ovenfra. Maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger og med armlengdes avstand til kunsten og aktørene. Regjeringen ønsker færre mål og føringer fra det offentlige i kultursektoren. Dette vil gi bransjen større frihet til å løse oppgavene framover, i tillegg til at det vil bety forenkling og færre rapporteringskrav. Som et ledd i frihetsreformen vil regjeringen også legge færre detaljerte føringer for hvordan midlene på filmområdet fordeles.

1.3 Ansvarsdeling mellom stat og bransje

Regjeringen understreker at det er statens oppgave å sørge for stabile og forutsigbare rammebetingelser, mens det er bransjens oppgave å utvikle, produsere, markedsføre og selge filmene. Filmbransjen har endret seg siden de statlige filmvirkemidlene ble gjennomgått sist, og på mange områder har bransjen blitt mer profesjonell. Dette må også få betydning for grensesnittet mellom stat og bransje, slik at profesjonaliseringen av bransjen fortsetter. Statens oppgave er å sørge for at de statlige tilskuddsordningene utformes slik at de i størst mulig grad gir muligheter og insitamenter til at bransjen selv ivaretar alle oppgavene i verdikjeden. Også organisering og utøving av de statlige filmforvaltningsoppgavene må støtte opp under en slik utvikling. Dersom bransjestruktur, små selskaper og fraværet av administrative ressurser er en utfordring, er det bransjens eget ansvar å sørge for konsolidering, deling eller andre former for samarbeid for å sikre tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og forhandlingsmakt.

Det er grunn til å merke seg at det stadig oftere er filmer og serier fra land med svært begrensede nasjonale markeder som selges eller gjenskapes med suksess i ny kontekst og språkdrakt. Det er mulig å se for seg at deler av den norske produksjonsbransjen i framtiden vil kunne

¹ NOU 2013: 4 Kulturutredningen

hente større deler av sin omsetning fra internasjonale markeder og ikke begrense seg utelukkende til det norske markedet. Selv om regjeringen også i årene som kommer legger opp til en betydelig statlig finansiering av norsk film, er det en klar målsetting at bransjen på sikt blir mindre avhengig av staten, og at norsk filmbransje utvikler flere økonomisk solide produksjonsselskaper som har kapasitet og kompetanse til å fremme norsk film og konsum av norske filmer nasjonalt og internasjonalt.

1.4 Ny tid, nye finansieringsmodeller

Det har vært et rådende prinsipp i filmpolitikken i de fleste europeiske land, også i Norge, at de ulike leddene i verdikjeden som tjener penger på å formidle film og audiovisuelt innhold, og som har økonomiske fordeler av seernes forbruk av film og audiovisuelle produkter, skal bidra til å finansiere ny filmproduksjon og nye tiltak som fremmer filminteressen. Det er derfor nødvendig å diskutere hvordan både operatører innen strømmetjenester og andre sentrale aktører kan bidra til finansiering av ny film- og dramaproduksjon. De digitale omveltningene har gjort det nødvendig å finne nye, robuste forretningsmodeller i film- og tv-bransjen.

Flere europeiske land arbeider nå for å finne forretningsmodeller for samarbeid, innovasjon og produksjon av nasjonalt og europeisk audiovisuelt innhold i en digital tid. Det pågår en omfattende omlegging av finansieringsmodellene i en rekke land. Flere land har lagt avgifter på nasjonale tilbydere av strømmetjenester. I Frankrike er dette eksempelvis innført ved at en prosentandel av omsetningen til teleskapene brukes til å investere i film. I Belgia kan disse tjenestetilbyderne velge mellom å investere beløpet fra den fastsatte avgiftsprosenten direkte i nye innholdsprosjekter eller å betale det inn som en avgift til et fond. Erfaring fra Belgia viser at drøftinger mellom myndighetene og bransjen i seg selv kan fungere som katalysator for nye forretningsmodeller. Telekombransjen tok selv initiativ til en ordning med investering i belgisk audiovisuelt innhold. Det ble framforhandlet en avtale og forpliktelsen er seinere gjort permanent. I Danmark har det også vært diskusjoner om bidrag til ny filmproduksjon fra strømme- og abonnementsjenesteoperatører i forbindelse med den nye filmavtalen for 2015–2018. I den danske filmavtalen heter det at det forventes at markedet selv utvikler nye forretningsmodeller som imøtekommer den digitale utviklin-

gen og medvirker til å skape et bærekraftig økonomisk fundament for produksjon av danske filmer, med milepæler i 2015 og 2016. Det har i Tyskland vært en diskusjon om å inkludere teleselskapene i finansieringsforpliktelsen, men det som foreløpig har fått mest oppmerksomhet er et lovforslag om å avgiftsbelegge leverandører av strømme- og abonnements tjenester som er lokalisert utenfor nasjonalt territorium.

1.4.1 Bredt bransjesamarbeid om nye forretningsmodeller

For å sikre fortsatt produksjon av, og tilgang til, norsk kvalitetsinnhold er det viktig med bærekraftige forretningsmodeller som gjør at de ulike partene med økonomiske interesser i produksjon, distribusjon og salg av slik produksjon ser nytten av gode samarbeidsløsninger. Regjeringen har tatt initiativ til drøftinger med nye og gamle aktører i film- og tv-bransjen for å sette nye forretningsmodeller på dagsorden. Kulturministeren, næringsministeren og EØS- og EU-ministeren avholdt i februar 2015 en rundebordskonferanse med filmprodusenter og -distributører, tv-selskaper og bredbånds- og strømmetjenesteleverandører (samt Forbrukerrådet og Konkurransetilsynet). Kulturministeren har oppfordret aktørene selv til å utvikle nye forretningsmodeller som tilpasses den digitale utviklingen og bidrar til å skape et bærekraftig økonomisk fundament for norsk innholdsproduksjon.

Bransjen har respondert positivt og konstruktivt på invitasjonen, og har påtatt seg å føre prosessen videre og arbeide for å finne gode løsninger som aktørene kan enes om. Departementet vil følge dette arbeidet, og har forventninger til at det er mulig å videreutvikle dagens forretningsmodeller.

1.4.2 Næringspolitisk råd for kulturell og kreativ næring

Regjeringserklæringen slår fast at kultur som næring skal vektlegges i større grad og at mulighetene for entreprenørskap i kultursektoren skal styrkes. Nærings- og fiskeridepartementet og Kulturdepartementet skal i samarbeid etablere et råd som skal sørge for kunnskap fra næringen som skal bidra til å styrke utvalgte kulturelle og kreative bransjer og bidra til økt verdiskaping. Dette erstatter det gamle bransjerådet. Rådet vil ha særlig fokus på utfordringer og muligheter som digitaliseringen representerer. Rådets virksomhet rettes inn mot bransjer med kommersielt potensial med mulighet for internasjonalisering og skale-

ring. Dette gjelder i første omgang bransjene film, spill, musikk, litteratur, arkitektur og design. Koblinger mot IKT vil vektlegges.

Rådet skal etter planen være klart før sommeren 2015, og oppnevnes av departementene, etter innspill fra de kreative bransjene. Utenlandske, gjerne nordiske, representanter kan oppnevnes, med fokus på investorer og de som arbeider med å få det kunstneriske og kreative innholdet ut i markedet, og som har oppnådd kommersiell suksess fra relevante virksomheter. Sentrale spørsmål vil være hvordan norske aktører best hevder seg i den stadig tøffere globale konkurransen, hvordan Norge kan bruke det digitale fortrinnet til å utvikle løsninger og tjenester som kan utfordre de store internasjonale, og særlig de amerikanske, aktørene, og hvordan vi kan bidra til å øke norskandel og eksportandel. Videre vil rådet se på hvordan man kan styrke verdikjedene og bransjestrukturene for å sørge for at en større del av pengestrømmene reinvesteres i de norske bransjene.

1.5 Definisjon og avgrensning

I denne meldingen brukes begrepet film i bred forstand. Der ikke annet er presisert, er «film» ment å omfatte de ulike audiovisuelle uttrykkene som det gis tilskudd til etter dagens forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Film inkluderer med andre ord spillefilm, serier, dokumentarer og kortfilm. Med serier menes tv-drama eller fiksjonsserier. Siden slike serier i økende grad konsumeres på andre plattformer er det lite framtidrettet å knytte dette til tv som plattform. Derfor brukes «serier» som et samlebegrep i meldingen. Begrepene norsk film og norsk filmbransje inkluderer hele bredden av film fra Norge, f.eks. også samisk film og film av og med nasjonale minoriteter. Meldingen er avgrenset mot interaktive produksjoner. Dataspill behandles med andre ord ikke i denne meldingen.

1.6 Sammendrag

Kapittel 2 presenterer regjeringens filmpolitiske mål. Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, mål 3: Solid publikumsoppslutning, og mål 4: En profesjonell filmbransje med sunn økonomi.

Kapittel 3 gjennomgår økonomien og markedsforholdene i filmbransjen, og utfordringene

ved overgangen fra et fysisk til et digitalt filmmarked. I det digitale markedet er det viktigere enn tidligere at det eksisterer økonomisk solide produksjonsselskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet.

Kapittel 4 gjør rede for status for norsk filmtilbud i dag, hva slags innhold som lages, hvordan dette formidles og bevares og hvordan det tas imot av publikum i Norge og internasjonalt.

Kapittel 5 gir en gjennomgang av de statlige tilskuddsordningene for film. Det legges opp til et enkelt, fleksibelt og plattformnøytralt tilskuddssystem med færre ordninger og mer effektiv tilskuddsforvaltning. Tilskuddssystemet innrettes etter *type* tilskudd (tilskudd *før*, *til* og *etter* produksjon). Tilskudd *før* produksjon målrettes slik at en større del ender i faktiske produksjoner. Tilskudd til produksjon skal fortsatt gis både etter kunstnerisk vurdering og markedsvurdering. Det opprettes en hurtigluseordning for etablerte produksjonsselskaper og filmskaper. Kravet om teksting endres til å gjelde alle format. Det innføres krav om at alle kinofilmer som mottar tilskudd skal synstolkes.

Kapittel 6 omhandler Norge som innspillingsland. Departementet arbeider videre med å vurdere om det skal innføres en refusjonsbasert ramlestyrt insentivordning for nasjonale og internasjonale film- og serieproduksjoner med virkning f.o.m. 2016, med følgende innretning: Tilskudd fra insentivordningen kan ikke kombineres med produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt, men kan kombineres med *før*-produksjonstilskudd og *etter*-produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt. Tilskudd fra insentivordning kan kombineres med tilskudd fra regionale filmfond. Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til Bergen som en del av NFI. Det vil være opp til regionene å avgjøre hvordan arbeidet med å legge til rette for og tiltrekke flere film- og serieproduksjoner til regionen bør prioriteres, organiseres og finansieres.

Kapittel 7 omhandler de regionale filmvirksomhetene. Det legges til rette for sterkere regionale filmmiljøer. De regionale filmsentrene får et tydeligere ansvar for barn og unge, inkludert talentutvikling og kompetansehevingstiltak fram til høyere utdanning. Tilskuddene til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres i sin helhet til de regionale filmsentrene. Sentrene skal fortsatt bidra til utvikling av den lokale og regionale filmbransjen gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. For å bidra til mer bære-

kraftige regionale filmmiljøer avvikles dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond, og erstattes av en ny ordning hvor det gis statstilskudd til 2–3 konsoliderte regionale filmfond.

Kapittel 8 omhandler filmformidling. Det foreslås at avgiftsmidlene i Norsk kino- og filmfond flyttes til statsbudsjettet under Kulturdepartementet. Lov om film- og videogram med tilhørende forskrifter endres i tråd med dette. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag om egnet innretning i ordinært framlegg om statsbudsjettet. Avgiftsmidlene brukes til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering av audiovisuelle produksjoner på relevante plattformer. NFI får det nasjonale ansvaret for formidling og tilgjengeliggjøring, herunder bl.a. filmfestivaler, cinemateker og dubbing av barnefilm. Tilskudd til filmfestivaler og cinemateker tildeles av et eget utvalg.

Kapittel 9 tar for seg NFIs rolle og ansvar. Det nasjonale statlige ansvaret for formidling av filmkultur legges i sin helhet til NFI. Tilskuddsforvalt-

ningen til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres til de regionale filmsentrene. Cinematekdrift vurderes skilt ut fra NFI. Filmmuseet overføres til en annen virksomhet med tyngre kompetanse på museumsdrift. Filmkommisjonsoppgavene avvikles i NFI. Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning bør legges til NFI, men lokaliseres i Bergen. Oppgaver i NFI som er relevant for regional utvikling legges til Bergen.

Kapittel 10 omhandler Internasjonalt samisk filminstitutt (ISFI). Det foreslås at ISFI skilles tydeligere fra de regionale filmsentrene siden ISFI har et annet formål. Tilskuddet til ISFI videreføres. Vilkår for bruk av det statlige tilskuddet utvides til også å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Det statlige tilskuddet kan ikke nyttes til drift.

Kapittel 11 gir en omtale av de administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene i meldingen.

2 Filmpolitiske mål

Regjeringen vil sette følgende mål for filmpolitikken framover:

2.1 Mål 1: Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet

Kvaliteten i norske filmer og serier skal styrkes. Norske filmer og serier skal holde høy internasjonal standard. Kvalitet i norsk film omfatter både kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet¹. Kulturell verdi handler om å skildre og fortolke den kultur og det samfunn vi lever i, bearbeide kulturelle fenomener, historiske begivenheter og sosiale konflikter, og gjøre det på en slik måte at publikum blir engasjert, underholdt og begeistret. Kunstnerisk kvalitet handler om originale verk som estetisk og fortellermessig er med på å utvikle og fornye filmspråket og som utfordrer, beriker og gir rom for ettertanke.

Tilbudet av norske filmer og serier bør være variert, både når det gjelder format, sjanger, målgruppe og tematikk. Det bør både lages store produksjoner som henvender seg til et bredt publikum og eksperimentelle produksjoner med kunstneriske ambisjoner og en mer begrenset målgruppe. Bredden og mangfoldet i det norske samfunnet må representeres. Det er behov for et visst produksjonsvolum for å sikre kritisk masse, men det bør ikke gis tilskudd til flere norske filmer og serier enn det er rom for i markedet.

2.2 Mål 2: God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum

Formidling er en viktig del av den nasjonale filmpolitikken. Alle grupper i samfunnet bør ha tilgang til gode kunst- og kulturopplevelser. Norske filmer og serier bør være tilgjengelige for alle målgrupper – på kort og lang sikt. Innholdet bør være tilgjengelig på relevante plattformer.

¹ Disse begrepene og skillet mellom dem er brukt i den danske Filmavtalen for 2015–2018.

Distribusjonsleddet er helt sentralt i prosessen med å få filmen ut til sitt publikum. Det er et mål at alle norske filmer som mottar statlig støtte er tilgjengelige i markedet, slik at publikum har mulighet til å se dem. Markedsføring og promotering er viktig for at publikum skal være informert om det tilbudet som til enhver tid finnes, og for at filmene skal realisere sitt kulturelle og økonomiske potensial.

Den kunstnerisk utfordrende filmen og kvalitetsfilmer fra andre språk- og kulturområder har verdier for publikum som gjør at de bør være tilgjengelige for et norsk publikum, både på det store lerretet og i andre visningsvinduer.

Formidling i et kulturelt og pedagogisk perspektiv handler om å sette filmen inn i en større sammenheng. Dette kan gjøres f.eks. ved å fasiliteere visning av filmklassikere og kvalitetsfilmer i en filmhistorisk og tematisk ramme. I en tid med et massivt tilbud av filmer fra hele verden blir slik kuratering viktigere også for nye filmer.

Barn og unge skal ha tilgang til gode filmopplevelser. Det er viktig å gjøre barn og unge i stand til å være reflekterte og kritiske brukere av et bredt utvalg av audiovisuelle uttrykk.

For at det skal være mulig å drive filmformidling også i tiden etter ferskvareperioden må filmene være tilgjengelige og i brukbar stand. Det er derfor viktig at filmarven fortløpende blir restaurert og deretter oppbevart slik at den er tilgjengelig for fremtiden.

2.3 Mål 3: Solid publikumsoppslutning

Med publikumsoppslutning menes den faktiske bruken av filmene og seriene som produseres. Norskproduserte filmer og serier skal velges av publikum i Norge og internasjonalt, enten produksjonene retter seg mot et stort publikum eller har en mer begrenset målgruppe. Det er viktig at flest mulig filmer kan realisere sitt publikumspotensial, samtidig som det må forventes høyere publikumstall for brede, kommersielle filmer enn for smale, kunstneriske filmer.

Den høye norskandelen i kinomarkedet bør opprettholdes, og norskandelen på andre plattformer bør økes. Bransjen bør legge større vekt på promotering og salg av innholdet, også i tiden etter premierevisning, og tilskuddsordningene bør i større grad oppmuntre til dette.

2.4 Mål 4: En profesjonell filmbransje med sunn økonomi

Regjeringen vil i større grad vektlegge film som næring, og vil legge til rette for at filmbransjen har kompetanse og økonomi til å drive på en god måte. Sunn økonomi i filmnæringen er en forutsetning for å utnytte potensialet for sysselsetting og innovasjon.

Selv om det eksisterer større produksjonsselskaper med stabil økonomi, framstår den norske bransjen som relativt fragmentert med overvekt av små og økonomisk svake selskaper. Det er betydelig risiko knyttet til å investere i norsk film. De fleste norske kinofilmer går med underskudd, og lønnsomheten er jevnt over lav. I det digitale markedet er det enda viktigere enn tidligere at det eksisterer økonomisk solide produksjonsselskaper, som har kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet. Dette vil gjøre bransjen mindre sårbar for endringene i den internasjonale audiovisuelle industrien og bedre i stand til å dra nytte av de mulighetene omveltningene skaper.

Det er et mål for Regjeringen at den private finansieringen i filmsektoren opprettholdes og på sikt økes. En sunnere bransjeøkonomi og mer målrettede tilskuddsordninger vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier – og dermed øke investeringsviljen fra private aktører.

En sterk bransje er avhengig av både inntekter og nyskaping for å utvikle seg. Alle norske filmer er en del av et kretsløp som er med på å drive utviklingen av norsk film framover. Nyskapende og kunstnerisk ambisiøse filmer bidrar til å vise vei og sette nye standarder og forventninger. Dette kan bidra til å heve nivået også på de mer kommersielle filmene og viljen til å utfordre sjangergrensene.

Regjeringens filmpolitikk skal stimulere til en filmbransje som vokser ut fra et lokalt engasjement og tilrettelegge for sterke fagmiljøer på filmområdet også regionalt. Regjeringen vil tilrettelegge for solide, regionale kraftsentre som kan utgjøre en reell motvekt til miljøet i det sentrale Østlandsområdet. Det er derfor ønskelig med en konsolidering av de mer næringsorienterte regionale filmmiljøene.

Regjeringen vil legge til rette for internasjonal filmproduksjon i Norge. Flere utenlandske filminnspillinger vil kunne føre til styrket kompetanse og erfaring hos norske filmskaperne og filmarbeidere gjennom samarbeid med utenlandske aktører. Det kan også styrke den internasjonale eksporteringen og markedsføringen av norsk film. Større innslag av internasjonal filmproduksjon i Norge vil trolig også øke etterspørselen etter varer og tjenester i tilstøtende næringer og medføre samlet verdiskaping.

Målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi framstår slik som en avgjørende faktor for den samlede måloppnåelsen, og det er her utfordringene og utviklingsbehovet er størst. Framover vil det derfor være særlig viktig å prioritere dette målet for å oppnå en solid, bærekraftig bransje som er i stand til å utnytte mulighetene som ligger i en spennende digital utvikling slik at de øvrige filmpolitiske målene også nås.

3 Økonomi og marked

3.1 Innledning

Det digitale markedet utfordrer eksisterende forretningsmodeller og inntektsstrømmene i den norske filmbransjen. Figur 3.1 illustrerer verdikjeden i filmbransjen, fra produksjons- til formidlingsleddet. Økonomien i de ulike verdileddene er avgjørende for hvilke filmer og serier som blir produsert og formidlet til publikum.

Ved å kartlegge økonomien i produksjons-, distribusjons- og visningsleddet, gir kap. 3 en vurdering av om norsk filmbransje er rustet for det digitale markedet.

Kapitlet bygger i stor grad på tallmateriale og analyser fra utredningen ideas2evidence¹ har utført om økonomi og pengestrømmer i norsk filmbransje. På bestilling fra Kulturdepartementet har ideas2evidence i tillegg innhentet regnskaps- og selskapstall for 2013 som ikke var tilgjengelig ved utarbeidelse av hovedrapporten².

Fordi det til enhver tid vil eksistere inaktive produksjonsselskaper, dvs. registrerte produksjonsselskaper som ikke produserer film- eller tv-innhold, er det vanskelig å definere hvilke selskaper som er aktive i den profesjonelle produksjonsbransjen. Ideas2evidence avgrenser produksjonsbransjen til produksjonsselskaper organisert som aksjeselskaper som har produsert film eller tv-innhold i løpet av de siste årene. Dette innebærer bl.a. en avgrensning mot produksjonsselskaper

organisert som enkeltmannsforetak. Enhver avgrensning av den profesjonelle filmbransjen vil innebære at innsamlet data avviker noe fra virkeligheten. Datagrunnlaget gir likevel en god indikasjon på den økonomiske utviklingen over tid.

Kapitlet trekker også fram resultater fra Menons rapport *Som du ser meg*³ i den grad det er relevant. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Virke Produsentforeningen som et supplement til ideas2evidence sin rapport med det formål å belyse økonomiske og strukturelle forskjeller mellom produksjonsselskaper med ulikt aktivitetsnivå. I rapporten skiller det mellom ledende og ikke-ledende produksjonsselskaper. I definisjonen ledende produksjonsselskaper inngår de femten produksjonsselskapene med høyest filmproduksjonsaktivitet⁴ i perioden 2008 til 2013. 35 produksjonsselskaper blir definert som ikke-ledende produksjonsselskaper. Menon-rapporten bidrar til å nyansere bildet av strukturen og økonomien i produksjonsbransjen.

Norsk filmbransje preges i stor grad av de samme strukturelle og økonomiske utfordringene som den danske og svenske filmbransjen. Der det er mulig sammenlikner dette kapitlet derfor med resultater fra Deloitte's to studier om den danske produksjonsbransjen^{5,6}, og Boston Consulting Groups utredning av svensk filmbransje⁷.

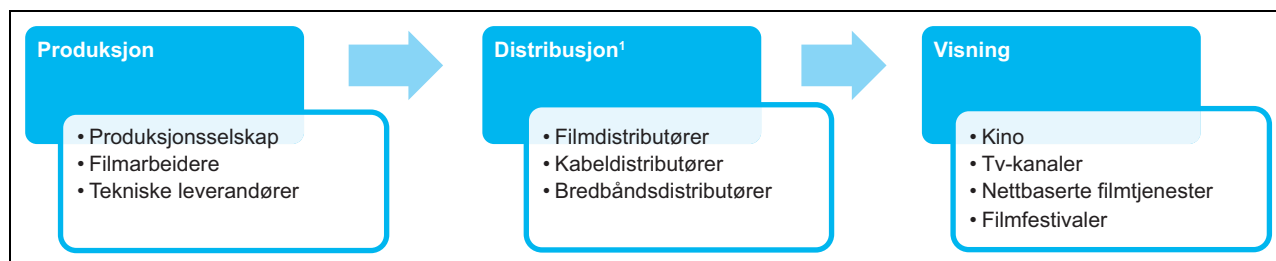
¹ Ideas2evidence (2014) *Åpen framtid*.

² Komplette selskaps- og regnskapstall for 2014 er ikke tilgjengelig før 1. juni 2015.

³ Menon (2014) *Som du ser meg – supplerende kartlegging og analyse av filmbransjen*.

⁴ Målt ut fra summen av produksjons- og lanseringsbudsjettene for de filmene selskapene produserte.

⁵ Deloitte (2014) *Sundhetstilstanden i dansk dokumentarfilmproduksjon*.



Figur 3.1 Verdikjeden i norsk filmbransje

¹ I distribusjonsleddet inngår alle aktører som bidrar til at film- og serieproduksjoner når sine visningsvinduer.

3.2 Produksjonsbransjen

Produksjonsselskapene har det overordnede ansvaret for gjennomføring og ferdigstilling av en filmproduksjon. Dette innebærer å sette sammen et produksjonslag, avklare rettigheter, finansiere prosjektet og sikre distribusjon. Den digitale utviklingen har ført til at også post-produksjonstjenester har blitt en stadig viktigere del av produksjonsprosessen de seinere årene. Postproduksjon er i hovedsak arbeid som utføres i etterkant av filminnspillingen, herunder bl.a. klipping, fargekorrigering, lydspor, visuelle effekter mv.

En vesentlig del av sysselsettingen i produksjonsbransjen er innleid arbeidskraft. Dette innebærer en høy utveksling av arbeidsressurser på tvers av prosjekter og produksjonsselskaper. Til tross for at arbeidsressursene overlapper noe, er det i noen grad mulig å dele produksjonsselskapene inn i ulike kategorier ut fra hvilken sjanger de jobber mest med.

Ideas2evidence har inndelt produksjonsselskapene i tv-, dokumentar- og spillefilmselskaper, med utgangspunkt i hvilke av de tre filmformåtene som genererer den største inntektsstrømmen til det enkelte selskap.

3.2.1 Antall virksomheter og ansatte i produksjonsbransjen

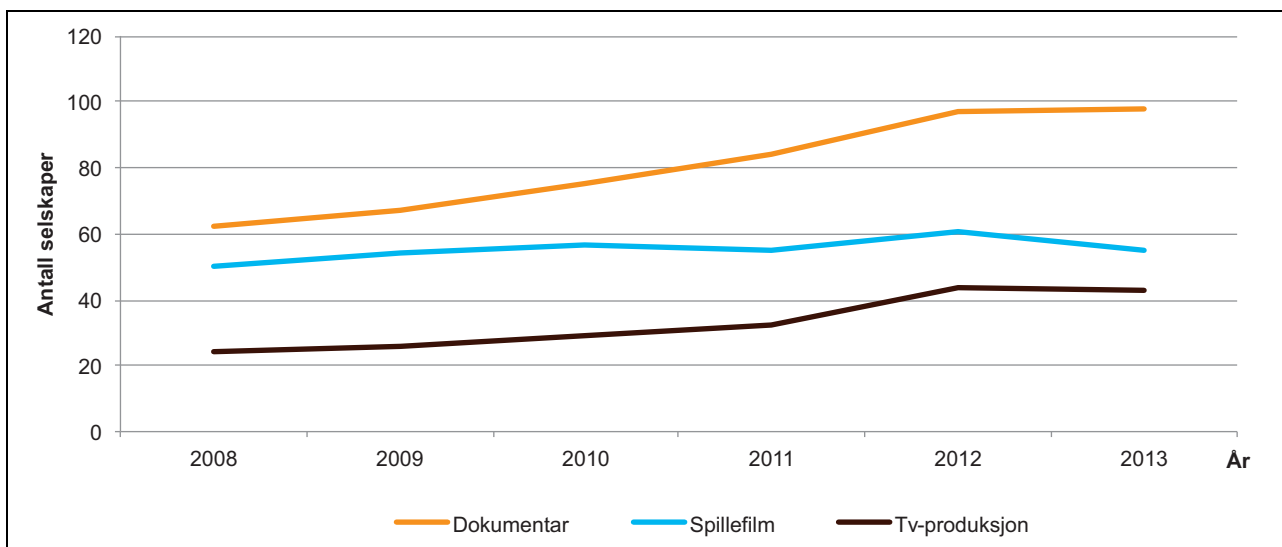
Rapporten fra ideas2evidence tyder på at det har vært en betydelig vekst i antall selskaper og fast ansatte som driver med film- og tv-produksjon i perioden 2008 til 2013. Dette har sannsynligvis styrket konkurransen mellom produksjonsselskapene om distribusjon, finansiering og publikum. Figurene 3.2 og 3.3 illustrerer utviklingen av antall selskaper og faste årsverk i film- og tv-produksjonsbransjen i perioden fra 2008 til 2013. Som følge av at en stor andel av arbeidskraften er innleid, vil den totale sysselsettingen i produksjonsbransjen være langt høyere enn det som framgår av figur 3.3. Ifølge tall fra ideas2evidence syssel-satte norske uavhengige produksjonsselskaper, registrert som aksjeselskaper, til sammen 2700 faste og innleide årsverk i 2013.

Figur 3.2 viser at dokumentarbransjen er en bransje i sterk vekst. Den teknologiske utviklingen har redusert kostnadene ved filmproduksjon og dermed senket etableringsbarrierene til produksjonsbransjen. Dette forklarer sannsynligvis noe av den veksten som er observert i dokumentarbransjen de siste årene. Til tross for sterk vekst i antall selskaper og fast ansatte de siste årene framstår den samlede dokumentarbransjen likevel som fragmentert med mange små produksjonsselskaper.

Som vist i figur 3.2 holder antall spillefilmproduksjonsselskaper seg på et relativt stabilt nivå gjennom hele perioden. Antall fast ansatte i spillefilmselskaper har variert mer fra år til år, men totalt sett er det omtrent like mange fast ansatte i

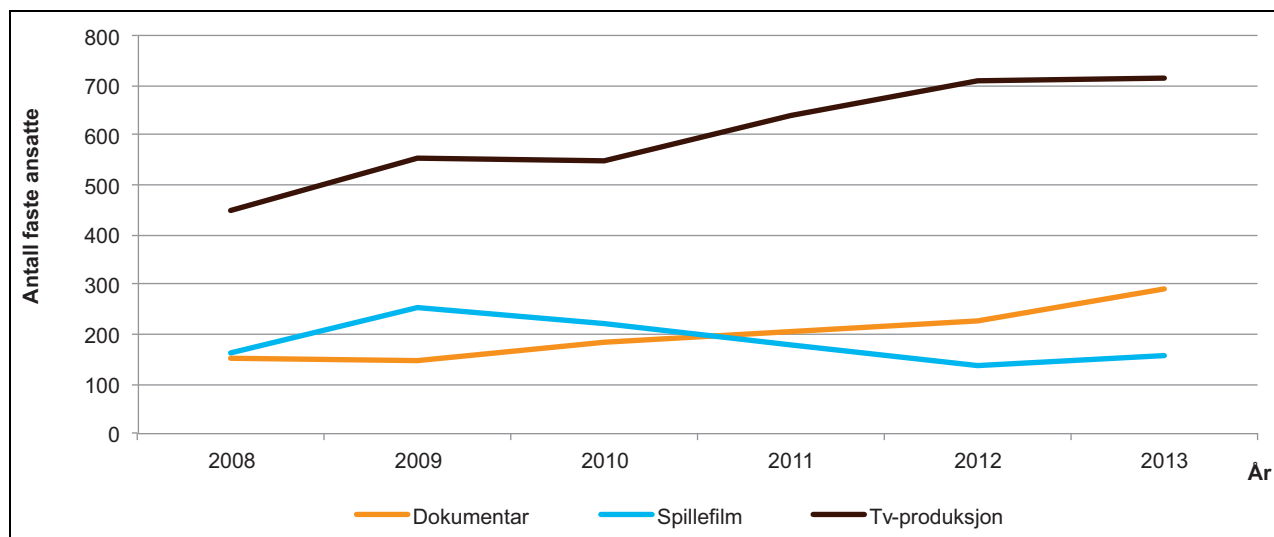
⁶ Deloitte (2013) *Sundhetstilstanden i dansk spillefilmsproduksjon*.

⁷ Boston Consulting Group (2013) *Svensk Filmmärning - utveckling, utmaningar och möjligheter*.



Figur 3.2 Utviklingen over antall virksomheter i tv- og filmproduksjonsbransjen 2008–2013

Kilde: ideas2evidence



Figur 3.3 Utviklingen over antall faste ansatte i tv- og filmproduksjonsbransjen 2008–2013

Kilde: ideas2evidence

spillefilmselskaper i 2008 som i 2013, jf. figur 3.3. I Danmark står de 25 spillefilmselskapene som har mottatt tilskudd fra Det Danske Filminstitut (DFI) i perioden 2008 til 2011 for 400 fulltidsansatte. Til sammenlikning framstår den norske spillefilmbransjen som lite konsolidert.

Menons utredning viser imidlertid at det eksisterer tydelige forskjeller mellom ledende og ikke-ledende produksjonsselskaper både når det gjelder struktur og produksjonsaktivitet. Ifølge utredningen har ledende produksjonsselskaper en høyere og mer stabil sysselsetting over tid sammenliknet med andre produksjonsselskaper. Videre viser utredningen at ledende produksjonsselskaper har produsert hele 67 pst. av de norske filmene med kinopremiere i perioden 2008 til 2013. Dette tilsier at spillefilmbransjen er noe mer konsolidert enn det som framgår dersom man ser alle spillefilmprodusentene under ett.

Figur 3.3 viser at det er tv-produksjonsbransjen som har generert den største sysselsettingsveksten i perioden 2008 til 2013. Størrelsen på tv-produksjonsselskapene varierer imidlertid noe. Om lag halvparten av tv-produksjonsselskapene har en til tre fast ansatte, mens om lag en fjerdedel av disse selskapene har flere enn 20 fast ansatte. Selv om det finnes flere små tv-produksjonsselskaper, kjennetegnes den samlede tv-produksjonsbransjen av en mer konsolidert bransjestruktur med færre og større selskaper, sammenliknet med de to andre produksjonsbransjene.

Ifølge ideas2evidence er det problematisk at den norske produksjonsbransjen i stor grad er fragmentert, med en tilvekst av mange små sel-

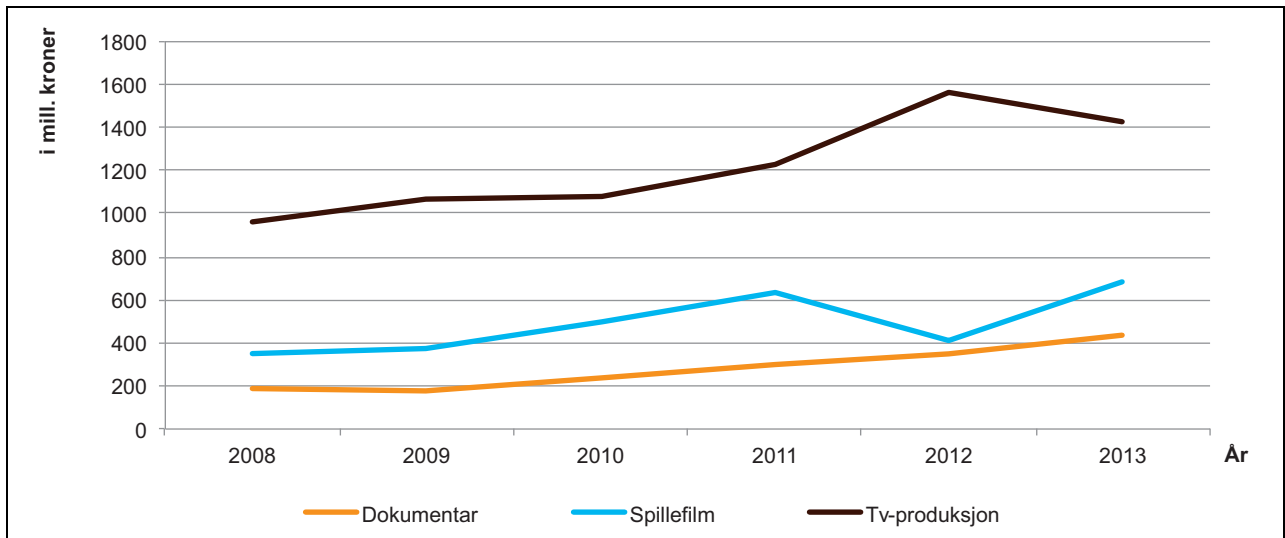
skaper de seinere årene. Selv om en tilvekst av produksjonsselskaper kan være viktig for innovasjon og utvikling er det vanskelig for små selskaper å ha tilstrekkelig med ressurser og kompetanse på det økonomiske-, juridiske- og strategiske feltet. Dette utfordrer trolig selskapenes muligheter til å posisjonere seg i det internasjonale digitale markedet på sikt. En bærekraftig filmnæring forutsetter at produksjonsselskapene retter fokuset mot hvordan selskapet kan sikre realisering av gode filmprosjekter på sikt, framfor kun å fokusere på pågående prosjekt(er)⁸.

3.2.2 Omsetning og lønnsomhet

Omsetning og lønnsomhet gir en indikasjon på selskapets økonomiske robusthet og risikoprofil, og kan være utslagsgivende for tilgangen til privat kapital i selskapene og deres filmprosjekter. I tillegg sier økonomitallene noe om produksjonsselskapenes mulighet til å investere i utvikling og produksjon av egne prosjekter.

Omsetningen i filmproduksjonsbransjen har vokst med over 50 pst. i perioden 2008 til 2013, og i 2013 omsatte den samlede norske tv- og filmbransjen for om lag 2,5 mrd. kroner. Figur 3.4 viser utviklingen i omsetningsnivået for de ulike produksjonsselskapene i perioden. Tv-produsentene har drevet fram den største omsetnings-

⁸ Olsberg SPI (2012) *Building sustainable film businesses: the challenges for industry and government*. An independent research report sponsored by Film i Väst, PACT and the Swedish Institute.



Figur 3.4 Utvikling i omsetningsnivå 2008–2013 (i mill. kroner)

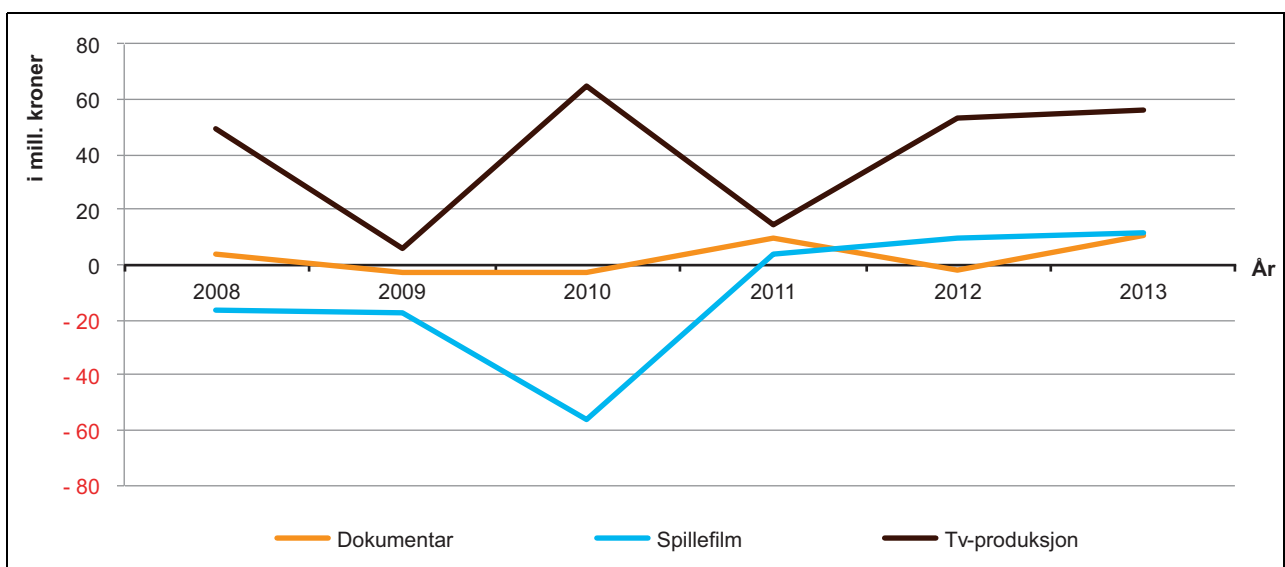
Kilde: ideas2evidence

veksten, mens dokumentarprodusentene oppnår den høyeste relative veksten. Omsetningen i spillefilmbransjen vokser jevnt fram til 2011 og faller kraftig tilbake i 2012, før den tar seg opp igjen i 2013.

Som illustrert i figur 3.5 oppnår tv-, spillefilm-, og dokumentarbransjen svært ulik lønnsomhetsutvikling i perioden 2008 til 2012. Mens den samlede tv-produksjonsbransjen går med overskudd hvert år, svinger lønnsomheten til spillefilmprodusentene fra et samlet underskudd i årene 2008 til 2010, til et mindre overskudd i perioden 2011 til 2013. Lønnsomheten for dokumentarbransjen stabiliserer seg rundt null, og har noen år med et

mindre underskudd og noen år med et lavere overskudd.

Den samlede tv-produksjonsbransjen oppnår et overskudd hvert år i den angitte perioden, men figur 3.5 viser at det er store svingninger i lønnsomheten fra et år til et annet. Ifølge ideas2evidence går et betydelig antall tv-produksjonsselskaper med underskudd i perioden 2008 til 2012. Et større samlet overskudd i 2008 og 2010 tyder likevel på at tv-produksjonsbransjen samlet sett er lønnsom, og at flere tv-produksjonsselskaper har hatt muligheten til å opparbeide seg egenkapital i den angitte perioden.



Figur 3.5 Samlet årsresultat 2008–2013 (i mill. kroner)

Kilde: ideas2evidence

Utviklingen i den norske og danske dokumentarbransjen er svært lik, med en samlet fortjenestemargin som ligger rundt null i årene 2008 til 2013. Ifølge ideas2evidence går om lag halvparten av norske dokumentarprodusenter med underskudd i årene 2009 til 2013. Dette tilsier at en stor andel av produsentene ikke har en bærekraftig økonomi. Det er imidlertid flere selskaper som går med 20 pst. eller mer i overskudd. Evnen til å bygge opp egenkapital og tiltrekke seg private investorer varierer følgelig betydelig fra et produksjonsselskap til et annet.

Spillefilmprodusentene har totalt sett forbedret lønnsomheten i perioden 2008 til 2012. Med unntak av 2011 går likevel over halvparten av produksjonsselskapene med underskudd hvert år. Samlet sett framstår dermed spillefilmbransjen som lite solid økonomisk. Ideas2evidence sine analyser tyder på at det spesielt er produksjonsselskaper med kun én fast ansatt som går med underskudd. Samtidig er det flere av selskapene som går med et overskudd på 20 pst. eller mer. Dette tilsier at i likhet med dokumentarselskapene varierer evnen til å bygge opp egenkapital og tiltrekke seg private investorer betydelig mellom de ulike spillefilmselskapene.

Ideas2evidence konkluderer med at den norske produksjonsbransjen preges av lite økonomisk robuste selskaper. Konsekvensene av dette er at produksjonsselskapene har begrenset med opparbeidet kapital, som kan investeres i nye filmprosjekter, noe som på sikt begrenser produksjonsselskapenes eierandel i seinere filmprosjekter.

En annen konsekvens av denne forretningsmodellen er at produksjonsselskapene innretter virksomheten mot å tjene penger på selve produksjonsaktiviteten, framfor å tjene penger på filmenes suksess i markedet. Dette reduserer selskaps risiko forbundet med produksjonen, men begrenser også produksjonsselskapenes mulighet til å akkumulere inntekter fra filmprosjekter som går godt i markedet. Forretningsmodellen gjør at selskapene er avhengige av å holde produksjonsaktiviteten i gang, noe som kan gi insentiver for å maksimere produksjonsbudsjettene, øke antallet produksjoner, eller skyve filmprosjektet inn i produksjon på et tidligere stadium i utviklingsprosessen. Resultatet kan være at filmer som ikke skulle vært produsert realiseres, eller at filmer settes i produksjon før de er tilstrekkelig utviklet, noe som igjen kan ha en negativ konsekvens for filmenes kvalitet og inntjeningssevne på sikt.

3.3 Finansiering av norsk film- og tv-produksjon

Tabell 3.1 viser en oversikt over hvordan spillefilm-, dokumentar- og tv-innhold har blitt finansiert de siste par årene, basert på produsentenes svar på en spørreundersøkelse utført av ideas2evidence

Tabell 3.1 Oversikt over de viktigste finansieringskildene i norsk film- og tv-produksjon (estimer basert på spørreundersøkelse)

	Spillefilm	Dokumentarfilm	Tv-produksjon
Produksjonsselskapenes egenkapital	7,7 %	9,8 %	1,3 %
Lån	3,8 %	0,1 %	0,0 %
Regionale fond	4,7 %	1,2 %	1,0 %
Direkte investeringer	9,6 %	0,7 %	0,3 %
Minimumsgaranti distributør	14,2 %	0,3 %	7,8 %
Kommersielle tv-kanaler – visningsrettigheter	0,9 %	21,3 %	76,3 %
NRK – visningsrettigheter	6,6 %	21,5 %	10,1 %
Annet forhåndssalg av visningsretter	2,7 %	3,9 %	0,1 %
Privat støtte	1,7 %	3,7 %	0,4 %
Støtte fra internasjonale kilder	4,9 %	2,8 %	0,1 %
Annen norsk offentlig støtte	4,2 %	13,5 %	0,9 %
Produksjonstilskudd fra NFI	39,1 %	21,2 %	1,7 %

Kilde: ideas2evidence (2014)

dence⁹. Tallene er vektet med utgangspunkt i selskapets omsetning for å oppnå en estimert fordeling av den samlede finansieringen i markedet.

Som følge av at tabell 3.1 kun oppgir de finansieringsmidlene som er tilgjengelig ved produksjonsstart og under produksjonsprosessen, inngår ikke etterhåndstilskuddet i «Produksjonstilskudd fra NFI». Etterhåndstilskuddet, som utbetales etter at filmen selges i markedet, er også en del av Norsk filminstitutt (NFIs) produksjonstilskudd, jf. kap. 5, og bidrar til at NFIs tilskuddsandel i realiteten er langt høyere enn det som framgår av tabell 3.1, jf. også omtale under 3.3.2.

For samtlige formater kan produksjonsmidlene deles opp i produksjonsselskapenes egenkapital og lån, norske offentlige tilskudd, private investeringer og internasjonal finansiering. I tillegg kommer privat støtte, som er midler fra private aktører som gis uten krav om tilbakebetaling.

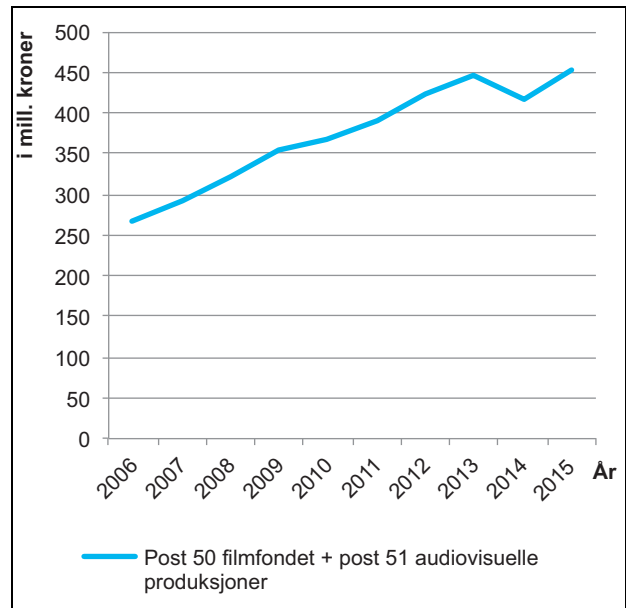
3.3.1 Produksjonsselskapenes egenkapital og lån

Produksjonsselskapenes egenkapitalandel varierer fra en samlet andel på 1,3 pst. i tv-produksjoner til 9,8 pst. i dokumentarproduksjoner. Årsaken til at egenkapital- og låneandelen i tv-produksjoner er noe lavere enn i spillefilm- og dokumentarproduksjoner, er at tv-produksjonsselskapene i større grad produserer innhold på bestilling fra eksterne oppdragsgivere, f.eks. tv-selskapet. Tv-produksjonsselskapene tar dermed lavere risiko i sine produksjonsprosjekter sammenliknet med spillefilm- og dokumentarselskapene.

Egenkapitalen består ofte av kreditter på arbeid og bruk av utstyr. Produksjonsselskapet holdes også ansvarlig for å tilbakebetale eventuelle lån som tas opp for å finansiere produksjonen. Flere av produksjonsselskapene oppgir i spørreundersøkelsen at finansiering ved hjelp av lån har blitt viktigere de siste årene.

For økonomisk solide produksjonsselskaper vil det også være mulig å gå inn med investeringskapital. En høyere egenkapitalandel gir produsenten bedre rettigheter til inntektsstrømmene som genereres når filmen selges. Dermed øker sannsynligheten for at produsenten sitter igjen med en avkastning som overgår produksjonshonoraret. Samtidig innebærer en høyere egenkapitalandel at produsenten påtar seg større risiko

⁹ Seks av de største tv-produksjonsselskapene svarte ikke på ideas2evidence' spørreundersøkelse. Det er sannsynlig at dette kan ha påvirket fordelingen av oppgitte finansieringskilder for tv-produsentene.



Figur 3.6 Utviklingen i filmfondet 2006–2015 (i mill. kroner)

Kilde: NFI

og får et større tap dersom filmen går med underskudd.

3.3.2 Norsk offentlig tilskuddsandel

I norsk offentlig tilskuddsandel inngår tilskudd fra NFI og andre offentlige virksomheter.

NFI forvalter de statlige tilskuddsordningene for audiovisuelle produksjoner og legger i stor grad rammebetingelsene for offentlige tilskudd til norske filmer og serier. I 2015 var bevilgningene over postene 50 og 51 på statsbudsjettet 452,2 mill. kroner. Figur 3.6 viser utviklingen i bevilgningene over statsbudsjettet post 50 og 51 i perioden 2006 til 2015¹⁰.

Tabell 3.2 viser den prosentvise fordelingen av fondsmidler på de ulike formatene kinofilm, kortfilm, dokumentar, serier og dataspill i årene 2009 til 2014. Kinofilm utgjør den største posten gjennom hele perioden. Utviklingen viser imidlertid over tid at andelen av fondsmidlene som går til kinofilm har gått ned i løpet av perioden, med unntak for 2014. Oppgangen i 2014 har sammenheng med at det var mange kinofilmer med premiere dette året, og det ble derfor utbetalt mer etterhåndstilskudd enn vanlig.

¹⁰ Noe av økningen på post 50 i 2015 skyldes tekniske endringer. Det har tidligere vært bevilget tilskudd som forvaltes av NFI under postene 50, 71 og 78. F.o.m. 2015 samles de fleste tilskudd som forvaltes av NFI under post 50.

Tabell 3.2 Prosentvis fordeling av fondsmidler på format 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kinofilm	81 %	79 %	75 %	74 %	68 %	79 %
Kortfilm	6 %	6 %	5 %	5 %	6 %	4 %
Dokumentar	6 %	7 %	10 %	9 %	10 %	10 %
Tv-drama	5 %	5 %	7 %	8 %	11 %	2 %
Dataspill	2 %	3 %	3 %	4 %	5 %	5 %

Kilde: NFI

Samtidig har dramaserier vært spesielt prioritert i perioden, og andelen som går til tv-drama økte fra fem pst. i 2009 til elleve pst. i 2013. I 2013 ble det gitt 47,5 mill. kroner i tilskudd til tv-drama, mens det ble gitt 16,3 mill. kroner i 2009 – noe som tilsvarer en vekst på 190 pst. på fem år. På grunn av en midlertidig løsning på budsjettutfordringen som oppsto da etterhåndstilskuddet ble høyere enn forventet i 2014, gikk andelen fondsmidler til tv-drama ned til 2 pst. Det er imidlertid ikke ønskelig med en nedprioritering av tv-drama, og i 2015 er det satt av 55,3 mill. kroner til tv-drama, noe som er det høyeste tilskuddsbeløpet til tv-drama noensinne.

Andelen fondsmidler som går til dokumentarfilm har økt fra 6 til 10 pst., mens andelen til kortfilm har ligget stabilt på mellom 4 og 6 pst. av den totale tilskuddspotten i hele perioden.

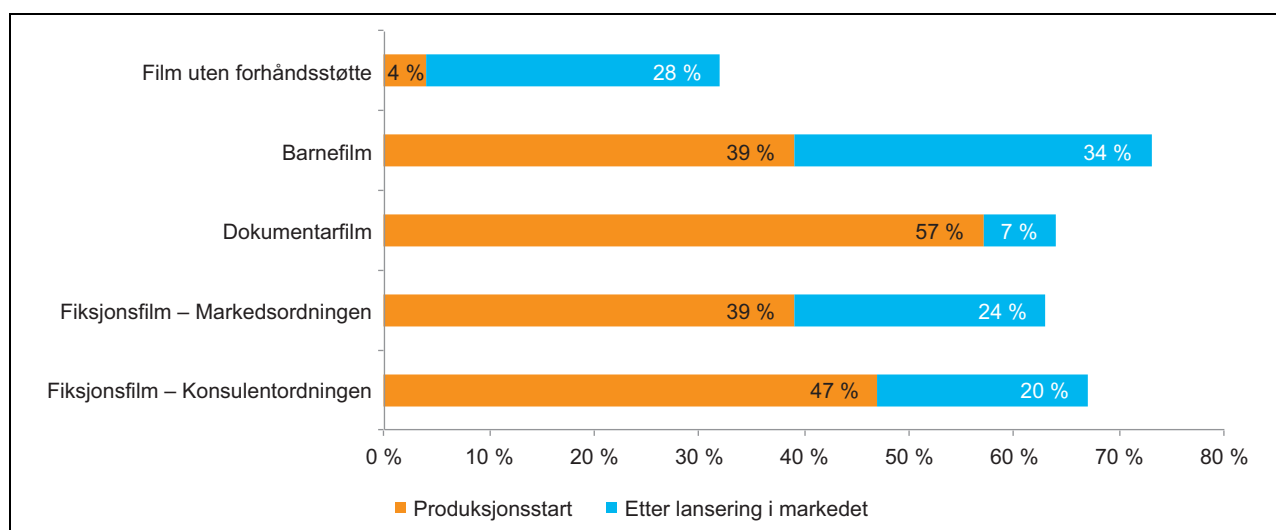
Det framgår av tabell 3.1 at tilskudd fra NFI og andre offentlige virksomheter kun utgjør en marginal del av finansieringen av norske tv-produksjoner, til tross for at 7 til 11 pst. av fondsmidlene går

til serier i perioden 2011 til 2013, jf. tabell 3.2. Dette kommer av at annen tv-underholdning, som generer en stor andel av inntektene til tv-produksjonsselskapene, ikke er berettiget til å motta tilskudd fra NFI. En utredning om statlige tilskudd til serier viser at dersom man kun ser på finansieringen av norsk tv-drama, utgjør midler fra NFI om lag 13 pst. av produksjonskostnadene til tv-drama i perioden 2008 til 2013¹¹.

Dokumentar- og spillefilmprosjekt mottar betydelig mer i norske offentlige tilskudd. Offentlig tilskudd utgjør hhv. 43 og 34 pst. av produksjonsbudsjettene til spillefilm- og dokumentarproduksjoner.

Lanserings- og etterhåndstilskuddsordningene bidrar til at NFIs tilskuddsandel, og dermed den offentlige tilskuddsandelen, er vesentlig høyere enn det som framgår av tabell 3.1. Lanseringstilskuddet er et søknadsbasert tilskudd som tilde-

¹¹ Ideas2evidence (2014) *Om ordningen med tilskudd til tv-drama – analyser og diskusjon*.



Figur 3.7 Offentlig støtteandel ved produksjonsstart og etter lanserings- og etterhåndstilskudd, årlig gjennomsnitt for årene 2011–2013 (i pst.)

Kilde: ideas2evidence

les i forkant av lansering i markedet, mens etterhåndstilskuddet er en automatisk tilskuddsordning som tildeles kinofilmer som oppnår minimum 10 000 besøkende på kino¹². Figur 3.7 illustrerer fordelingen av offentlige tilskudd ved produksjonsstart og etter lansering av filmen i markedet for de ulike formatene.

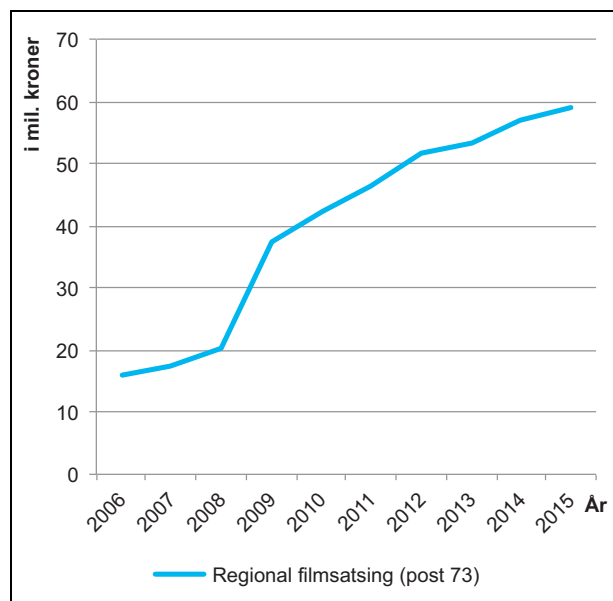
I figur 3.7 skilles det mellom spillefilm som mottar støtte gjennom markedsordningen og spillefilm som mottar støtte gjennom konsulentordningen. De ulike tilskuddsordningene er nærmere omtalt i kap. 5.

Som vist i figur 3.7 øker den offentlige støtteandelen i norske filmproduksjoner betraktelig etter at filmen lanseres og selges i markedet. Ikke overraskende er det filmer som har mottatt forhåndstilskudd fra NFI som oppnår den høyeste offentlige finansieringsandelen ved produksjonsstart. Samtidig framgår det av figur 3.7 at filmer uten forhåndstilskudd fra NFI samlet sett også mottar betydelige beløp i offentlig tilskudd.

Selv om lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd ikke er tilgjengelig ved produksjonsstart, vil potensialet for å oppnå etterhåndstilskudd være en avgjørende faktor for investorer, ved at det reduserer risikoen forbundet med å investere i filmen.

Ideas2evidence finner at gjennomsnittlig offentlig tilskuddsandel per spillefilm har gått ned i perioden 2008 til 2013, fra et gjennomsnitt på 65 pst. i perioden 2008 til 2010, til et gjennomsnitt på 54 pst. i perioden 2011 til 2013. Ifølge ideas2evidence skyldes den reduserte tilskuddsandelen først og fremst økningen i antall filmer som har blitt produsert uten forhåndstilskudd fra NFI, men det ser også ut til at overgangen til ordningen med etterhåndstilskudd i 2010 har medvirket til redusert gjennomsnittlig offentlig tilskuddsandel.

I tillegg til at NFI har et nasjonalt ansvar for filmpolitikken, er det opprettet regionale filmsentre og filmfond. De regionale filmsentrene og filmfondene som vokste fram på 2000-tallet etter initiativ fra lokale aktører, har blitt en del av den nasjonale filmpolitikken. Figur 3.8 viser utviklingen i statlige bevilgninger til regionale filmsentre og filmfond i perioden 2006 til 2014. I 2014 var bevilgningene på om lag 57 mill. kroner. Midlene ble fordelt med vel 46 mill. kroner til åtte filmsentre og 11 mill. kroner til fem filmfond. Det har vært en økning i bevilgningen over post 73 fra 26,7 mill. kroner i 2008 til 57 mill. kroner i 2014, tilsvarende en vekst på 113 pst. Bevilgningene i 2014 utgjør likevel kun 14 pst. av alle midler til filmformål.



Figur 3.8 Utviklingen i bevilgninger til regionale filmvirksomheter 2006–2014 (i mill. kroner)

Kap. 7 gir en grundigere omtale av de regionale filmvirksomhetene.

3.3.3 Private investeringer

I private investeringer inngår både salg av visningsrettigheter og direkte investeringer. Direkte investeringer defineres som investeringer med krav om tilbakebetaling fra filmens genererte inntektsstrømmer. Norske distributører og tv-selskaper har tradisjonelt sett utgjort de viktigste private investorene i norsk film- og tv-produksjon. Utviklingen av nye distribusjons- og visningsvinduer i det digitale markedet gir imidlertid gode muligheter for at også andre aktører kan bidra til finansieringen av norske filmer og serier i framtiden, jf. omtale av nye finansieringsmodeller i kap. 1.

I Sverige og Danmark reguleres tv-selskaperes investeringer i nasjonale film- og tv-produksjoner gjennom flerårige filmavtaler. Ifølge ideas2evidence er svenske tv-kanaler forpliktet til å bruke til sammen 66,6 mill. svenske kroner hvert år til kjøp av visningsrettigheter, samproduksjoner o.l. I Danmark er de to allmennkringkasterne DR og TV2 forpliktet til å bidra med 53 mill. danske kroner hvert år til kjøp av visningsrettigheter¹³. I tillegg er de svenske tv-kanalene pålagt å betale et årlig bidrag til Svenska Filminstitutet. Det svenske kulturdepartementet har imidlertid foreslått at staten bør ta det fulle ansvaret for finansiering av svensk film i tiden framover for å sikre teknologitryllet, større langsiktighet og bedre kvali-

¹² Se nærmere omtale av NFIs tilskuddsordninger i kap. 5.

¹³ Ideas2evidence (2014).

tet. Som en følge av dette opphører den svenske filmavtalen fra og med 2017.

I Norge har TV 2 vært pålagt å betale et årlig vederlag til Filmfondet som en del av konsesjonsvilkårene for allmennkringkastingsavtalen mellom Kulturdepartementet og TV 2. For 2015 utgjør TV 2s vederlag til Filmfondet 10,7 mill. kroner. Med unntak av TV 2-vederlaget er det ingen statlige føringer på norske tv-selskapers investeringer i norske filmer og serier.

Som det framgår av tabell 3.1 utgjør forhåndssalg til norske tv-selskaper den viktigste finansieringskilden for dokumentar- og tv-produksjonsselskaper. Forhåndssalget til norske tv-kanaler dekker inn henholdsvis om lag 86 pst. og 42 pst. av de samlede produksjonskostnadene til norske tv- og dokumentarproduksjoner. Ved forhåndssalg overføres risikoen til tv-selskapene. Det framgår av tabell 3.1 at for tv-produksjoner er de kommersielle tv-selskapene en langt viktigere finansieringskilde enn NRK. For dokumentarproduksjoner er NRK og kommersielle tv-selskaper omtrent like viktige. I forbindelse med den kommende stortingsmeldingen om allmennkringkasting har departementet mottatt flere innspill, bl.a. fra Virke Produsentforeningen, som foreslår at departementet bør stille krav om at NRK må kjøpe mer innhold fra eksterne produsenter, med det formål å styrke de uavhengige produsentene. Departementet vil vurdere behovet for å stille krav til NRKs kjøp av eksterne produksjoner i allmennkringkastingsmeldingen.

For spillefilmproduksjon utgjør minimumsgarantien fra distributør den viktigste private finansieringskilden. Minimumsgaranti (MG) er en forsikring av framtidige inntekter i ett eller flere definerte markeder som beregnes ut fra forventninger om salgstill. Forhåndssalg til NRK utgjør også en betydelig finansieringskilde, mens forhåndssalg av visningsrettigheter til kommersielle tv-selskaper er av liten betydning for spillefilmproduksjon.

Direkte private investeringer, i form av at investorene kjøper seg rettigheter til filmens inntekter, er også en viktig finansieringskilde for norske spillefilmer. Det er først og fremst distribusjons- og tv-selskaper som velger å investere i filmprosjekter. Direkte investeringer kommer i tillegg til eventuell minimumsgaranti og kjøp av visningsrettigheter.

Ideas2evidence finner at de regionale filmfondene i perioden 2011 til 2013 i gjennomsnitt har fått tilført 2,66 kroner i regionale investeringer for hver krone tildelt fra staten¹⁴. Regionale investeringer kan imidlertid omfatte både offentlige mid-

ler fra regionale myndigheter og privat kapital. De seinere årene kan det se ut til at de regionale filmfondene har klart å øke mobiliseringen av privat kapital, og i perioden 2011 til 2013 kommer i underkant av 20 pst. av de regionale midlene fra private kilder.

Det er få finansielle investorer som investerer i norsk film. Dette henger trolig sammen med at film blir ansett som et høyrisikoprojekt hvor forespeilet avkastning ikke forsvarer risikoen. Det har også vært hevdet at kompliserte tilbakebetalingsplaner og omstendelige offentlige tilskuddsordninger motvirker en tilvekst av private investorer.

3.3.4 Internasjonale finansieringskilder

Det er først og fremst midler fra overnasjonale program som Kreativt Europa, Eurimages og Nordisk Film & TV Fond, som utgjør de viktigste internasjonale finansieringskildene. I tillegg mottar norske produksjoner offentlige tilskudd fra andre land, bl.a. i forbindelse med samproduksjoner.

De seinere årene har man også observert en tendens til at stadig flere europeiske land innfører insentivordninger for å trekke til seg utenlandske film- og tv-produksjoner. Dette har trolig ført til økt offentlig tilskuddsandel fra utlandet til norske filmprosjekter, og bidratt til at flere norske filmprosjekter spilles inn helt eller delvis i utlandet. Som omtalt i kap. 6, medfører flytting av norske filmproduksjoner til utlandet både muligheter og utfordringer for den norske produksjonsbransjen.

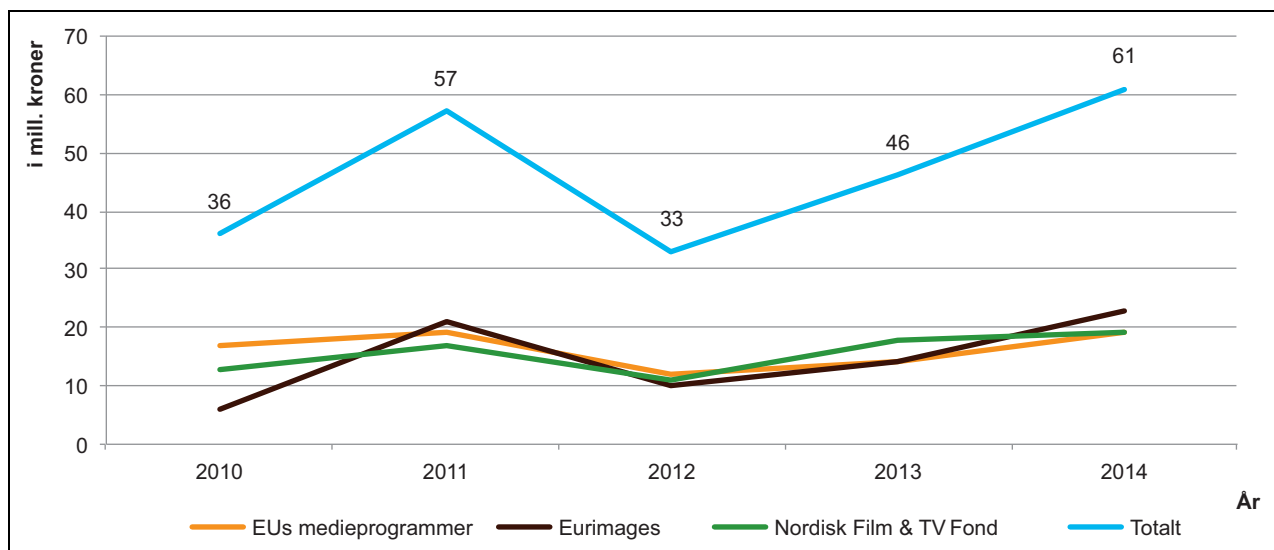
Som illustrert i figur 3.9, mottar norsk filmbransje også betydelige tilskudd fra de overnasjonale programmene som Norge deltar i. Tilskudd fra overnasjonale programmer til norske mottakere har til sammen utgjort mellom 40 og 60 mill. kroner per år i perioden 2010 til 2014.

Kreativt Europa

Kreativt Europa er EUs nyeste program som gir tilskudd til den audiovisuelle og kulturelle sektoren i Europa. Programmet trådte i kraft i 2014, og er slått sammen av de tidligere EU-programmene på kultur- og mediefeltet; MEDIA, MEDIA Mundus og Kultur.

Produsenter kan, som under MEDIA-programmet, søke tilskudd til utvikling av produksjoner ment for visning på kino, tv eller digitale visningsplattformer. I tillegg kan de søke toppfinansiering

¹⁴ Ideas2evidence (2014) *Oppdatering av nøkkeltall for de regionale filmfondene.*



Figur 3.9 Samlet oversikt over tildelinger fra overnasjonale program til norske mottakere 2010–2014 (i mill. kroner)¹

¹ I støtte til norske mottakere inngår bevilgninger til norske produsenter, distributører og bransjetiltak. Tilskudd til filmkulturelle tiltak som bl.a. Nordisk Film & TV Fond gir tilskudd til hvert år, inngår ikke i beregningen av tilskudd til norske mottakere i figur 3.9. Tilskudd fra Kreativt Europa og Eurimages er omregnet fra EUR til NOK ved å ta utgangspunkt i årlig gjennomsnittlig valutakurs.

Kilde: NFI og Nordisk Film & TV Fond

av tv-produksjoner med internasjonalt potensial som distribueres av minst tre kringkastingsselskaper fra ulike deltakerland. En ny ordning under Kreativt Europa tildeler også tilskudd til internasjonale samproduksjonsfond, som støtter samproduksjoner mellom europeiske og ikke-europeiske produsenter.

I tillegg til å gi tilskudd til produsenter, gir Kreativt Europa også betydelige tilskudd til distributører og salgsgenter for å sikre en større sirkulasjon av europeiske filmer på tvers av landegrensene. Blant annet kan distributører og salgsgenter søke om automatisk tilskudd basert på filmens salgresultat i ulike europeiske land. Dette er en viktig ordning som stimulerer til at flere filmer fra Europa formidles til det norske publikum, og at norske filmer når ut til et bredere europeisk publikum. Som et ledd i å støtte opp om nye distribusjonsformer og plattformer har Kreativt Europa også opprettet en ny ordning som gir tilskudd til digitale visningsvinduer som fremmer europeisk innhold.

Kreativt Europa gir også tilskudd til bransje- og publikumsfremmende tiltak. Det er imidlertid få norske arrangementer som har mottatt tilskudd gjennom denne ordningen.

I perioden 2010 til 2014 har norske mottakere til sammen mottatt om lag 81 mill. kroner fra EUs medieprogram, mens Kulturdepartementets utgif-

ter til programmet har vært om lag 126 mill. kroner.

Eurimages

Eurimages ble opprettet av Europarådet i 1998. Formålet er å finansiere europeiske spillefilmer, animasjonsfilmer og kreative dokumentarer, som produseres i samarbeid mellom to eller flere medlemsland. Tilskudd fra Eurimages gis som toppfinansiering og utgjør som regel mellom 10 og 15 pst. av totale produksjonskostnader. For å søke tilskudd stilles det bl.a. krav til at det må være minst to uavhengige samprodusenter fra Europarådets medlemsland, og at minst 50 pst. av finansieringen i hvert av samproduksjonslandene må kunne dokumenteres på søknadstidspunktet.

Antall norske søknader og tilskudd fra fondet har variert fra år til år, men i gjennomsnitt ble det gitt tilskudd til om lag fem filmer per år i perioden 2010 til 2014. Dette er dobbelt så mye som i perioden 2005 til 2009 der det i gjennomsnitt ble gitt tilskudd til 2,6 filmer i året. En viktig forklaring til denne økningen er at 2014 var det beste året for norske søkere til Eurimages noensinne. Totalt mottok norske søkere 2,73 mill. euro i 2014, tilsvarende om lag 9 pst. av fondets samlede budsjett.

I perioden 2010 til 2014 har norske mottakere til sammen mottatt om lag 74 mill. kroner fra Euri-

Boks 3.1 Norsk dokumentar setter internasjonale dagsorden



Figur 3.10 Drone

Foto: Flimmerfilm AS

Dokumentarfilmen *Drone*, regissert av Tonje Hessen Schei, plasserer publikum ansikt til ansikt med ofrene for de amerikanske droneangrepene i Waziristan og de unge amerikanske dronepilotene som sitter i USA, og som ved hjelp av joysticks dreper mennesker på den andre siden av kloden. Filmen kommer med avslørende informasjon og stiller, med utgangspunkt i dagens situasjon, kritiske spørsmål om framtidens krigføring. Filmen er kontroversiell og har vakt debatt hos internasjonale medier som BBC, The Guardian og Huffington Post. Dokumentaren har vunnet en rekke priser, blant annet filmfredsprisen Cinema for Peace Award som ble delt ut under filmfestivalen i Berlin i 2015.

Drone er et eksempel på en norsk dokumentarfilm som har blitt til ved hjelp av en rekke finansieringskilder, både nasjonale og internasjonale. Sammensettingen av finansieringskilder fra flere land er et uttrykk for en internasjonal interesse for et viktig og samfunnskritisk prosjekt, men også en trend som viser en økende internasjonal interesse for norsk dokumentarfilm generelt. At det internasjonale markedet får øynene opp for norsk dokumentarfilm gjør det enklere å skaffe internasjonal finansiering. Og internasjonal finansiering skaper videre en økt interesse for norsk dokumentarfilm. Dette er en heldig spiraleffekt, som både bidrar til en mer mangfoldig finansiering og en bredere distribusjon av filmene. Norsk dokumentarfilm lages ikke lenger bare for et norsk publikum, men setter dagorden internasjonalt.

mages, mens Kulturdepartementets utgifter til programmet har vært om lag 18 mill. kroner.

Nordisk Film & TV Fond

Nordisk Film & TV Fond ble opprettet i 1990 av Nordisk råd, med det formål å promotere nordiske audiovisuelle produksjoner av høy kvalitet. Fondet finansieres av de nordiske kulturdepartementene, de nordiske filminstituttene og nordiske tv-selskaper.

Nordisk Film & TV Fond tilbyr utviklingsmidler og toppfinansiering til nordiske spillefilmer, tv-fiksjon og -serier og kreative dokumentarer av høy kvalitet. For å kvalifisere til produksjonstilskudd stilles det bl.a. krav til at prosjektet må være egnet for kinovisning, tv-visning eller andre former for distribusjon, og ha et tilfredsstillende publikums- og markedspotensial i de nordiske landene. Fondet gir også tilskudd til distribusjon av nordiske filmer som har blitt godt mottatt i sine hjemland.

I perioden 2010 til 2014 har norske mottakere til sammen mottatt om lag 78 mill. kroner fra Nordisk Film & TV Fond, mens Kulturdepartementets utgifter har vært om lag 39 mill. kroner.

3.4 Prosjektøkonomien til kinofilmene

For å ha en positiv prosjektøkonomi må markedsinntektene og tilskuddsmidlene overstige filmens produksjonskostnader.

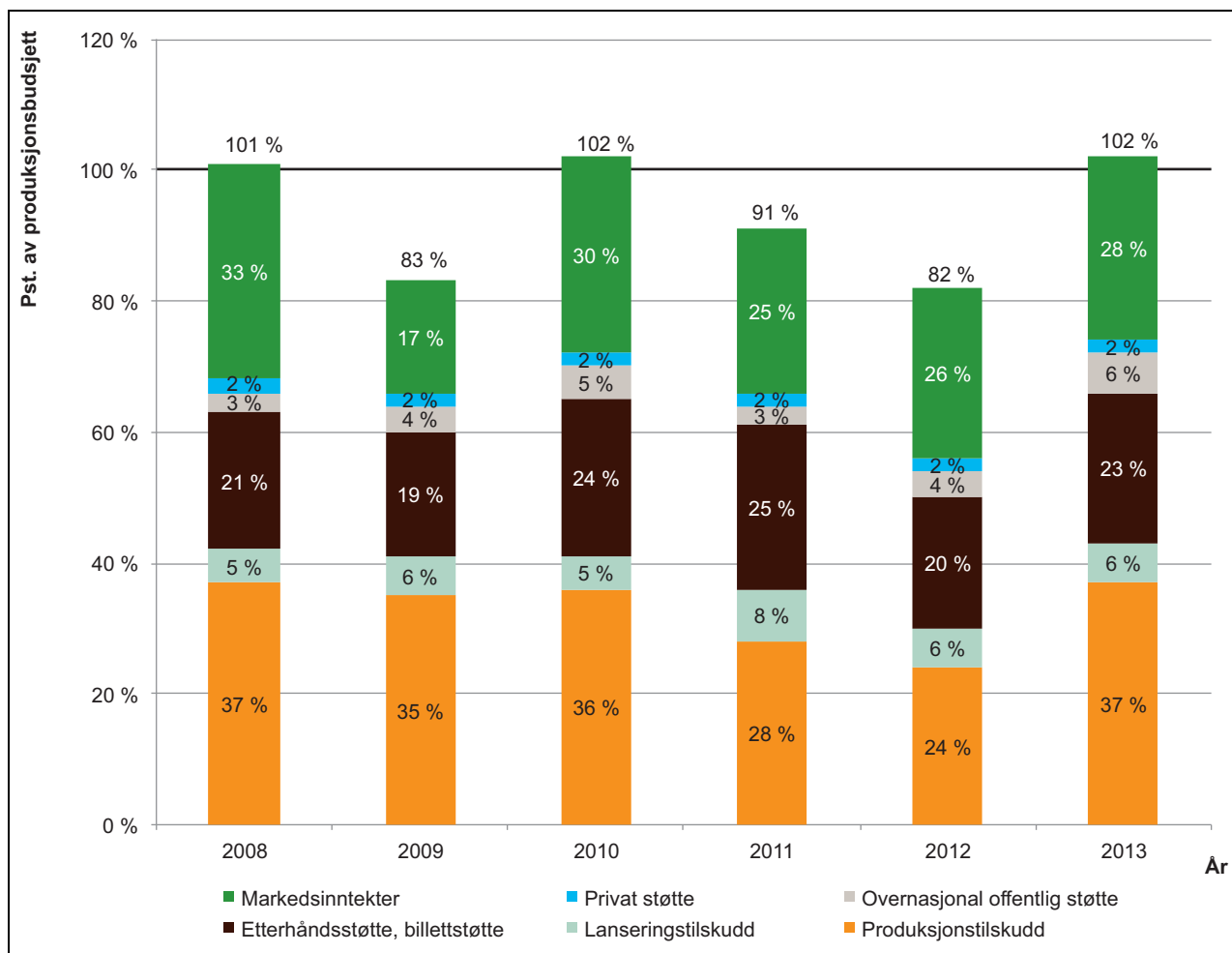
Studier av den skandinaviske filmbransjen tyder på at det er vanskelig å oppnå et overskudd på skandinaviske filmprosjekter. Ifølge Boston Consulting Group er om lag 78 pst. av svenske kinofilmer ulønnsomme¹⁵, mens Deloitte anslår at 14 av 19 danske konsulent- og markedsfilmer gikk med underskudd i 2011¹⁶.

Dette viser at det er høy risiko forbundet med å investere i film. Risikoen kan imidlertid forsvares ved at det er muligheter til å tjene gode penger på å investere i film dersom filmen blir en suksess¹⁷. For å analysere filmbransjens bærekraftighet er det derfor mer interessant å se på totaløkonomien i de norske filmprosjektene, framfor hvor stor andel av filmene som går med overskudd.

¹⁵ Boston Consulting Group (2013) *Svensk Filmmärning – utveckling, utmaningar och möjligheter*.

¹⁶ Deloitte (2013) *Sundhetstilstanden i dansk spillefilmsproduktion*.

¹⁷ Menon (2014) *Som du ser meg – supplerende kartlegging og analyse av filmbransjen*.



Figur 3.11 Samlet oversikt over de ulike tilskudds- og inntektskomponentenes andel av kostnadene til den samlede kinoproduksjonen etter premiereår (i pst.)

Kilde: ideas2evidence

3.4.1 Norske filmers lønnsomhet

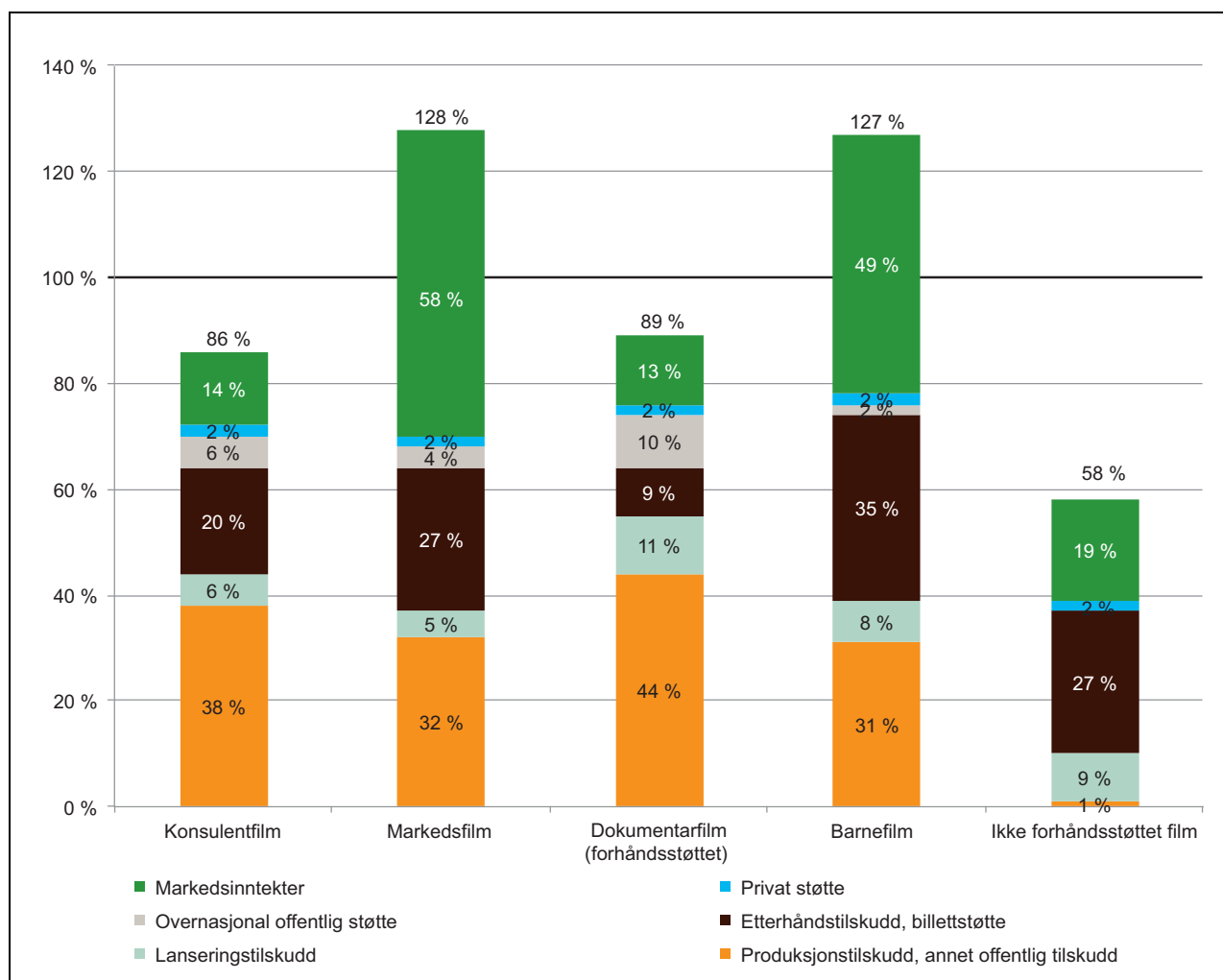
Ettersom produsenter ikke lenger er forpliktet til å levere komplette inntektsrapporter etter forskriftsendringen 2010, er det vanskelig å beregne inntekter og lønnsomhet for de ulike filmprosjektene. Ideas2evidence har estimert inntektsgrunnlaget i filmbransjen ved å ta utgangspunkt i hva produsentene har svart på en spørreundersøkelse om hvordan inntektene fordeler seg på de ulike salgskanalene.

I 2013 utgjorde markedsinntektene for norsk kinofilm om lag 130 mill. kroner. Produksjonskostnadene for 2013 er, basert på NFI-godkjente kalkyler, beregnet til om lag 410 mill. kroner. Dette tilsier at markedsinntektene kun dekker inn i underkant av en tredjedel av kostnadene. Mange filmer overskrider produksjonsbudsjettene, noe som tyder på at de reelle kostnadene er høyere og lønnsomheten dermed enda lavere. Offentlige til-

skudd, som i gjennomsnitt utgjør om lag 54 pst. av produksjonsbudsjettene i perioden 2011 til 2013, er dermed av vesentlig betydning for norsk filmproduksjon.

Som vist i figur 3.11, går den samlede prosjektøkonomien til kinofilm med 9 til 18 pst. underskudd i årene 2009, 2011 og 2012, til tross for betydelige offentlige tilskudd. Dette tilsier at i likhet med svenske og danske filmer, går en stor andel av de norske filmene med underskudd. Man ser imidlertid at på tross av et større inntektsfall fra dvd- og blu-ray-markedet i perioden 2008 til 2013, går den samlede prosjektøkonomien i balanse eller med et lite overskudd i årene 2008, 2010 og 2013.

Menon finner tydelige forskjeller i prosjektøkonomien for ledende og ikke-ledende produksjonsselskaper. For hele perioden oppnår ledende produksjonsselskaper i snitt et samlet overskudd på sine filmprosjekter, mens gjennomsnittlig



Figur 3.12 Samlet oversikt over de ulike støtte- og inntektskomponentenes andel av kostnadene for ulike filmer, årlig gjennomsnitt for 2011 – 2013 (i pst.)

Kilde: ideas2evidence

avkastning på produksjoner utført av ikke-ledende produksjonsselskaper er negativ. Det kan dermed se ut til at det er mindre risiko forbundet med å investere i et filmprosjekt som gjennomføres av et ledende selskap. To mulige forklaringer er at ledende produksjonsselskaper i gjennomsnitt mottar mer forhånds- og etterhåndstilskudd fra NFI, og at filmer produsert av de ledende produksjonsselskapene, samlet sett, oppnår høyere markedsinntekter.

3.4.2 Er noen filmer mer lønnsomme enn andre?

Som illustrert i figur 3.12 finner ideas2evidence at enkelte trekk ved norske filmer ser ut til å påvirke filmens lønnsomhet. Mens konsulent- og dokumentarfilm går med et underskudd på henholdsvis 14 og 11 pst. i perioden 2011 til 2013, går mar-

keds- og barnefilm med et overskudd på henholdsvis 28 og 27 pst. i den samme perioden.

Filmer med tilskudd fra konsulent-, markeds- og dokumentarfilmordningene oppnår en norsk offentlig tilskuddsandel på om lag 64 pst. av budsjetterte produksjonskostnader. Dette tilsier at forskjellene i prosjektøkonomien for forhåndsstøttet film ikke kan tilskrives ulikt offentlig tilskuddsnivå. Markedsinntektene er derimot mer enn tre ganger høyere for markeds- og barnefilmer sammenlignet med konsulent- og dokumentarfilmer. Den tydelige differansen i markedsinntektene mellom de ulike formatene kan forklares ved at markeds- og barnefilmer er rettet mot og tilrettelagt for å treffe en bredere publikumsgruppe, mens konsulent- og dokumentarfilmer ofte rettes mot en smalere målgruppe. Risikoen forbundet med å produsere og investere i konsulent- og dokumentarfilmer ser dermed ut til å være langt

høyere enn risikoen forbundet med å investere i markeds- og barnefilmer.

Av figur 3.12 framgår det at det er størst risiko forbundet med å investere i film som ikke har mottatt forhåndstilskudd fra NFI. Til tross for dette har man sett en betraktelig økning i slike filmer de siste årene. Det er ønskelig at det produseres film også utenfor NFIs tilskuddssystem. Tallene indikerer imidlertid at innretningen av ordningen med etterhåndstilskudd har medvirket til at det produseres flere norske kinofilmer enn det er publikumsgrunnlag for i det norske markedet. Konsekvensen er at filmene kannibaliserer hverandres inntjeningspotensial.

3.5 Filmdistributørene

Distributøren avgjør, i samråd med produsenten, hvordan filmen skal lanseres og distribueres i markedet. Målet med distribusjonen er å optimalisere filmens markedsinntekter, noe som innebærer å jobbe med markedsføring og salg av visningsrettigheter til tilpassede visningsvinduer.

3.5.1 Strukturen i distribusjonsbransjen

Med utgangspunkt i virksomheter som har distribuert norskproduserte filmer med kinopremiere i perioden 2008 til 2014, registrerer ideas2evidence at det eksisterer 14 selskaper som distribuerer norsk film i Norge. Distribusjonsbransjen framstår dermed som langt mer konsolidert enn produksjonsbransjen. De to største norske distribu-

sjonsselskapene SF Norge og Nordisk Film Distribusjon er begge avdelinger i større nordiske medieselskaper. Filmdistributørene importerer og distribuerer også utenlandsk film til Norge, og noen få har avtaler med amerikanske studioer.

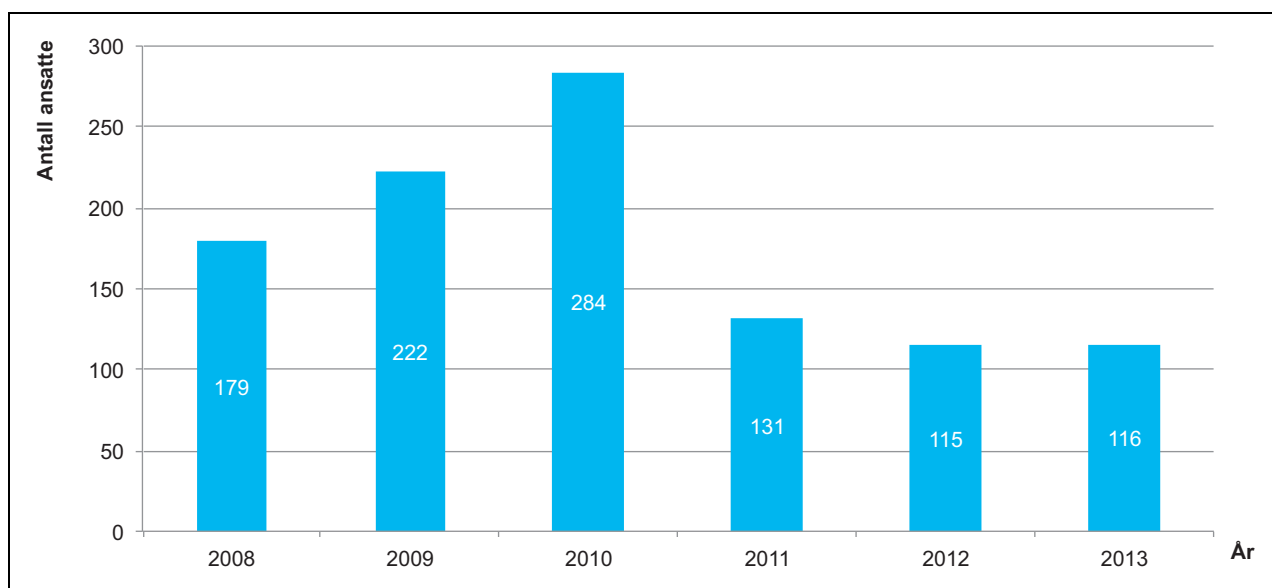
Figur 3.13 viser at antall fast ansatte i den samlede distribusjonsbransjen for kinofilm har gått kraftig ned de siste årene, fra 284 fast ansatte i 2010 til 116 fast ansatte i 2013. Dette skyldes i stor grad en kraftig nedbemanning i SF Norge, som i 2010 stod for to tredjedeler av sysselsettingen i distribusjonsbransjen. De siste årene har imidlertid sysselsettingen holdt seg på et stabilt nivå.

3.5.2 Økonomien i distribusjonsbransjen

Distribusjonsbransjen har tradisjonelt sett hatt et høyere og mer stabilt lønnsomhetsnivå enn filmproduksjonsbransjen. Figur 3.14 viser imidlertid at lønnsomheten i distributørbransjen har endret seg vesentlig de seinere årene. Som det framgår av figuren, går samlet lønnsomhet kraftig ned i perioden 2008 til 2013, fra et solid overskudd i 2008 til et underskudd i 2013. Den svenske filmbransjen har opplevd en liknende utvikling der den svenske distribusjonsbransjen gikk fra et samlet solid overskudd i årene 2004 til 2010 til et underskudd i 2012¹⁸.

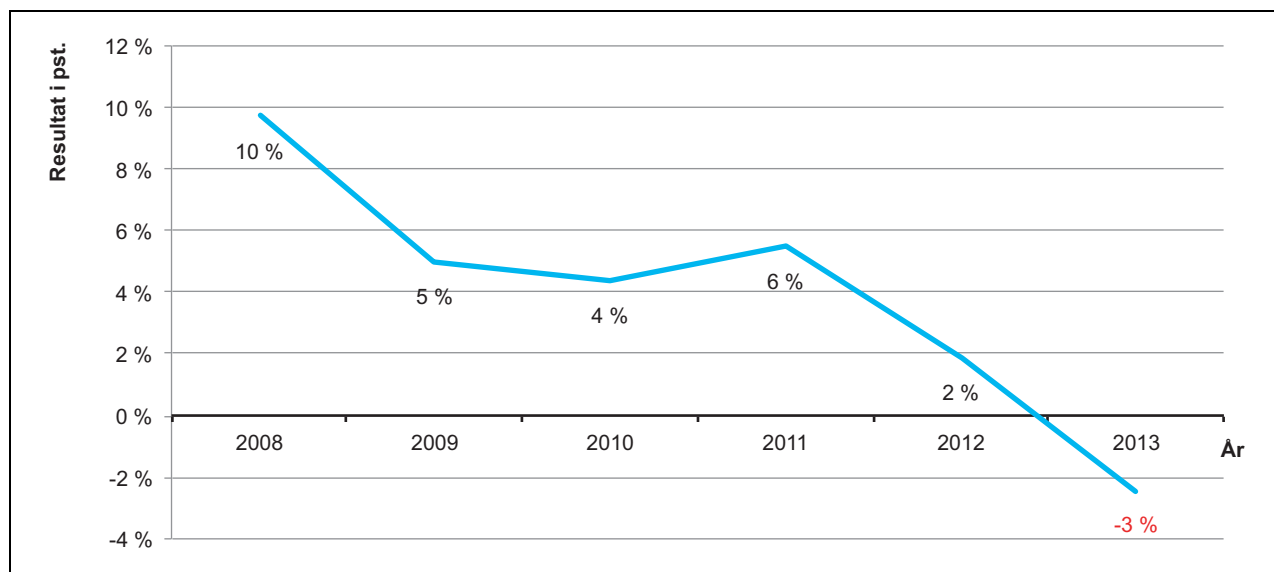
Hovedårsaken til lønnsomhetsnedgangen er redusert omsetning i bransjen som følge av at inntektene fra dvd og blu-ray har falt betraktelig de

¹⁸ Boston Consulting Group (2013) *Svensk Filmnäring – utveckling, utmaningar og möjligheter*.



Figur 3.13 Antall ansatte i distribusjonsselskaper 2008–2013

Kilde: ideas2evidence



Figur 3.14 Aggregert årsresultat i distribusjonsbransjen 2008–2013 (i pst.)

Kilde: ideas2evidence

siste årene. I tillegg har distributørenes andel av inntektene i vinduene etter kino gått ned. Mens distributørene tidligere kunne beholde mellom 60 og 75 pst. av inntektene fra dvd og blu-ray, beholder de nå vanligvis mellom 40 og 60 pst. av inntektene fra strømmetjenester. Dette reflekterer i stor grad at det er mindre arbeidskrevende å produsere og distribuere digitale kopier enn fysiske, og er også en del av forklaringen på reduksjonen i antall ansatte hos filmdistributørene. Oppgavene og inntektene til de norske filmdistributørene utfordres også av at de store, internasjonale abonnementsbaserte strømmetjenestene foretrekker å forhandle med store distributører, eller salgsagenter, som kan tilby et stort antall filmer i samme avtale.

Vesentlig dårligere inntjening i dvd-markedet og en foreløpig lav inntjening fra de nye visningsvinduene, har ført til at distributørene totalt sett har redusert sine investeringer i norsk film. Dette rammer først og fremst distribusjon av kunstnerisk ambisiøse og smale filmer. For å sikre distribusjon av egne filmer har eiere av enkelte produksjonsselskaper valgt å opprette et eget distribusjonsselskap. Dette innebærer en form for vertikal integrasjon av verdikjeden. For at en slik vertikal integrasjon skal være økonomisk lønnsom, må endringen tilføre en merverdi utover den samlede verdien av et ikke-integrert produksjons- og distribusjonsledd. En suksessfull vertikal integrasjon forutsetter dermed at produksjonsselskapet har den nødvendige kompetansen, kapasiteten og viljen til å markedsføre og selge filmen til sitt publikum. For filmer som ellers ikke ville blitt distribu-

ert er det sannsynlig at etablering av et eget distribusjonsselskap tilfører en merverdi. Det er imidlertid uheldig med en fragmentering av den norske filmdistribusjonsbransjen i et stadig mer konsolidert, internasjonalt marked. En annen problemstilling knyttet til at eiere av produksjonsselskaper etablerer egne distribusjonsselskaper, er beregning av etterhåndstilskuddet. Departementet kommer tilbake til denne problemstillingen i kap. 5.

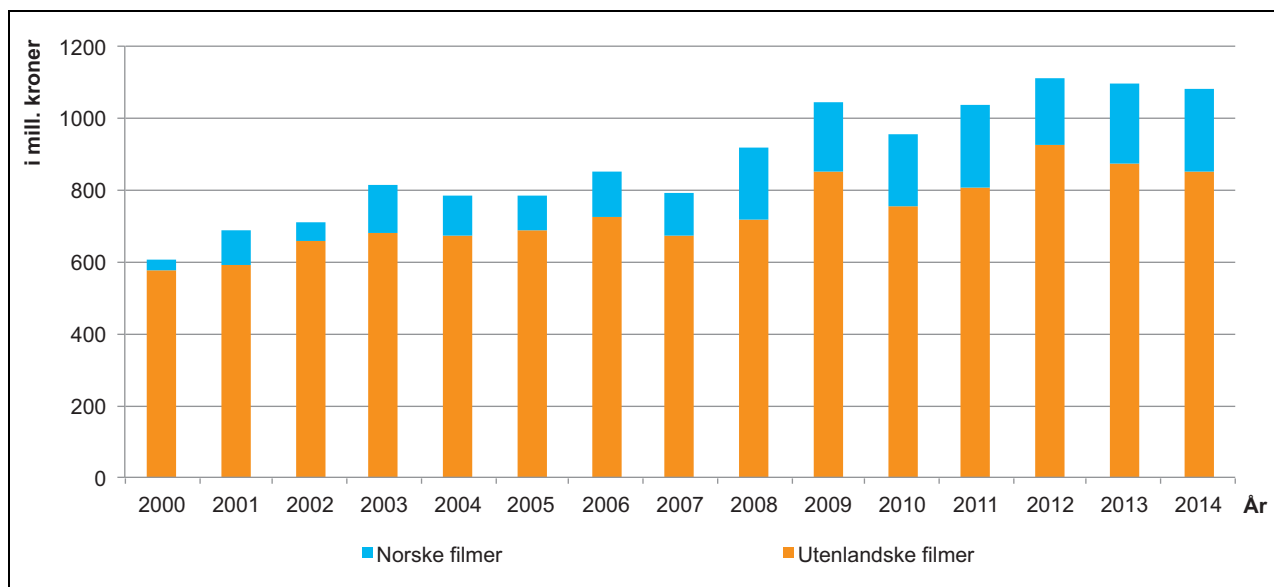
3.6 Visning

Også i visningsleddet har det skjedd store endringer de siste årene. Dvd- og blu-ray-markedet, som tidligere var det viktigste visningsvinduet etter kino, er i ferd med å forsvinne, mens antall internettbaserte filmtjenester har økt betydelig. Økonomien i visningsleddet er avgjørende for aktørenes mulighet til å investere i, og formidle, norsk og utenlandsk innhold.

3.6.1 Kinoene

Ifølge ideas2evidence utgjør inntektene fra kinosalg i Norge om lag 50 pst. av kinofilmens totale salgsinntekter i 2013, mens inntekter fra kinosalg i utlandet utgjør om lag 15 pst.¹⁹ Samtidig viser det seg at filmer som gjør det bra på kino også har en tendens til å bli populære i andre vinduer, mens

¹⁹ Ideas2evidence (2014).



Figur 3.15 Inntekter fra kinobillettsalg 2000–2014 (i mill. kroner)

Kilde: Film & Kinos årbøker

filmer som ikke har suksess på kino sjelden klarer å veie opp for dette i de etterfølgende markedene. Kinovisningsvinduet har dermed stor betydning for norske filmers økonomi.

Framveksten av nye internettbaserte visningsvinduer og nye bruksmønstre har ført til usikkerhet om hva som skjer med kinobesøket i fremtiden. Besøkstallene for kino i Norge er imidlertid stabile, og andelen besøk på norske filmer har gått opp fra 16,4 pst. i 2007 til 24,4 pst. i 2014. Som det framgår av figur 3.15 har kinoene, til tross for stabile besøkstall, opplevd en vesentlig økning i billettinntektene de femten siste årene, fra en årlig omsetning på om lag 600 mill. kroner i 2000, til en årlig omsetning på om lag 1 mrd. kroner de seinere årene. I tillegg til billettinntektene utgjør inntekter fra kioskdirift og reklameinntekter to viktige inntektskilder for kinoene. Utover oversikt over billettinntekter foreligger det ikke tall på samlede økonomiske resultater i kinomarkedet, men det virker rimelig å anta at utviklingen av disse to inntektskildene i stor grad følger utviklingen av billettinntektene.²⁰

Som det framgår av figur 3.16 er det de yngre aldersgruppene som tradisjonelt sett har vært de viktigste kinogjengerne. Ifølge Norsk Mediebarometer 2014 gikk besøket blant ungdom og unge voksne merkbart ned på 2000-tallet, men det har flatet ut igjen de seinere årene. Fra 2012 ser det ut

til at trenden har snudd, og i figur 3.16 kan man observere en vekst i gjennomsnittlig kinobesøk blant ungdom og yngre voksne, spesielt i aldersgruppen 16–24 år. Det framgår også av figur 3.16 at de mellom 67 og 79 år går mer på kino enn tidligere.

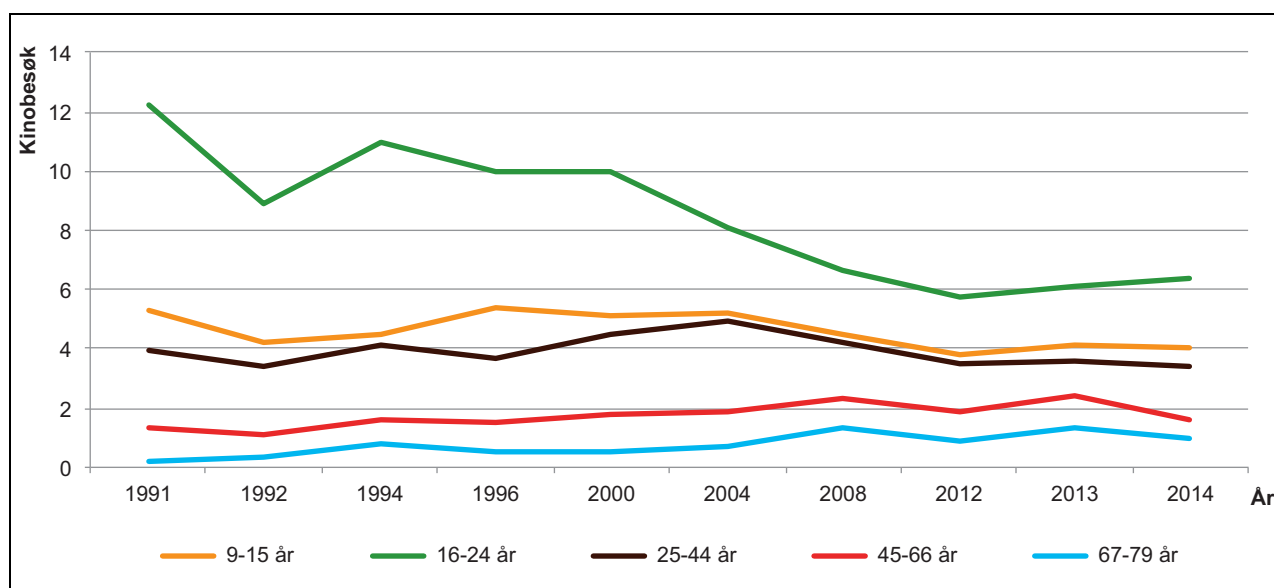
For kinoåret 2014 var tre av de fem mest sette filmene på norske kinoer norske barnefilmer²¹. Til sammen utgjorde besøket på de norske barnefilmene som hadde premiere på kino om lag 15 pst. av det totale besøket på norske kinoer i 2014. Dette var et ekstraordinært år for norsk barnefilm, men tallene indikerer likevel at det er stor etterspørsel etter kinofilm for de yngste.

I løpet av 2011 ble alle landets kinoer digitalisert. De overordnede politiske målene for digitaliseringen var blant annet å sikre den desentraliserte kinostrukturen i landet, herunder å sikre bedre økonomiske vilkår og ferskere og mer variert innhold på de små kinoene. Kinobesøket i Norge økte med 5,8 pst. fra 2010 til 2011, og en del av økningen skyldtes trolig digitaliseringen²². Det var særlig de små og mellomstore kinoene som kom styrket ut av digitaliseringen. En av de tydeligste konsekvensene av digitaliseringen er reduksjonen i tid fra nasjonal til lokal premiere. Men mens små kinoer har hatt en kraftig vekst som følge av digitaliseringen, har ikke de store kinoene hatt noen vesentlig besøkseffekt.

²⁰ Årsaken til manglende tilgang på økonomitall for kinoene er at stadig flere kinoer har blitt privateide og at stadig flere kinoer inngår i kommunale kulturhus.

²¹ Film & Kino (2015) *Årbok 2014*.

²² Film & Kino (2012) *Årbok 2011*.



Figur 3.16 Gjennomsnittlig antall kinobesøk i året fordelt på aldersgrupper 1991–2014

Kilde: Norsk Mediebarometer 2014

Da kinoene i Norge ble digitalisert ble det avtalt at en del av utgiftene til digitaliseringen skulle finansieres gjennom at distributørene betalte en VPF-avgift (Virtual Print Fee) ved oppsetting av filmer på norske kinoer. Størrelsen på VPF-avgiften tar utgangspunkt i en beregningsmodell basert på antall visninger per kino. VPF-modellen viste seg å ha utilsiktede konsekvenser. Før det første ved at modellen sikrer tilgang på flere kommersielle storfilmer, mens filmer med en mer begrenset målgruppe ble mindre tilgjengelig for de små og mellomstore kinoene. Dette svekket i realiteten små kinoers mulighet til å bestemme over sitt visningsrepertoar, og publikums mulighet til å se disse filmene på kino. Videre medførte det at filmene ikke fikk utnyttet sitt inntjenings- og publikumspotensial.

Film & Kino innførte i 2010 en tilskuddsordning med oppsetningsstøtte som skulle motvirke de uheldige effektene av VPF-modellen. Denne tilskuddsordningen ble avviklet f.o.m. 1. januar 2014, som følge av Film & Kinos økonomiske situasjon. Flere har uttrykt bekymring for at distribusjonen av filmer rettet mot et smalere publikum igjen vil bli rammet. Departementet viser til at VPF-avtalen ble justert 1. oktober 2014 for å ta høyde for dette, ved å redusere oppsetningsavgiften for de første visningene på kino. Videre viser departementet til at VPF-avgiften sannsynligvis blir avviklet våren 2017, som følge av at kinoutstyret da ventes å være ferdig nedbetalt²³.

3.6.2 Filmfestivaler

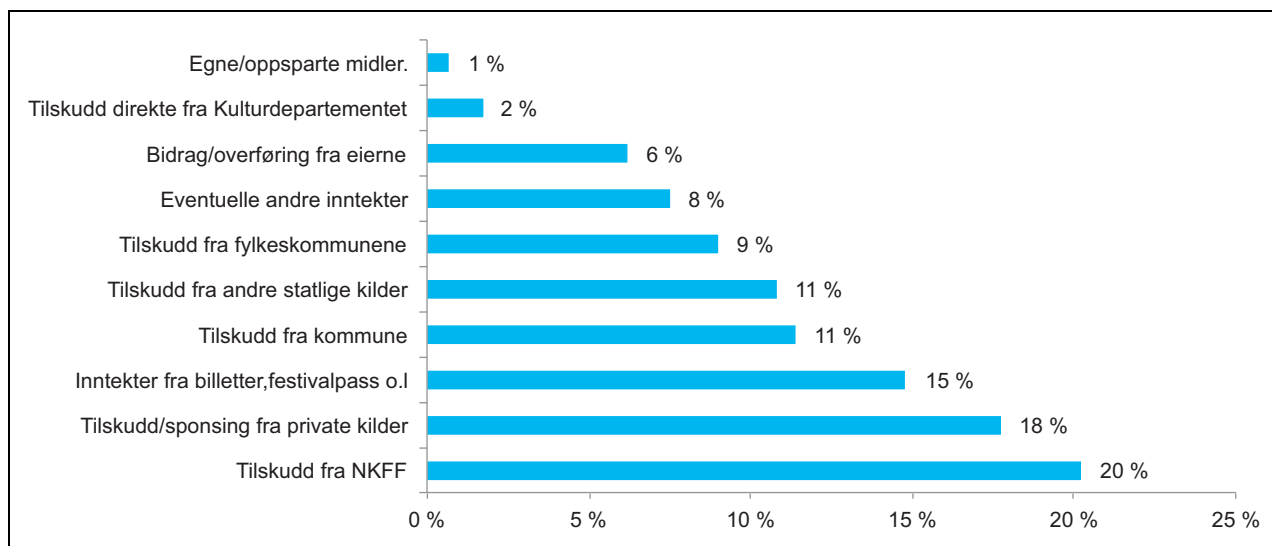
Filmfestivalene supplerer kinotilbudet ved at de formidler en større bredde av filmsjangre og format av norske og utenlandske filmer til det norske publikum, enn det som blir vist gjennom det ordinære kinotilbudet. Festivalene genererer betydelige økonomiske verdier i den regionen de arrangeres og beriker regionens kulturliv. På nasjonalt nivå bidrar filmfestivalene bl.a. til at filmsjangre og formater utfordres og utvikles, at en større andel av befolkningen får tilgang til kvalitetsfilm og at viktige samfunnsforhold settes på dagsorden.

Ifølge en kartlegging av filmfestivalene i 2013²⁴ utgjør salg av billetter og festivalpass i gjennomsnitt kun 15 pst. av filmfestivalenes totale inntekter. De fleste filmfestivalene er derfor avhengige av ekstern finansiering. Som det framgår av figur 3.17, er filmfestivalene dyktige til å innhente kapital fra regionale myndigheter og privat kapital fra andre aktører som ser nytten av filmfestivaler. Samtidig er også de offentlige midlene som bevilges fra Norsk kino- og filmfond (NKFF) av stor betydning.

Film & Kino har siden 2008 hatt ansvaret for tildeling av tilskudd til norske filmfestivaler. Tilskuddene finansieres over Norsk kino- og filmfond, som forvaltes av Film & Kino. På grunn av nedgang i inntekter til fondet har Film & Kino redusert støtten til filmfestivalene de siste årene, og i budsjettet for 2016 foreslår Film & Kino å

²³ Film & Kino (2015) *Årsmelding 2014*.

²⁴ Ideas2evidence (2013) *Hodet over vannet*.



Figur 3.17 Finansiering av norske filmfestivaler (i pst.)

Kilde: ideas2evidence (2013)

kutte hele tilskuddet til norske filmfestivaler. Dette omtales nærmere i kap. 8.

Ifølge ideas2evidence gikk flertallet av filmfestivalene (16 av 21) i balanse eller med overskudd i 2012. Bare tre filmfestivaler hadde et overskudd som oversteg 6 pst. av driftsutgiftene. Filmfestivalene oppgir at det er svært vanskelig å erstatte offentlige midler med andre finansieringskilder. Et flertall av filmfestivalene oppgir at et kutt i festivaltilskuddet på kort sikt vil medføre et redusert filmtilbud, redusert stab og et redusert tilbud av bransjearrangementer. Fire av filmfestivalene oppgir at et bortfall av statlige tilskudd sannsynligvis vil føre til at de må legge ned²⁵.

3.6.3 Tv-kanalene i det norske markedet

For norske dokumentarer og serier utgjør norske tv-kanaler fortsatt det viktigste visningsvinduet. Omvendt kan man også si at norske dokumentarer og dramaserier er viktige for tv-selskapenes seeroppslutning. Flere norske dramaserier, bl.a. *Halvbroren* og *Kampen om tungtvannet*, har oppnådd over 1 million seere på enkelte episodevisninger. Norske tv-selskaper har selv uttalt at norsk kvalitetsdrama kan utgjøre et konkurransefortrinn overfor utenlandske tilbydere.

Samtidig er utvikling og produksjon av originale serier forbundet med langt større risiko og kostnader sammenliknet med kjøp av rettigheter til kjente underholdningsprogram. Økonomien i

tv-selskapene er dermed avgjørende for selskapenes evne til å påta seg risikoen og kostnadene forbundet med å utvikle og finansiere norske film- og serieproduksjoner i fremtiden.

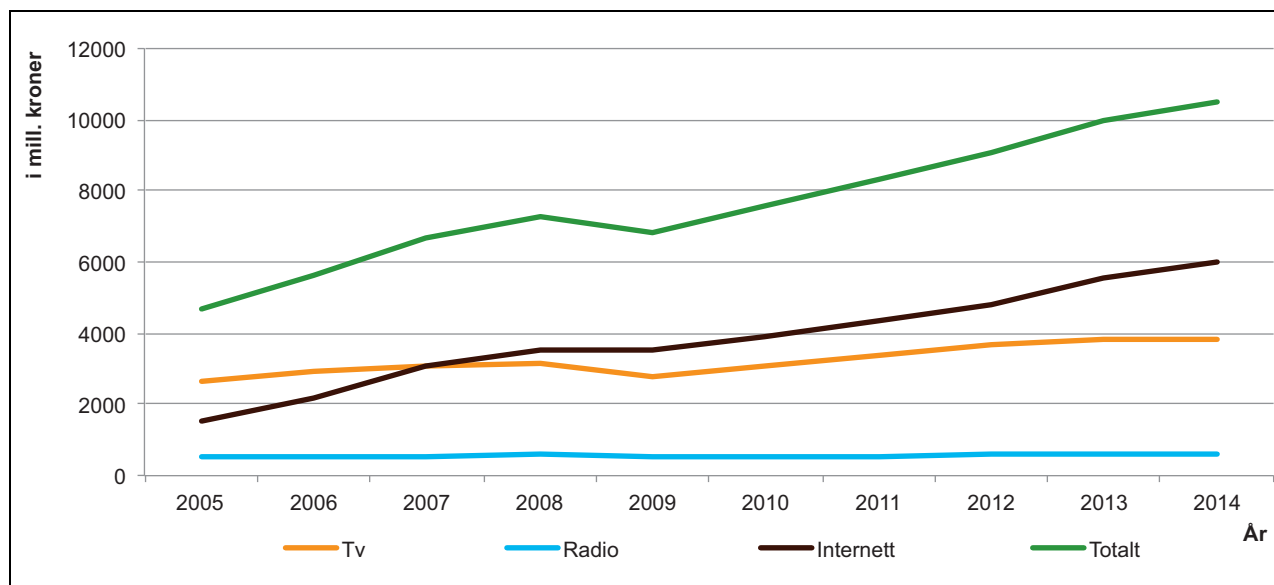
For de kommersielle tv-selskapene utgjør inntekter fra reklamevisning den viktigste inntektskilden. Ifølge tall fra IRM/medienorge, som er presentert i figur 3.18, økte reklameinntektene for de kommersielle norske tv-selskapene med om lag 0,8 mrd. kroner i perioden 2010 til 2014. Det er imidlertid Internett som har opplevd den største økningen i reklameinntekter de siste årene, og det er fare for at reklameinntektene i økende grad flyttes fra tv til Internett.

Utviklingen i reklameinntektene er nært knyttet til seertall. Tv-kanalene når fortsatt ut til om lag 74 pst. av den norske befolkningen daglig, men tall fra Norsk mediebarometer 2014 viser at i de seinere årene har den daglige tv-seingen gått noe ned. Størst nedgang i tv-seingen har det vært i aldersgruppen 16 til 24 år²⁶. Dette skyldes sannsynligvis at stadig flere benytter seg av nettbaserte tjenester, herunder bl.a. strømmetjenester, sosiale medier m.m., framfor å se på lineær tv.

Som vist i figur 3.19 har tv-kanalene i flere år hatt fallende seertall på visninger av film. Utviklingen har trolig sammenheng med økt tilgjengelighet av film på andre plattformer, og at publikum i større grad ser ut til å foretrekke serier framfor den klassiske langfilmen. Tv-selskapene har tradisjonelt vært en viktig bidragsyter for realiseringen

²⁵ Spørreundersøkelse utført av ideas2evidence ifm. rapporten *Hodet over vannet* (2013).

²⁶ SSB (2015) *Norsk Mediebarometer 2014*.



Figur 3.18 Netto reklameomsetning for elektroniske medier 2005–2014 (i mill. kroner)¹

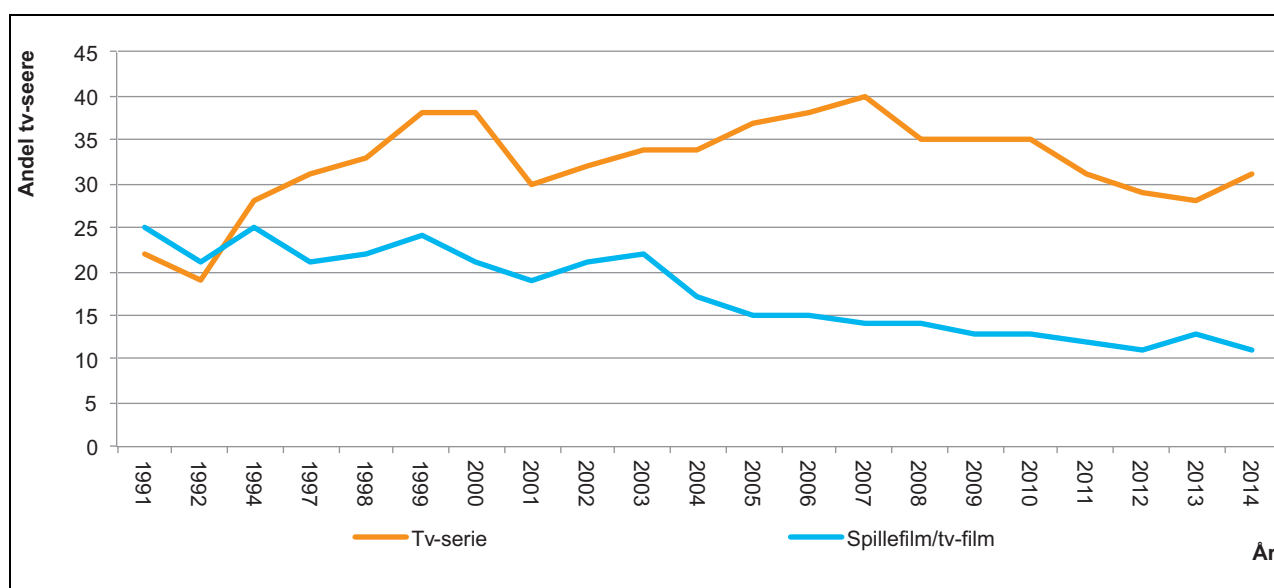
¹ Statistikken bygger på innrapportering fra medieaktørene og viser annonsørenes faktiske reklameinvesteringer i ulike medier, etter at rabatter er trukket fra. Tall for Internett inkluderer nettaviser, mobile plattformer og søkeordannonsering på Google. Annonsering i sosiale medier er ikke (om mulig) med i statistikken.

Kilde: IRM/medienorge

av spillefilm gjennom forhåndskjøp av visningsrettigheter. Hvis færre seere velger å se film på tv kan det også bli mindre interessant for tv-selskapene å bidra med finansiering.

For å imøtekomme utviklingstendensene har flere norske tv-selskaper valgt å tilgjengeliggjøre tv-innhold på Internett gjennom egne strømmetjenester. Disse tjenestene skiller seg noe fra de internasjonale strømmetjenestene ved at de tilbyr

det meste av tv-innhold, og at de i enkelte tilfeller tilbyr direktesending på nett, f.eks. ved sportssendinger. Opprettelsen av andre formidlingskanaler gir tv-selskapene nye insentiver til å kjøpe visningsrettigheter til norske filmer og serier. Som vi vil se nærmere på under 3.7.3, innebærer utviklingstendensen enkelte utfordringer knyttet til rettighetsavklaring.



Figur 3.19 Andel tv-seere som har sett serier og spillefilm på tv en gjennomsnittsdag 1991–2014 (i pst.).

Kilde: Norsk mediebarometer 2014

3.6.4 Abonnementsbaserte strømme-tjenester

Den største endringen på visningssiden er at abonnementsbaserte strømme-tjenester har blitt et av de viktigste visningsvinduene for film og serier. Likevel finnes det lite tallmateriale over økonomien til disse visningsvinduene. Analysebyrået GfK har på oppdrag fra Film & Kino forsøkt å estimere totalomsetningen til nettbaserte tv- og filmtjenester gjennom å spørre den norske befolkningen om deres digitale vaner når det gjelder kjøp av film. Ifølge undersøkelsen har omsetningen til nettbaserte tjenester som tar betalt for salg, strømming eller leie av filminnhold, gått fra å være nærmest ikke-eksisterende i 2008 til å utgjøre om lag 1,6 mrd. kroner i 2014²⁷. Nesten halvparten av husholdningene (46 pst.) oppga at de har en abonnementsløsning. De abonnementsbaserte strømme-tjenestene står for om lag 70 pst. av den totale omsetningen for nettbaserte tjenester i 2014. Abonnementsbaserte strømme-tjenester ser dermed ut til å vært en sentral driver av omsetningsveksten i de nettbaserte filmtjenestene.

Abonnementstjenestene tilbyr en katalog av filmer, drama- og dokumentarserier, som brukerne kan se når de vil og hvor de vil, så lenge de har internetttilgang. Telenors Comoyo var en av de første abonnementsbaserte strømme-tjenestene i det norske markedet. Comoyo ble avvirket høsten 2013 som følge av at internasjonal konkurranse presset ned markedsprisene til et nivå der Comoyo ikke lenger hadde råd til å kjøpe innhold av tilstrekkelig kvalitet.

Netflix etablerte seg i det norske markedet høsten 2012 og er i dag den største leverandøren av abonnementstjenester i Norge. Andelen av befolkningen (15 år og eldre med internetttilgang) som oppga at de brukte Netflix minst en gang i uken økte fra 14 pst. i desember 2012 til 26 pst. i fjerde kvartal 2014²⁸. Alt tyder derfor på at Netflix har oppnådd en betydelig omsetning i det norske markedet.

Som nevnt ovenfor har enkelte tv-selskaper etablert egne abonnementstjenester på Internett for å møte etterspørselen i markedet. Av de nordiske abonnementstjenestene ble Viaplay og TV 2 Sumo brukt mest i andre kvartal 2014. Det er imidlertid NRKs nett-tv, som ifølge TNS Gallup/medienorge har en daglig og ukentlig bruksrate

på høyde med Netflix, som har flest brukere av de skandinaviske tv-tjenestene på nett.

3.7 Fra et fysisk til et digitalt filmmarked

Den digitale utviklingen har endret bruksmønsteret og pengestrømmene i film- og tv-markedet. Samtlige ledd i verdikjeden utfordres av økt konkurranse på visningssiden, noe som påvirker økonomien, eierskapet og forretningsmodellene i filmbransjen. Imidlertid har nye visningsvinduer muliggjort tilgjengeliggjøring av norske filmer og serier til et større publikum både i Norge og internasjonalt.

3.7.1 Endrede inntektsstrømmer

Utviklingen av nye visningsvinduer og -plattformer har bidratt til økt etterspørsel etter audiovisuelt innhold. Dette øker inntjeningspotensialet for både norske og utenlandske innholdsprodusenter. Samtidig har utviklingen bidratt til at publikum til enhver tid kan velge mellom et større tilbud av filmer og serier. Dette innebærer en fare for at enkelte filmer og serier «drukner» i det store innholdstilbudet, noe som medfører at de verken får utnyttet sitt inntjenings- eller publikumspotensial.

I likhet med det europeiske filmmarkedet har overgangen til det digitale markedet påvirket inntektsstrømmene i det norske filmmarkedet²⁹. Figur 3.20 viser utviklingen av inntektene fra billettsalg på kino, salg og leie av dvd og blu-ray i perioden 2004 til 2014. Mens inntektene fra billettsalg på kino har holdt seg relativt stabile over en lengre periode, har inntektene fra dvd og blu-ray gått kraftig ned fra toppåret i 2008. I perioden 2008 til 2014 gikk dvd-salget i Norge ned med om lag 60 til 70 pst., mens leie av dvd ble redusert til under 4 pst. av volumet i 2008. Salget av dvd og blu-ray har tradisjonelt utgjort den viktigste inntektskilden for produsentene og distributørene ved siden av kinomarkedet, og inntektsfallet har derfor preget økonomien i produksjons- og distribusjonsbransjen.

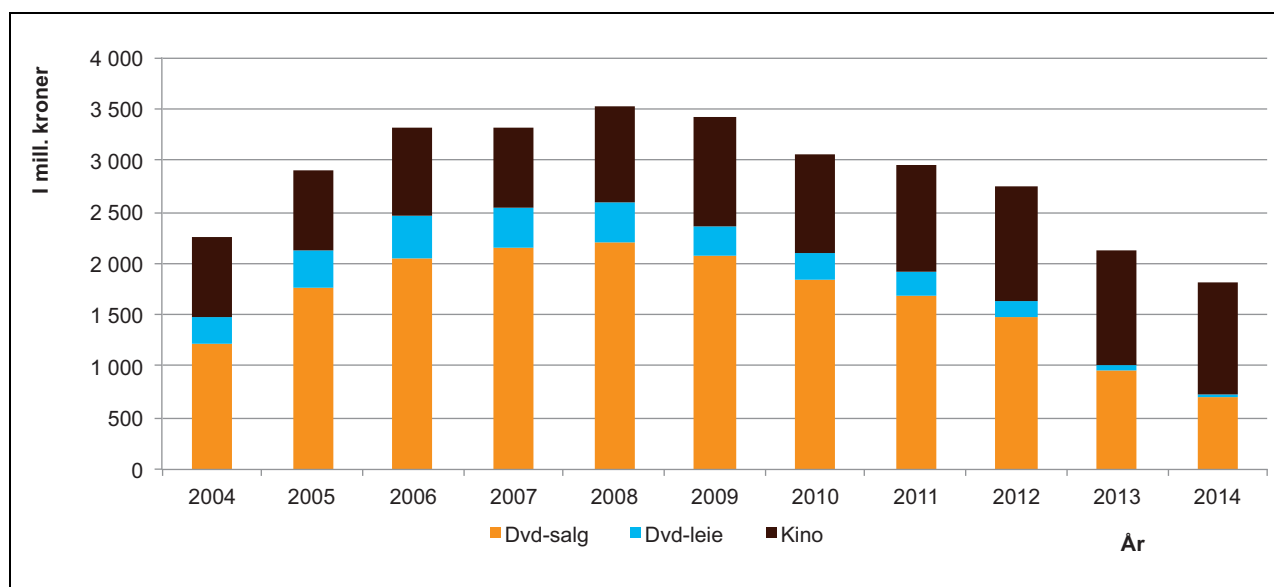
Film & Kinos spørreundersøkelse om nettbaserte film- og tv-tjenester tyder imidlertid på at framveksten av dette i stadig større grad kompenseres for inntektstapet i det fysiske markedet. De lovlige nettbaserte filmtjenestene deles inn slik³⁰:

²⁷ Film & Kino (2015) *Filmopplevelser for 3,4 milliarder*.

²⁸ TNS Gallup/medienorge.

²⁹ International Video Federation (2014) *European video: the industry overview*.

³⁰ Film & Kino (2013) *Nettbaserte filmtjenester overtar*.



Figur 3.20 Inntektsutviklingen i dvd-, blu-ray og kinomarkedet 2008–2014 (i mill. kroner)¹

¹ Dvd- og blu-ray-tallene er noe usikre, spesielt noen år tilbake, men antas likevel å gi et ganske riktig bilde over utviklingen. Tallene viser omsetning til forbruker. Alle tall er inkludert merverdiavgift. Kinoenes omsetning tar kun utgangspunkt i billettinntektene.

Kilde: Film & Kino

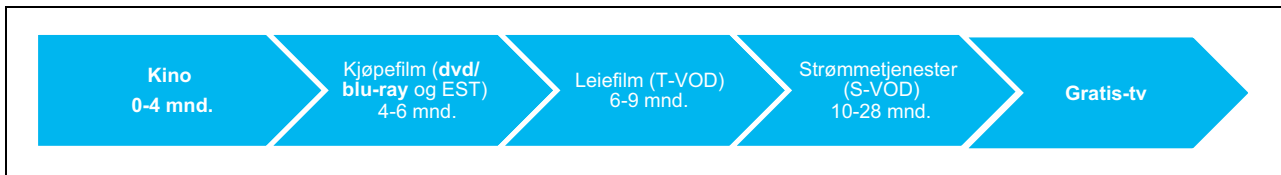
- Digital kjøpefilm innebærer at kunden kjøper nedlasting av film for permanent eie, f.eks. iTunes, Xbox Video. Også kalt EST (Electronic Sell Through).
- Digital leiefilm via Internett eller kabeltjenester innebærer at kunden betaler for strømming av enkeltfilmer for en avgrenset periode, f.eks. ViaPlay, Get, Altibox, Plejmo. Også kalt T-VOD (Transactional video-on-demand).
- Abonnementsbaserte strømmetjenester innebærer at kunden betaler en fast sum for en avgrenset periode og får tilgang til en katalog av filmer og serier over Internett, f.eks. Netflix, TV 2 Sumo, ViaPlay. Også kalt S-VOD (Subscriptional video-on-demand).

Estimatene fra spørreundersøkelsen tyder på at den totale omsetningen i filmmarkedet i 2014 ligger på omtrent samme nivå som i 2009. Det er imidlertid en bred oppfatning i den norske filmbransjen at en lavere andel av pengestrømmene som genereres i de nye visningsvinduene går tilbake til produksjons- og distribusjonsleddet sammenliknet med inntektene fra salg og leie av dvd- og blu-ray. Dette er trolig en viktig årsak til at nye norske filmer i liten grad tilbys på de abonnementsbaserte strømmetjenestene, jf. 3.7.2.

3.7.2 Tilgjengeliggjøring av norsk film

Den digitale utviklingen utfordrer den tradisjonelle modellen for distribusjon av film. Norsk publikum er langt fremme når det gjelder bruk av ny teknologi, og forventer rask tilgang til de nyeste filmene og seriene på de plattformene de foretrekker. Som det framgår av figur 3.21, tar det ofte lang tid fra kinopremiere til filmen tilgjengeliggjøres på de mest populære visningsvinduene på hjemmemarkedet (abonnementsbaserte strømmetjenester). Dette er problematisk av flere grunner. Sammen med kollapsen i dvd-markedet innebærer dette at nye norske filmer i mindre grad enn før er tilgjengelige for hjemmepublikummet. Dette kan øke sannsynligheten for at konsumentene tar i bruk ulovlige fildelingstjenester, og har negative konsekvenser både for filmens inntjeningspotensial og publikums tilgang til norske filmer.

En mulig årsak til at norske filmer i mindre grad er tilgjengelig for publikum på abonnementsbaserte strømmetjenester er, som nevnt ovenfor, at produsentene og distributørene mener at salg av visningsrettigheter til strømmetjenester gir liten uttelling for de totale inntektsstrømmene. Av den grunn blir det viktigere å utnytte potensialet i de øvrige visningsvinduene fullt ut før filmen eventuelt selges og tilgjengeliggjøres på en strømmetjeneste.



Figur 3.21 Utnyttelseshierarkiet for visningsrettighetene til kinofilm

En mulig underliggende årsak til lav betalingsvilje for norsk innhold i strømmetjenester er at dette markedet domineres av store internasjonale aktører som Netflix og HBO Nordic. Internasjonale aktører vil i større grad ha interesse av å investere i og kjøpe film- og serieinnhold, som kan nå bredt ut i verden. Dette setter filmprodusenter og distributører av norske filmer i en vanskelig forhandlingsposisjon, og det medfører at flere filmer ikke når sitt publikum i hjemmemarkedet. Med en husstandsdekning på om lag 30 pst.³¹ vil strømmetjenester som Netflix ha stor påvirkning på prissettingen i det digitale markedet. De vil i stor grad kunne bestemme hvilke filmer og serier som tilbys det norske publikum. At internasjonale selskaper fungerer som portvoktere på hjemmemarkedet, går særlig ut over kunstnerisk ambisiøse filmer rettet mot et smalere publikum. Markedskonsentrasjonen har også den uheldige konsekvensen at publikum legger igjen pengene sine hos utenlandske aktører, og ikke hos dem som finansierer produksjonen av nye norske filmer og serier.

Utviklingstendensen mot at stadig flere norske aktører etablerer seg i de digitale visningsvinduene kan bidra til økt tilgjengeliggjøring av norske filmer og serier. Som det framgår av kap. 4, har norske filmer og serier opparbeidet seg en solid posisjon hos det norske publikum de seinere årene, og en satsing på norsk film- og serieinnhold kan dermed utgjøre et fortrinn for de norske/nordiske formidlingsaktørene i konkurransen mot de internasjonale aktørene.

3.7.3 Opphavsrettighetene

Det er statens rolle å sørge for en balansert regulering av opphavsretten. Åndsverkloven skal ivareta rettighetshavernes interesser og samtidig sikre samfunnets interesse i god tilgang til åndsverk, bl.a. i forbindelse med undervisning, i bibliotek og gjennom adgang til privatbrukskopiering. Teknologisk utvikling og endrede brukervaner kan føre til at balansen i loven forskyves i praksis.

Utgangspunktet er at den som skaper et åndsverk har rettighetene til å utnytte verket. Opphavsmannens enerett er regulert i åndsverkloven kap. 1. Eneretten inkluderer de økonomiske rettighetene til eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring av verk for allmennheten. Opphavsrettens ikke-økonomiske del – de såkalte ideelle rettighetene – inkluderer en rett til å bli navngitt og til at verket skal behandles med respekt. De økonomiske rettighetene kan overdras til andre, og det er full avtalefrihet på opphavsrettens område.

Film- og tv-produksjoner er ofte sammensatt av en rekke ulike åndsverk og vernede prestasjoner. Manusforfattere, regissører, filmfotografer, skuespillere og komponister er noen eksempler på mulige rettighetshavere til en film- eller tv-produksjon. Ofte er rettighetene til alle som er med på å skape filmen overdratt til produsenten. Det nærmere innholdet i de enkelte avtalene hvor rettigheter overdras fra for eksempel en skuespiller eller en manusforfatter til en produsent, kan variere.

Et kjent problem ved det digitale filmmarkedet er at dersom det tar lang tid fra kinovisning før en film blir gjort tilgjengelig på lovlige strømmetjenester, øker risikoen for at et utålmodig publikum tar i bruk ulovlige strømme- eller nedlastingstjenester for å se filmen. I Norge og andre vestlige land er de uautorisererte kanalene først og fremst internettbaserte, som for eksempel Pirate Bay, Popcorn Time og andre ulovlige fildelingsnettverk³².

Den digitale utviklingen har også gjort det mulig å spre eldre filmarv til et nytt publikum. Opphavsrettslige avtaler skal ikke tolkes utvidende, jf. spesialitetsprinsippet i åndsverkloven § 39a. Ny bruk av verket som ikke er med i den opprinnelige avtalen må ofte forhandles på nytt med rettighetshaverne, eksempelvis strømming av eldre materiale. Dersom rettighetshavere ikke kan finnes, vil eventuelt de foreslåtte reglene om bruk av hitteverk i åndsverkloven kunne benyttes til å klarere nye digitale bruksmåter, jf. Prop. 69 L (2014–2015) kap. 5.

³¹ Film & Kino (2015) *Filmopplevelser for 3,4 milliarder*.

³² Handelshøyskolen BI (2012) *Digitalt kulturkonsum. En norsk studie*.

I Prop. 69 L (2014–2015) foreslås det også å utvide avtalelisenssystemet ved innføring av generell avtalelisens. Avtalelisens er en ordning i åndsverkloven, som forenkler rettighetsklarering. Utgangspunktet etter loven er at rettigheter klarenes enten med den enkelte rettighetshaver, eller organisasjoner som representerer rettighetshavere. Men i noen tilfeller kan det være vanskelig å klarere rettigheter til en bestemt bruk, blant annet fordi det kan være uklare rettighetsforhold eller rettighetshavere som ikke representeres av organisasjonene. I slike tilfeller kan avtalelisens være et godt verktøy. Ordningen gjør det mulig å klarere alle rettigheter på bestemte bruksområder ved å inngå avtale med en rettighetshaverorganisasjon, som er godkjent av Kulturdepartementet. I dag er avtalelisens begrenset til bruk på områder som er definert i loven. Nå foreslås mulighetene for bruk av avtalelisens utvidet slik at den kan benyttes generelt på nye områder og på nye former for bruk.

Det vil i hovedsak være opp til aktørene å finne ut hvordan de vil bruke denne muligheten for forenklet klarering. Generell avtalelisens kan bidra til at audiovisuelle produksjoner m.m. kan brukes på nye måter, og dermed gir brukerne større fleksibilitet i tilgangen til slikt materiale.

Opphavsretten utfordres av det pågående teknologiskiftet i distribusjon av filmer og serier. Rettighetshavere til film og tv-produksjoner er en uensartet gruppe med til dels ulike interesser og ulikt styrkeforhold i forhandlinger. Forhandlinger med kommersielle aktører innen film- og tv-produksjon oppleves for enkelte grupper som mer og mer krevende. Departementet har mottatt innspill, bl.a. fra Kunstnernetverket, om at det bør vurderes å innføre tiltak for å styrke kunstneres rettigheter i forhandlinger. Det har blitt argumentert for at åndsverkloven bør inneholde en særskilt presisering av kunstneres rett til vederlag. Departementet følger utviklingen nøye og vil vurdere en slik presisering i forbindelse med den pågående revisjonen av åndsverkloven.

Utgangspunktet etter åndsverkloven er at rettighetshavere må gi samtykke til bruk av, eller har krav på vederlag for sekundærbruk av sine åndsverk. Vederlag til rettighetshavere for videresending i kabel er regulert i EU-direktiv og i åndsverkloven. I dag formidles kringkastingssendinger i stor grad ved bruk av annen teknologi enn tidligere. Mye av sekundærbruken skjer dessuten i form av tv-seeres bruk av film- og tv-produksjoner på forespørsel. Utviklingen er den samme over hele Europa, og i Nederland er det fremmet et lov-

forslag som inneholder et ufravikelig krav om rimelig vederlag til rettighetshavere, slik at rettighetshaverne ikke skal komme dårligere ut på grunn av utviklingen. Departementet vurderer behovet for klarere regulering i forbindelse med revisjonen av åndsverkloven.

Kommisjonen la 6. mai 2015 fram en strategi for utviklingen av det digitale indre markedet (A Digital Single Market Strategy for Europe). Et av tiltakene er reform av opphavsrettsreglene slik at det skal bli enklere for brukere i hele EU å få nettbasert tilgang til audiovisuelle produksjoner. EU-kommisjonen understreker at tiltakene også skal ivareta interessene til den audiovisuelle sektoren.

3.8 Oppsummering

- At vi har store og økonomisk solide produksjonsselskaper, er av stor betydning for produksjonsaktiviteten, sysselsettingen og økonomien i norsk filmbransje.
- I det digitale markedet er det enda viktigere enn tidligere at det eksisterer økonomisk solide produksjonsselskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet.
- Selv om det eksisterer store produksjonsselskaper med høyt aktivitetsnivå, preges spillefilm- og dokumentarbransjen av mange små og økonomisk svake selskaper.
- En utfordring med små selskaper er at disse ofte har begrenset mulighet til å knytte til seg den nødvendige formelle kompetansen som kreves for virksomhetsstyring. Dette er særlig problematisk i overgangen fra det fysiske til det digitale markedet, hvor det er behov for å utarbeide nye forretningsmodeller og strategier.
- En problemstilling knyttet til økonomisk svake produksjonsselskaper er at selskapene vil ha få midler til disposisjon i utviklingsfasen av et prosjekt. Dette kan føre til at filmprosjekter skyves inn i produksjon før prosjektet er godt nok utviklet, noe som igjen kan påvirke filmens kvalitet og inntjeningsmuligheter.
- Kinoene står foreløpig sterkt i det digitale markedet. En økt tendens mot at yngre aldersgrupper går mindre på kino enn før, tyder imidlertid på at også kinoene står overfor framtidige utfordringer.
- Tv-selskapene utfordres av at stadig mer mediebruk skjer på nett. Flere norske tv-selskaper har etablert egne strømmetjenester for tv-innhold for å svare på dette.

- Forbrukernes forventninger og behov ivaretas ikke av eksisterende forretningsmodeller for distribusjon av kinofilm.
- Dominansen av internasjonale aktører på strømmetjenestemarkedet utfordrer finansiering, produksjon og distribusjon av norsk film. Utfordringen er spesielt stor for filmer rettet mot et smalt publikum.
- For å sikre at norske filmer og serier når ut til sitt publikum er det behov for at forretningsmodellene i den norske filmbransjen tilpasses det digitale markedet.
- Fragmenteringen av den norske filmdistribusjonsbransjen kan føre til svekket forhandlingsmakt overfor store, internasjonale visningsaktører.
- Nettoeksport av produksjonsaktiviteter til utlandet fører til at aktivitetsnivået i den norske filmbransjen reduseres, noe som på sikt kan utfordre økonomien i den norske filmbransjen og kvaliteten på norske filmproduksjoner.
- Opphavsretten utfordres av det pågående teknologiskiftet i distribusjon av filmer og serier.

4 Norsk filmtilbud i dag

4.1 Innledning

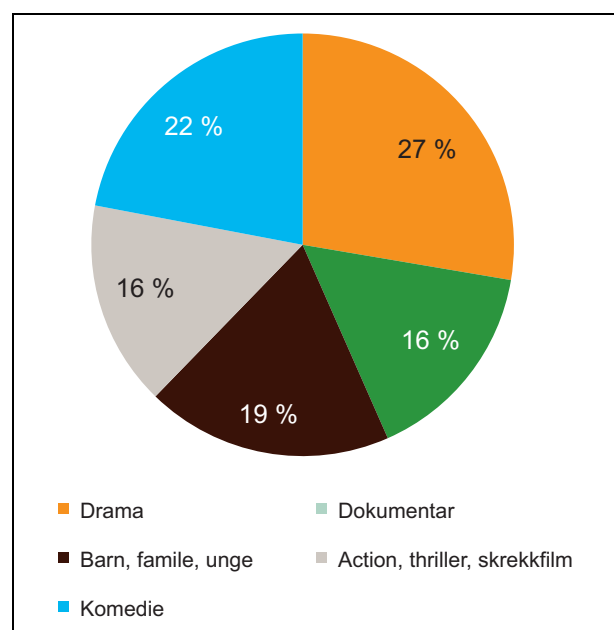
I kap. 3 er det en gjennomgang av økonomien i den norske filmbransjen, med utgangspunkt i produksjon og distribusjon av film og inntekter fra konsumpsjon av film. Kap. 4 tar for seg norsk film fra et innholdsperspektiv og supplerer kap. 3 ved å gi en statusrapport for norsk film i dag, hvilke filmer som lages, hvordan film formidles og hvordan de tas imot av publikum i Norge og internasjonalt.

4.2 Tilbud av norske filmer og serier

Som vist i figur 4.1 har økningen i antall norske spillefilmer vært stor de siste 15 årene. I mange år hadde norsk spillefilm en lav årlig produksjon. I 2001 var det ikke mer enn åtte filmer som hadde kinopremiere. Etter omleggingen av filmpolitikken i henholdsvis 2001 og 2007 ble det fokusert på at produksjonsvolumet skulle økes, og i perioden 2007 til 2014 var det i snitt 25,8 norske kinopremierer per år.

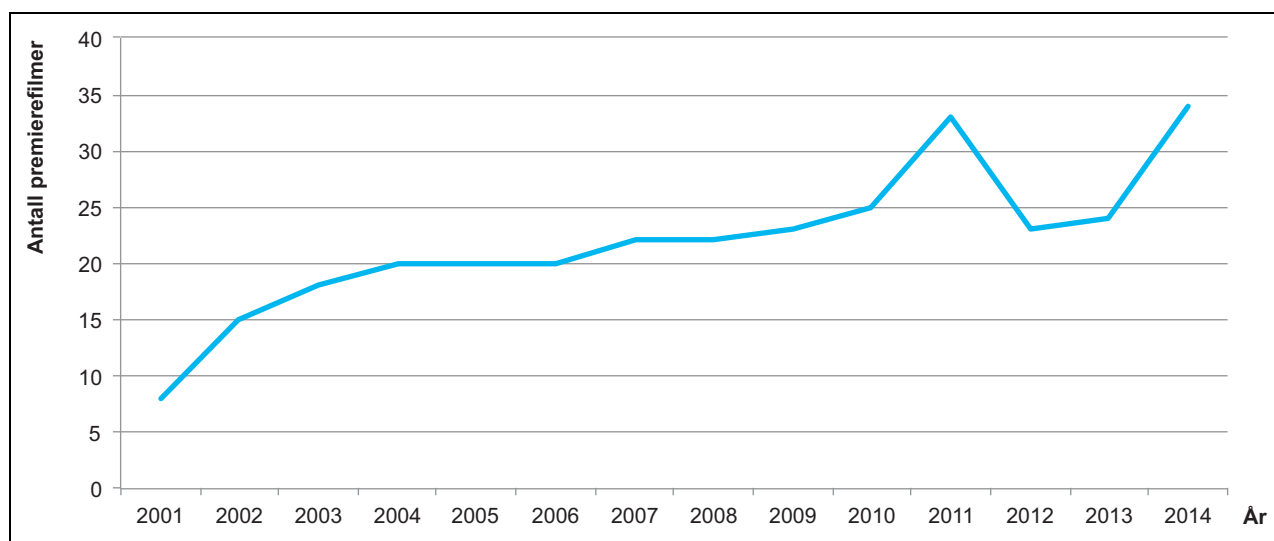
Det statlige tilskuddssystemet skal bidra til å skape variasjon i innhold, ved at det både finnes

ordninger for de kommersielle filmene med stort publikumspotensial og for de mer kunstnerisk



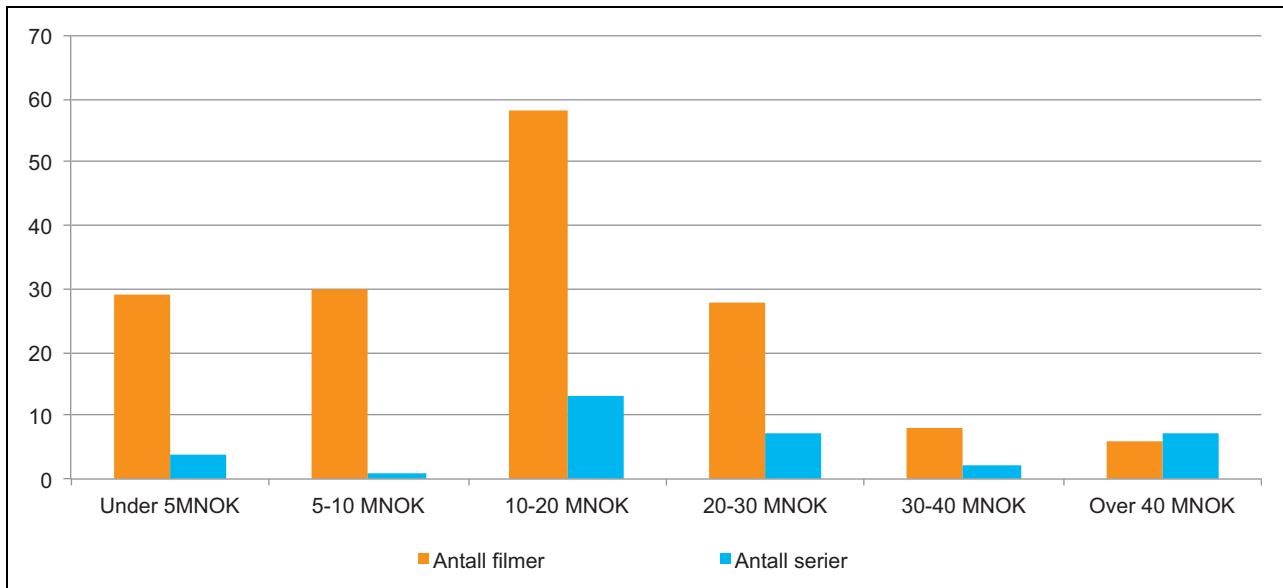
Figur 4.2 Fordeling av sjanger i norske kinofilmer med premiere årene 2009–2014

Kilde: NFI



Figur 4.1 Antall norske premierefilmer 2001–2014

Kilde: NFI



Figur 4.3 Produksjonsbudsjett kinofilmer og serier med premiere i perioden 2009–2014

Kilde: NFI

ambisiøse filmene. Blant de norske kinofilmene i perioden 2009 til 2014 har 66 pst. mottatt forhåndstilskudd fra Norsk filminstitutt. Av disse mottok 76 pst. tilskudd etter kunstnerisk vurdering, mens 24 pst. mottok tilskudd etter markedsvurdering. Et kjennetegn ved norsk film de senere årene er en god spredning av ulike filmtyper. Filmene fordeler seg på sjangre som drama, action, komedie, kinodokumentar, eventyr, familiefilm, thriller, gangsterkomedie m.fl. Ved en grov inndeling i noen hovedkategorier fordeler filmene seg som vist i figur 4.2. De fleste filmene er imidlertid en miks av sjangre. Selv om det er en egen kategori for barn/unge/familie, er det filmer for denne målgruppen også i de andre sjangrene.

Figur 4.3 viser at det produseres kinofilmer og serier innenfor alle budsjettkategorier. Det er flest kinofilmer og serier med et produksjonsbudsjett på mellom 10 og 20 mill. kroner, mens kun et fåtall filmer har et budsjett på mer enn 30 mill. kroner. Det er imidlertid en betydelig andel serier med et produksjonsbudsjett over 40 mill. kroner. Det produseres også et betydelig antall filmer med produksjonsbudsjett under 10 mill. kroner. Mange av filmene med produksjonsbudsjett under 5 mill. kroner er kinodokumentarer, som ofte er rimeligere å produsere enn fiksjonsfilm. Gjennomsnittlig produksjonsbudsjett for kinofilmer med premiere i perioden 2000 til 2014 var 15,5 mill. kroner, mens gjennomsnittlig produksjonsbudsjett for fiksjonsserier med produksjonstilskudd fra NFI i samme periode var 28,6 mill. kroner.

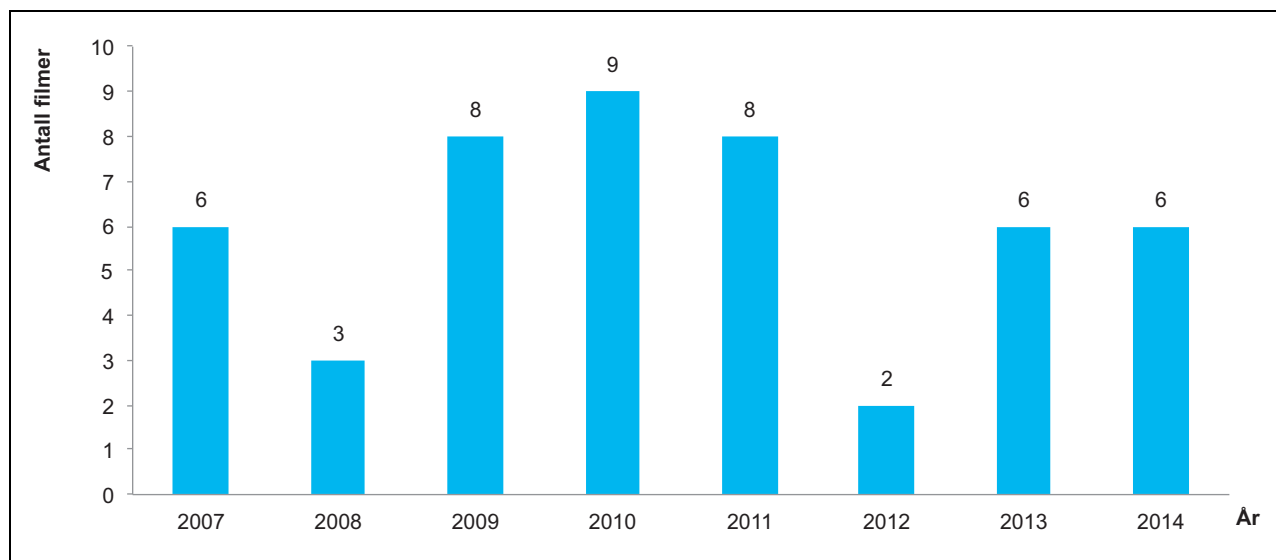
Bredde og variasjon handler også om hvilke målgrupper en film eller serie henvender seg til. Dagens tilskuddssystem gir sterke incentiver til å satse på filmer for barn. Mens etterhåndstilskuddet tilsvarende 100 pst. av filmens dokumenterte salgsinntekter, med et øvre tak på 7 mill. kroner¹ for filmer som oppnår et kinobesøk på minst 10 000, tilsvarende etterhåndstilskuddet for barnefilm 200 pst. av filmens salgsinntekter, med et øvre tak på 9 mill. kroner². Dette gjør barnefilmer til sikrere investeringsobjekter som i de fleste tilfeller gir overskudd.

Også ordningen med tilskudd etter markedsvurdering er gunstig for barnefilm. Barnefilm, og særlig barne- og familiefilmer basert på kjente univers, er ofte sikre publikumssuksesser og har derfor gode sjanser til å vinne fram i markedsordningen. Av de 34 filmene i markedsordningen fra 2008 til 2014 er 16 barnefilmer. En kritikk av barnefilmens orientering mot markedsordningen er at den fører til en kommersialisering av barnekulturen, og at filmskapere heller vil satse på «de sikre kortene» enn på nyskapning og kunstnerisk dristighet. At andelen barnefilmer som er basert på originalmanus er lav, bygger opp under denne påstanden.

Barnefilm trekker til seg store publikumsgrupper, og tendensen er økende. Mens barnefilmens andel av kinobesøket var 36 pst. i gjennomsnitt i perioden 2008 til 2010, var 47 pst. det tilsva-

¹ 2010-kroner.

² 2010-kroner.



Figur 4.4 Antall barne- og ungdomsfilmer 2007–2014

Kilde: NFI

rende gjennomsnittet i perioden 2011 til 2014. Som det framgår av figur 4.4 hadde 48 norske barne- og ungdomsfilmer premiere på norske kinoer i perioden 2007 til 2014. Dette gir et snitt på seks filmer i året og utgjør 23 pst. av alle norske filmer med premiere i perioden.

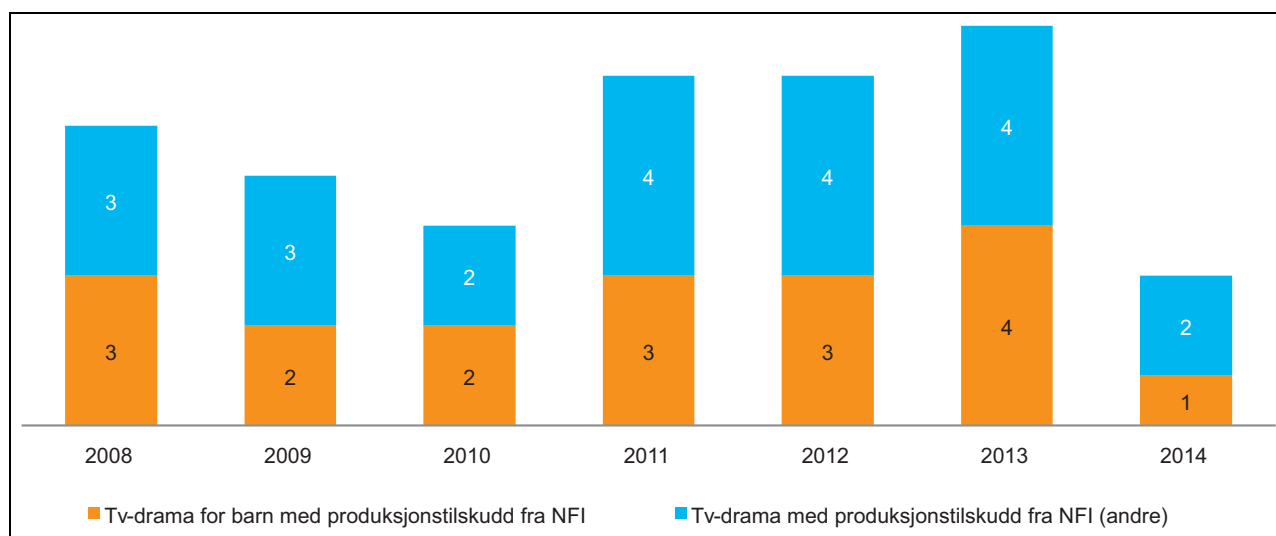
Figur 4.5 viser antall serier som har fått produksjonstilskudd fra NFI i perioden 2008 til 2014, og hvor mange av disse som er rettet mot barn. 45 pst. av produksjonstilskuddene som ble gitt til serier i perioden 2008 til 2014 var til produksjoner for barn.

Norge er et langstrakt land med variert geografi og ulike tilhørigheter. Hvor norske filmer spilles inn kan si noe om hvilke historier som for-

midles til publikum, mens produksjonsselskaperes postadresse kan si noe om filmskaperens regionale tilhørighet.

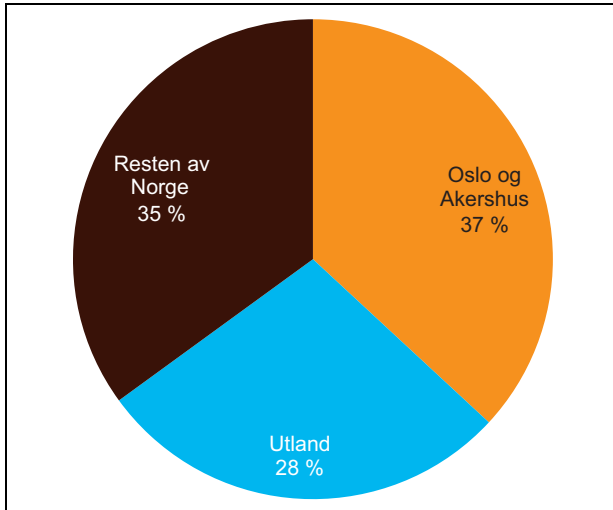
En og samme film har ofte flere innspillingssteder, og innspillingen kan fordele seg på flere landsdeler eller være spilt inn helt eller delvis i utlandet. Som vist i figur 4.6 fordeler innspillingdagene av alle norske premiefilmer i perioden fra 2011 til 2014 seg med 37 pst. i Oslo og Akershus, 35 pst. i resten av Norge og 28 pst. i utlandet.

De statlige tilskuddsordningene til filmproduksjon skal støtte opp under filmproduksjon i hele landet. Figur 4.7 viser hvordan tilskudd til produksjon av kinofilm, kortfilm, dokumentar,



Figur 4.5 Antall serier for barn og andre med produksjonstilskudd fra NFI 2008–2014

Kilde: NFI



Figur 4.6 Fordeling av innspillingssted til premierefilmer 2011–2014

Kilde: NFI

serier og utvikling av dataspill fordeler seg på de ulike landsdelene for årene 2011 til 2014. Den geografiske fordelingen av tilskuddene vil variere fra år til år avhengig av både tallet på søknader og kvaliteten på prosjektene som søker støtte fra de ulike regionene. I 2014 gikk 85 pst. av fondsmidlene til produksjonsselskaper med postadresse i Oslo og Akershus. Dette må ses i sammenheng med at 77 pst. av de ansatte i produksjonsbransjen i 2012 hadde adresse i Oslo og Akershus, slik tabell 4.1 viser. Den geografiske fordelingen av fondsmidlene bør også ses i sammenheng med den geografiske fordelingen blant de som søker om tilskudd. Av 479 søknader om produksjonstilskudd i 2014, kom 239, eller 50 pst., fra produk-

sjonsselskaper med postadresse i Oslo eller Akershus.

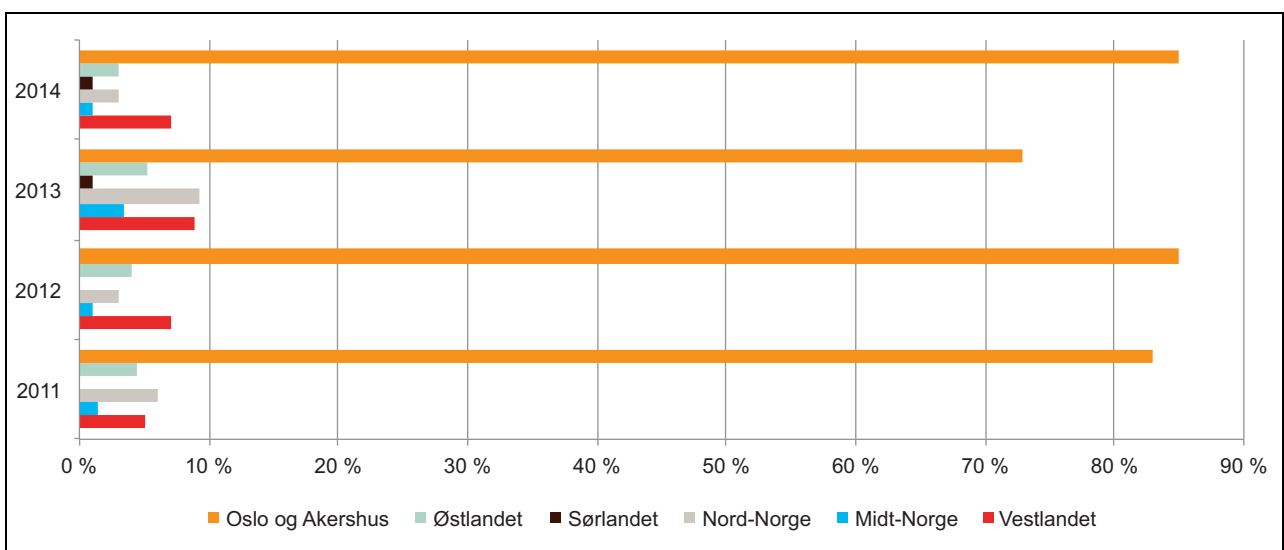
Det har de seineste årene vært en positiv utvikling når det gjelder kjønnsbalansen i norsk filmproduksjon til tross for at det ikke har vært innført en kjønnskvoltering. NFI praktiserer imidlertid en moderat kjønnskvoltering, jf. at det er nedfelt i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner at tilskuddene til norske audiovisuelle produksjoner over tid skal bidra til likestilling i filmbransjen. Kvinneandelen i nøkkelposisjoner i prosjekter som er tildelt produksjonstilskudd var i 2014 på 54 pst. Innenfor dokumentarfilm og kortfilm er det relativt sett betydelig flere prosjekter med høy kvinneandel blant søknadene til NFI.

4.3 Formidling og tilgjengeliggjøring av filmtilbudet

I tillegg til å planlegge og produsere filmen er en viktig del av prosessen det arbeidet som gjøres for å få filmen ut til publikum.

4.3.1 Distribusjon og markedsføring

Formidling handler om å gjøre filmene fysisk tilgjengelige i markedet slik at publikum har mulighet til å se dem. Arbeidet med å distribuere og lansere filmene består f.eks. av å markedsføre og selge filmene til kinoer, filmfestivaler og andre visningsarenaer, både internasjonalt og på hjemmemarkedet. For nye filmer er den første tiden etter premiere primært innrettet mot inntjening og kommersielt salg. Markedsføring er avgjørende



Figur 4.7 Prosentvis fordeling av produksjonstilskudd 2011–2014 (inkluderer også dataspill)

Kilde: NFI

Tabell 4.1 Geografisk fordeling av ansatte i produksjonsbransjen 2012

	Fordeling av ansatte i produksjonsbransjen			
	Dokumentar	Spillefilm	Tv-produksjon	Hele bransjen
Oslo/Akershus	46 %	69 %	88 %	77 %
Østlandet ellers	21 %	21 %	4 %	8 %
Sørlandet	0 %	0 %	1 %	2 %
Vestlandet	5 %	5 %	6 %	8 %
Trøndelag	0 %	0 %	0 %	1 %
Nord-Norge	5 %	5 %	1 %	4 %

Kilde: ideas2evidence (2014)

for at publikum skal eksponeres for informasjon om det tilbudet som til enhver tid finnes.

Kap. 3 inneholder nærmere beskrivelse av distribusjon av film i Norge.

4.3.2 Tilrettelegging for målgrupper med særskilte behov

For at norske filmer og serier skal være reelt tilgjengelige for alle grupper i samfunnet, er det nødvendig med tilrettelegging av innholdet for publikummere med særskilte behov. For barn og personer med nedsatt syn eller hørsel kan dette gjøres gjennom teksting, synstolking og såkalt «dubbing».

Teksting

Alle norske filmer som vises i ordinær kinodistribusjon og som har mottatt tilskudd fra NFI, blir vist med undertekster. Dette ble innført som krav i forskrift om audiovisuelle produksjoner f.o.m. 2012. Per i dag foreligger ikke krav om teksting av innhold på andre plattformer.

Synstolking

Synstolking er et hjelpemiddel som gjør at blinde og svaksynte kan oppfatte det som skjer i filmen ved hjelp av et lydspor med beskrivelse av levende bilder. Film & Kino har tidligere gitt tilskudd til synstolking av norske filmer på dvd og blu-ray fra de statlige avgiftsmidlene i Norsk kino- og filmfond, som Film & Kino forvalter. På grunn av reduserte inntekter til fondet utgikk tilskudd til synstolking fra Film & Kinos budsjett fra og med 2014. Tilbudet om synstolkede norske filmer sto dermed i fare. For å sikre et tilbud av norske fil-

mer også for denne gruppen ble det for 2014 og 2015 gitt ekstrabevilgning over statsbudsjettet øremerket synstolking. I 2014 ga Film & Kino tilskudd til synstolking av tre filmer fra disse midlene. Siden 2007 er 35 norske kinofilmer synstolket.³ Disse er tilgjengelige på dvd og blu-ray.

Mens synstolking fram til nå kun har vært tilgjengelig på dvd og blu-ray er det nå teknologisk mulig å tilby synstolking på kino via såkalt smarttelefon. På denne måten kan blinde og svaksynte oppleve film på kino i samme forestilling som andre – uten at dette innebærer ekstra kostnad eller merarbeid for kinoene.

Dubbing av filmer for barn

For barn som ikke kan lese undertekster kan filmvisningen tilrettelegges gjennom dubbing. Film & Kino gir i dag tilskudd til dubbing av barnefilm fra de statlige avgiftsmidlene i Norsk kino- og filmfond, som Film & Kino forvalter. Tilskuddet bidrar til at kvalitetsfilmer beregnet på et ungt publikum blir satt opp på norske kinoer. Alle norske filmdistributører kan søke om tilskudd. Seks filmer mottok tilskudd til dubbing i 2014⁴.

4.3.3 Tiltak for å sikre tilgang til norsk og utenlandsk kvalitetsfilm

Flere formidlingstiltak bidrar på ulike måter til å sikre tilgang på norske og utenlandske filmer i tilfeller der dette ikke nødvendigvis er økonomisk lønnsomt, f.eks. fordi filmen har en begrenset målgruppe.

³ Film & Kinos nettsider www.kino.no.

⁴ Film & Kinos årsmelding for 2014.

Tilskuddsordninger for import og distribusjon av kvalitetsfilmer

Film & Kino gir i dag tilskudd til distribusjon og import av kvalitetsfilmer til norske kinoer gjennom distribusjonsgarantier og importstøtte. Formålet er å bidra til oppsetting av importert kvalitetsfilm på så mange kinoer som mulig over hele landet. Utvalget av filmer gjøres i samarbeid med de store kinoene i Oslo, Bergen og Trondheim, som så garanterer oppsetting av filmen. Til sammen 20 av filmene med kinopremiere i 2014 inngikk i Film & Kinos garantistøtteordning (herunder sju barnefilmer), og 17 av filmene mottok importstøtte.

I tillegg gir Film & Kino tilskudd til distribusjon av kvalitetsfilm på dvd/blu-ray – såkalt S-filmstøtte. Alle norske distributører av videogram kan søke. Søknadene vurderes ut fra faglige kvaliteter og kriterier, med vekt på europeiske kvalitetsfilmer og uavhengige produksjoner. I 2014 ble det gitt tilskudd til 91 slike filmer⁵.

Filmfestivaler

Filmfestivaler er viktige formidlere av filmkultur, og bidrar til å bringe kvalitetsfilmer som ikke får ordinær kinodistribusjon ut til publikum. I tillegg fungerer flere filmfestivaler som salgsmarkeder og utstillingsvinduer for filmer. Filmfestivalene er særlig av stor betydning for den typen filmer som er underrepresentert i de øvrige visningsarenaene for film, som eksempelvis kort- og dokumentarfilm og filmer fra andre verdensdeler enn USA og Europa.

De siste tiårene har antall filmfestivaler vokst kraftig, både her i Norge og i verden ellers. I 2014 mottok 57 norske filmfestivaler statlig tilskudd⁶. Festivalene spenner fra brede publikumsfestivaler med rundt 50 000 besøkende til mindre nisjefestivaler med et par tusen besøkende. De fleste drives ved hjelp av betydelig frivillig innsats.

En kartlegging av norske filmfestivaler fra 2013⁷ slår fast at festivalene spiller en viktig rolle for utviklingen av den norske filmbransjen. Festivalene gir visningsmuligheter, inspirasjon, kunnskap og muligheter for å knytte kontakt med film-

skapere fra andre steder og andre land. Festivalene betyr også mye for filmmiljøet lokalt og regionalt, og de er slik med på å spre kompetansen innenfor filmfeltet til hele landet. Flere festivaler har egne visningsarenaer for lokalt produsert film og egne tilbud til ungdom og skoleelever. Festivalene har dermed også stor betydning for talentutvikling lokalt.

Cinematiker

Cinematikerne ivaretar kino- og filmkulturen gjennom formidling av norsk og internasjonal filmhistorie og filmkultur, og tilbyr kuraterte program på linje med museer og gallerier. Et cinematek er en visningsarena som drives med kulturelle og pedagogiske målsettinger for å stimulere filmkulturen lokalt og nasjonalt. I tillegg til filmvisninger arrangerer cinematekene bl.a. seminarer, foredrag og filmbransjeutviklende tiltak. Publikum kan her få presentert filmkunst med høy kvalitet, profesjonalitet og fagkompetanse på det store kinolernet. Cinematekene er geografisk plassert i Bergen, Trondheim, Tromsø, Kristiansand, Stavanger, Lillehammer og Oslo.

Cinematekene spiller også en viktig rolle når det gjelder formidling av filmarven, jf. omtale nedenfor. Ikke minst gjelder dette de cinematekene som fortsatt har analoge filmframvisere i tillegg til digitale, og som er de eneste kulturinstitusjonene i Norge som har mulighet til å vise analogt restaurerte filmer på stort lerret.

Et cinematek drives normalt i nær relasjon til et filmarkiv eller en filmsamling, og vil i stor grad basere virksomheten på verkene i denne samlingen. I Norge gjelder dette samlingen med utenlandske visningskopier som Nasjonalbiblioteket har tatt hånd om siden 2008, da ansvaret for filmarkiv og restaurering ble overført fra NFI til NB. Denne samlingen av visningskopier disponeres av de cinematekene som fortsatt viser analog film (Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og Kristiansand). I tillegg lånes kopier ut til FIAF⁸-medlemmer i utlandet.

Cinemateket i Oslo er en del av Norsk filminstitutt, og koordinerer det faglige og praktiske samarbeidet mellom de norske cinematekene. Cinemateket i Oslo har status som nasjonalt cinematek, og er norsk medlem i FIAF.

⁵ Film & Kinos årsmelding for 2014.

⁶ Film & Kinos årsmelding for 2014. Tilskudd til filmfestivaler gis i dag fra Norsk kino- og filmfond (NKFF), som forvaltes av Film & Kino, jf. omtale i kapittel 8.

⁷ Ideas2evidence (2013) *Hodet over vannet? En kartlegging av norske filmfestivaler*.

⁸ FIAF er den internasjonale organisasjonen for filmarkiv og cinematekdrift med medlemmer over hele verden.

Filmklubber

Filmklubber er ideelle og frivillige foreninger med filmvisning som hovedaktivitet. Filmklubbene drives ofte i samarbeid med lokale kinoer eller andre kulturinstitusjoner. Dette tilbudet fungerer som en alternativ kino på mindre steder og i lokalmiljøer. Filmklubbene er et visningssted som setter fokus på filmhistoriens klassikere og nyere filmkunst, samt et forum for møter mellom publikum og filmskapere, filmdebatt og analyse av film. I 2014 var 87 filmklubber tilsluttet Norsk filmklubbforbund, herunder 22 ungdomsfilmklubber og barnefilmklubber.⁹

Innkjøpsordninger for film til bibliotekene

Norsk filminstitutt er i ferd med å etablere en innkjøpsordning for kort- og dokumentarfilm som strømmetjeneste til norske bibliotek. Tjenesten skal gi tilgang til å strøme filmer som inngår i ordningen for en avgrenset låneperiode. Tjenesten skal fungere både på biblioteket og hjemme hos den enkelte, samt på alle plattformer som er koblet til Internett.

Bygdekinoen

Bygdekinoen tilbyr kino på steder som ikke har egen fast kino. Bygdekinoen har mobilt utstyr og viser film i alle typer lokaler, for tiden på om lag 175 steder i 148 kommuner over hele landet. Bygdekinoen hadde 122 500 besøk i 2014, en oppgang på 9 pst. fra 2013¹⁰. Åtte av de ti best besøkte filmene var barne- og familiefilmer. Seks av filmene på Bygdekinoens topp ti-liste var norske, og besøket på norske filmer utgjorde nær 51 pst. av det samlede besøket.

Bygdekinoen retter seg særlig mot barn og ungdom og viser én barnefilm og én ungdoms-/voksenfilm per kveld. Det arrangeres også skolekinoforestillinger, og det vises film i tilknytning til festivaler og andre arrangementer utenom det ordinære filmprogrammet. Bygdekinoen viser fersk og aktuell film, både filmer som når et bredt publikum og smalere filmer. Film vises i alt fra gymsaler og samfunnshus til kulturhus med amfi og faste kinoanlegg.

4.3.4 Bevaring og tilgjengeliggjøring av filmarven

For å kunne drive filmformidling også i tiden etter ferskvareperioden må filmene være tilgjengelige og i brukbar stand. Restaurering og oppbevaring av filmer for fremtiden er derfor en viktig del av formidlingsarbeidet. Lov om avleveringsplikt for allment tilgjengelege dokument innebærer bl.a. at alt filmmaterial som offentliggjøres i Norge skal avleveres. Videre er systematisk digitalisering av norsk filmarv en grunnpilar for å sikre tilgangen til norsk film nå og for fremtiden. Nasjonalbiblioteket har ansvar for oppfølging av avleveringsplikten, arkivering, bevaring, restaurering, digitalisering og tilgjengeliggjøring av den norske filmarven. Nasjonalbiblioteket har også ansvar for samlingen av utenlandske filmer.

Nasjonalbibliotekets samling inneholder norsk produsert film i alle sjangre og formater fra 1903 til i dag¹¹. Tilvekst i samlingen skjer i dag først og fremst gjennom pliktavlevering, men Nasjonalbiblioteket tar også imot historisk filmmaterial fra institusjoner og privatpersoner. Nasjonalbiblioteket har dessuten en omfattende samling film dokumentasjon, bl.a. stillbilder, plakater, programmer, manuskripter og annet arkivmaterial.

Den digitale revolusjonen har stor betydning for bevaring av filmarven. Filmarkiver må operere på to nivåer: Digitalt og analogt. Mulighetene som digitaliseringen gir for bedre tilgang til publikum forutsetter at digitalisering av verkene prioriteres. Kompleksiteten og kostnadene ved å klarere rettigheter er en av utfordringene når det gjelder tilrettelegging for nettilgang til digitale filmsamlinger.

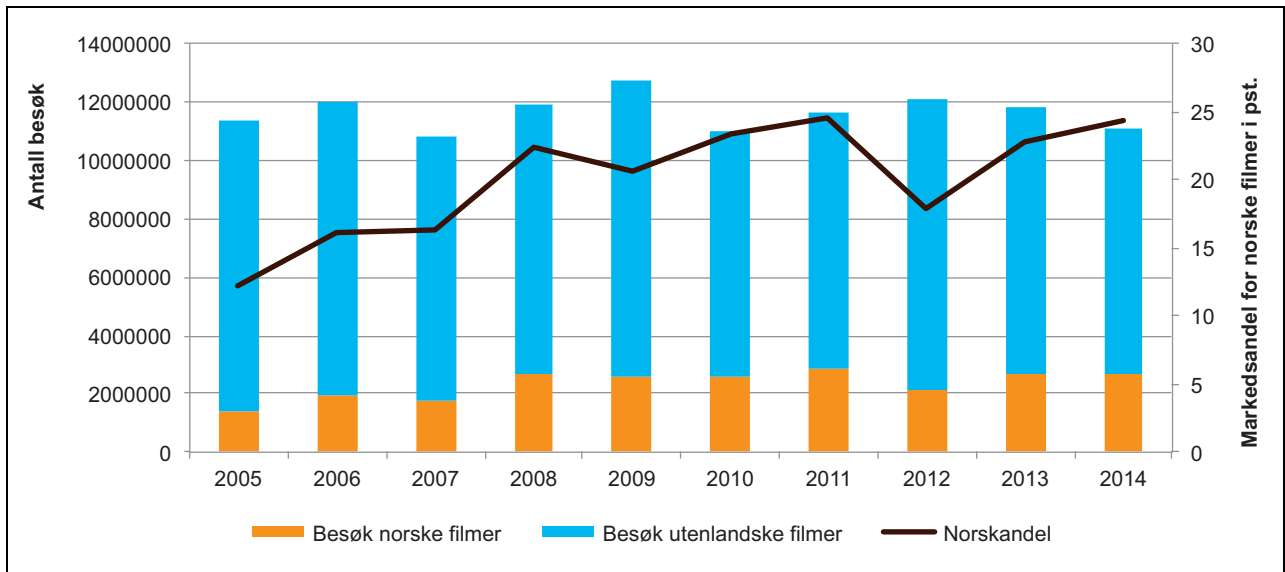
Formidling av filmarven er delt mellom private aktører på den ene siden, og statlige aktører (NFI og Nasjonalbiblioteket) for de filmene som private aktører ikke ser et inntjeningspotensial i. Nasjonalbiblioteket har et ansvar for å legge til rette for formidling, og at materialet i størst mulig grad stilles til disposisjon for brukerne. Etter hvert som Nasjonalbiblioteket systematisk digitaliserer filmer fra samlingen, blir filmene tilgjengelige i det digitale biblioteket. De fleste filmene er kun tilgjengelige for påsyn i Nasjonalbibliotekets lokaler, men filmer som er rettighetsklarert gjøres fritt tilgjengelig på Internett.

NFI tilgjengeliggjør flere norske spillefilmer og dokumentar- og kortfilmer gjennom strømmetjenesten filmarkivet.no, samt gjennom nettbutikken filmbutikken.no. I tillegg har NFI ansvar

⁹ Norsk filmklubbforbunds nettsider: www.filmklubb.no.

¹⁰ Film & Kinos årsmelding for 2014.

¹¹ Nasjonalbibliotekets nettsider: www.nb.no.



Figur 4.8 Kinobesøk og norsksandel 2005–2014

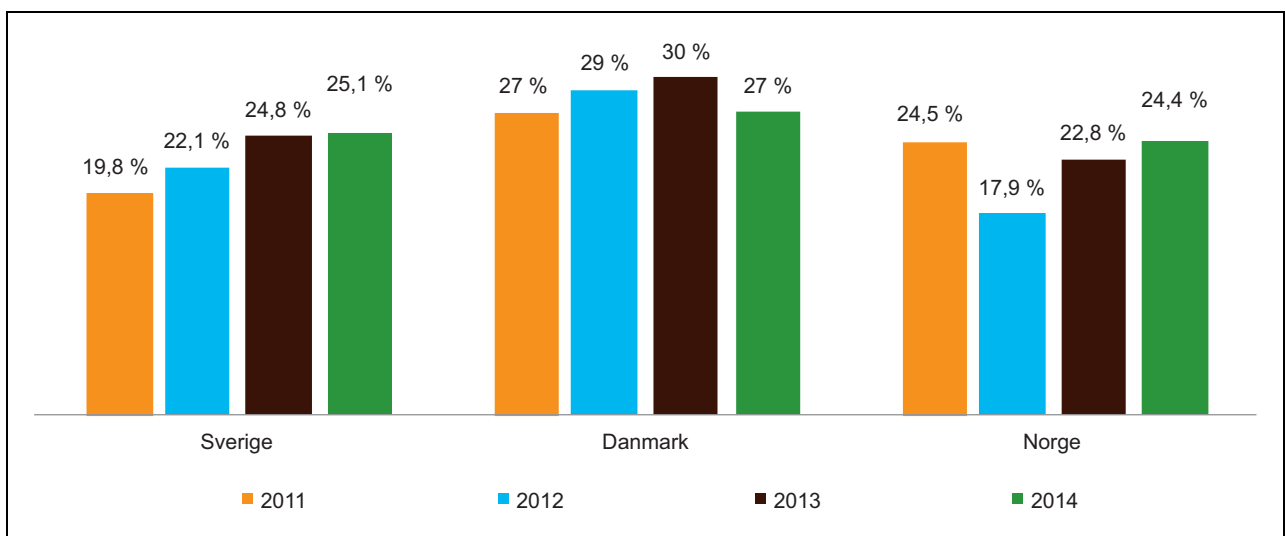
Kilde: NFI

for strømmetjenesten filmrommet.no, som er en abonnements-tjeneste der filmene er tilrettelagt for undervisning på skoler, bibliotek og andre institusjoner. Kommersiell strømmetjenester er også med på å tilgjengeliggjøre filmarven. Imidlertid ser norske filmer ut til å være underrepresentert i disse tjenestene, særlig når det gjelder de abonnementsbaserte strømmetjenestene. Dette omtales nærmere i kap. 3.

4.4 Publikumsopplutning om norsk film

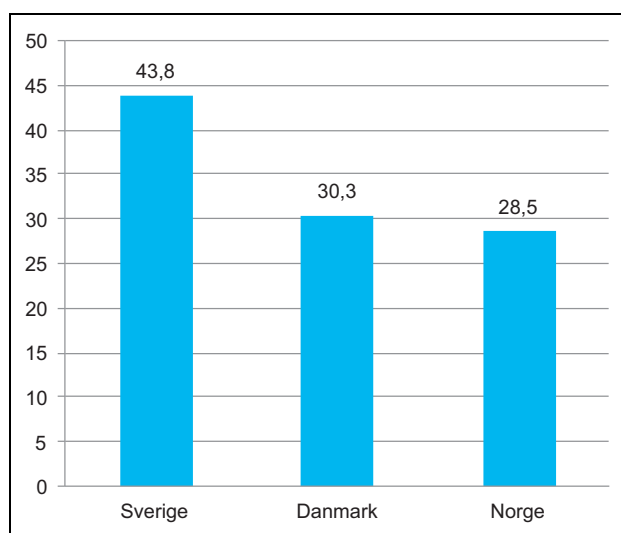
Publikumsopplutningen til norsk film var lenge beskjedent sammenlignet med andre nordiske land og land i Europa for øvrig. I 2001 hadde norsk film en markedsandel på kino på 6,1 pst. Dette hadde sammenheng med lav årlig produksjon, jf. tidligere omtale.

De samlede besøkstallene på kino i Norge for perioden 2000 til 2014 er relativt stabile. Andelen som velger å se norsk film på kino har imidlertid økt betydelig. I 2007 var det 1,8 millioner besøkende på norske filmer, mens det i 2014 var



Figur 4.9 Hjemmemarkedsandel i de skandinaviske landene 2011–2014

Kilde: NFI



Figur 4.10 Antall premierefilmer i Sverige, Danmark og Norge gjennomsnitt for årene 2011 – 2014

Kilde: NFI

2,7 millioner besøk. Som vist i figur 4.8 ga dette en markedsandel på henholdsvis 16,4 og 24,4 pst.

Den norske markedsandelen er per i dag mer på linje med hjemmemarkedsandelen i de andre skandinaviske landene. Danmark ligger fremdeles foran med en gjennomsnittlig markedsandel på 28,3 pst. for årene 2011 til 2014, mens Sverige og Norge har en gjennomsnittlig markedsandel i samme periode på henholdsvis 23 og 22,4 pst.

Figur 4.10 viser gjennomsnittlig antall premierefilmer i året i de skandinaviske landene for 2011 til 2014. Sverige og Danmark hadde et snitt

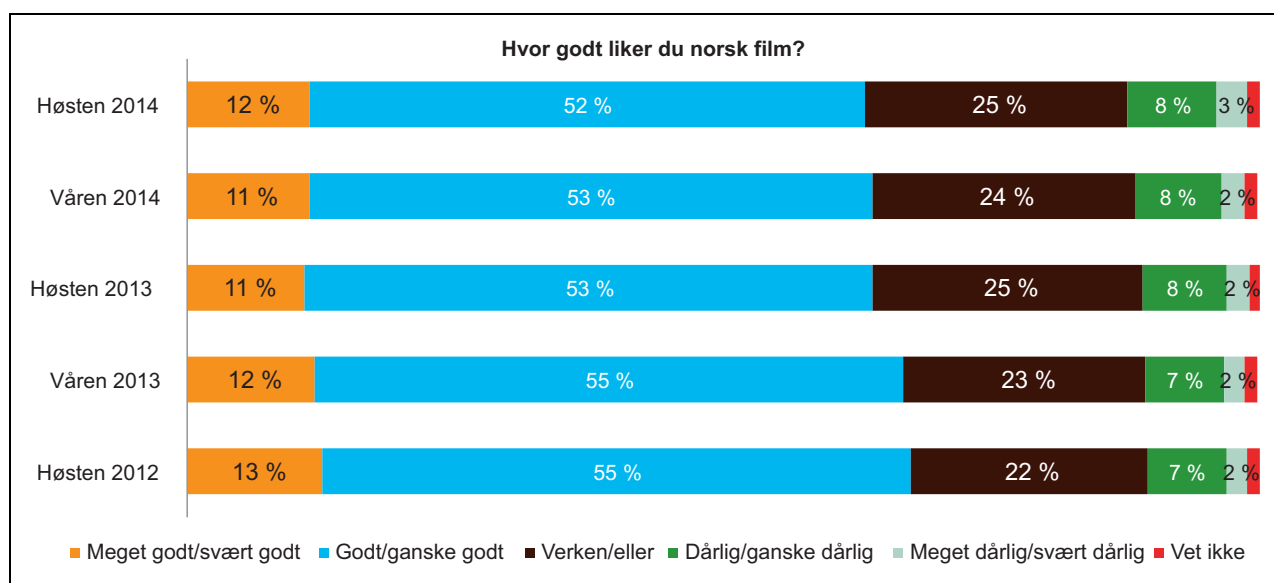
på henholdsvis 43,8 og 30,3 premierefilmer i året i perioden 2011 til 2014. Tilsvarende tall for Norge er 28,5. Sverige og Danmark har imidlertid et større hjemmemarked enn Norge, og trakk i 2014 henholdsvis 16,3 og 12,2 millioner besøk til landenes kinoer totalt. I Norge var det totalt 11,1 millioner besøk på kino i 2014.

Selv om kvalitet ikke er en objektiv størrelse, finnes det flere indikatorer som kan fortelle oss noe om kvaliteten i norske audiovisuelle produksjoner. Én indikator er publikums vurdering av norsk film. Ifølge Norsk Filmmonitor oppfattet mellom 63 og 67 pst. av det norske kinopublikummet norsk film som «ganske god» eller «svært god» i perioden høsten 2012 til våren 2014¹². Andelen som synes norsk film er «dårlig/ganske dårlig» eller «meget dårlig/svært dårlig» varierer fra 9,4 til 11,1 pst., mens andelen som svarer «verken/eller» ligger mellom 22 og 25 pst. Et stort flertall av det norske kinopublikummet er altså positive til norsk film.

4.4.1 Norske filmer og seriers posisjon internasjonalt

En annen indikator for kvalitet er norsk films suksess i utlandet, som deltakelse på anerkjente festivaler og salg på utenlandske markeder. De senere årene har norske filmer fått større oppmerksomhet internasjonalt, og interessen for norsk

¹² Siden høsten 2012 har Norsk filminstitut, i samarbeid med TNS Gallup, målt det norske kinopublikumets vurdering av norsk film gjennom Norsk filmmonitor.



Figur 4.11 Resultater fra omdømmeundersøkelser i perioden fra høsten 2012 til høsten 2014

Kilde: NFI

film i utlandet er økende. Norske filmer har for eksempel blitt nominert til prestisjefylte priser som Golden Globe, Oscar og César. Forespørsler fra utenlandske festivaler blir stadig flere, og norske filmer vekker oppsikt og selger godt på internasjonale markeder. Kinofilmene *Louder than Bombs*, *Blind*, *Reisen til Julestjernen*, *Hodejegerne*, *Brev til kongen* og *Mot naturen* og kortfilmene *Ja, vi elsker* og *Moulton og meg* samt dokumentarene *Tvillingsøstre* og *Drone* er et knippe eksempler på filmer som på ulike måter har gjort seg bemerket i utlandet de seineste årene. Internasjonaliseringen av norsk film gjør at stadig flere norske skuespillere, regissører og filmarbeidere etterspørres i internasjonale filmproduksjoner.

Utenriktjenesten bidrar til internasjonalisering av norsk film gjennom en rekke tiltak, bl.a. når det gjelder å invitere utenlandske eksperter til norske filmfestivaler, og tiltak knyttet til norsk film i utlandet, både i direkte samarbeid med utenlandske festivaler og med utenlandske distributører. Utenriktjenesten samarbeider tett med Norsk filminstitutt i gjennomføring av tiltak for internasjonalisering av norsk film, og bruker betydelige kulturmidler på de forskjellige tiltakene.

Etterspørselen etter norske filmer fra prioriterte festivaler er stor. Norge har et langvarig og godt samarbeid med de viktigste filmfestivalene, som Cannes, Berlin, Toronto, Montreal, Venezia, Sundance, Karlovy Vary, San Sebastian, Annecy og IDFA i Nederland. Det er likevel vanskelig å bli tatt ut til konkurranse på verdens største festivaler.

Formålene med en internasjonalisering av norsk filmbransje er flere. For det første vil et marked utenfor Norge øke filmbransjens inntektspotensial. Det norske markedet er lite, og økt eksport av filmer kan bidra til å styrke økonomien i bransjen. For det andre handler det om kulturell profilering av norske filmer og norsk films omdømme i utlandet. For det tredje bidrar internasjonaliseringen til kompetanseheving og profesjonalisering av bransjen. Internasjonalt samarbeid er nyttig både for å åpne nye markeder, for nettverksbygging, for «best practice» og for å lage nyskapende prosjekter. Dette bidrar igjen til høyere kvalitet i norske produksjoner. For det fjerde vil en sterkere posisjonering av norsk film og serier internasjonalt være viktig for å fremme merkevaren norsk film og serier i de internasjonale visningsvinduene, som opererer både på det nasjonale og internasjonale hjemmemarkedet.

Utviklingen av eksportverdien for norsk film gjenspeiler også en større interesse for norsk film i utlandet. Som det framgår av figur 4.13, har det

Boks 4.1 Historien om Alexandra og Mia fenger en hel verden



Figur 4.12 Tvillingsøstrene

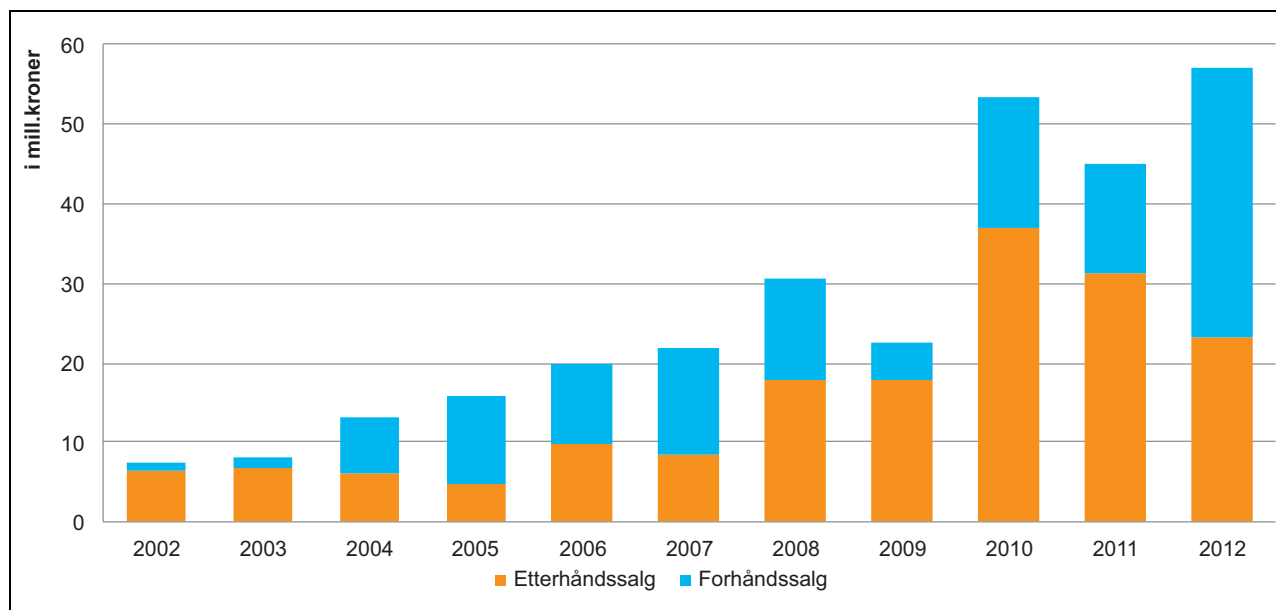
Foto: Moment Film AS

I konkurranse med 300 filmer fra hele verden vant *Tvillingsøstrene* av Mona Friis Bertheussen publikumsprisen på verdens største dokumentarfilmfestival, IDFA i Amsterdam, i 2013. Å få innpass på IDFA har hatt stor betydning for filmen. Her samles tv-innkjøpere fra hele verden, og «alle» var interessert i historien om de eneggede tvillingsøstrene fra Kina som ble adoptert bort til hver sin familie på hvert sitt kontinent – og som ble gjenforent flere år senere.

Tvillingsøstrene har i tillegg til publikumsprisen på IDFA vunnet ti andre filmpriser, og høstet gode anmeldelser i internasjonal presse, herunder i New York Times og USA Today. Filmen er nå solgt til 30 land, og blant de mest prestisjefylte salgene er PBS i USA, BBC i England, CBC i Canada og NHK i Japan. Filmen har hatt bred distribusjon i Europa, men er også solgt til tv-kanaler i Brasil, Sør-Korea, Russland, Australia og New Zealand. Filmen selges på iTunes i USA og Canada, er tilgjengelig på Vimeo og ligger på bestselgerlista til Platekompaniet her hjemme.

vært en jevn stigning i utlandssalget av norsk film siden 2002. I tiden etter 2008 har det vært en betydelig vekst i eksportverdien til norsk film, men med store svingninger fra år til år. 2012 framstår som et foreløpig toppår, med en samlet eksportverdi beregnet til 57 mill. kroner.¹³

Ifølge ideas2evidence har antallet filmer som har blitt eksportert økt med nesten 60 pst. i perio-



Figur 4.13 Norsk films eksportverdi 2002–2012

Kilde: NFI

den 2002 til 2011¹⁴. Samtidig tyder tall fra NFIs årlige eksportundersøkelse på at andelen norske kinofilmer som blir solgt til utlandet har gått noe ned de seinere årene, fra 90 pst. i 2008 til 70 pst. i 2012. Hvor stor andel av de norske filmene som selges til utlandet avhenger imidlertid i stor grad av hvor mange og hvilke norske filmer som har premiere hvert år. Andelen norske filmer som eksporteres til utlandet kan dermed variere mye fra et år til et annet.

¹³ Opplysningene er i hovedsak basert på salgsoppgaver som produsentene har fått fra salgsagentene sine. Salgsverdien er kalkulert som et bruttobeløp, dvs. før kommisjon/minimumsgaranti er trukket fra. Datainnsamlingen er utført to år etter at filmene hadde premiere.

¹⁴ Ideas2Evidence (2014) *Åpen framtid*.

NFI sine eksportundersøkelser omfatter ikke tv-produksjoner, og det finnes av den grunn liten informasjon om utenlandssalget av norske drama- og dokumentarserier. De siste årene har man imidlertid sett at flere norske tv-produksjoner og -formater har blitt solgt til utlandet, både i form av visningsrettigheter og rettigheter til å lage egne versjoner av norske serier/formater. Til tross for at flere utenlandske tv-produsenter har kjøpt rettigheter til å lage egne versjoner av norske serier, har så langt ingen norsk serie blitt nyinnspilt i utlandet¹⁵. Det finnes imidlertid eksempler på at norske tv-formater har blitt produsert i andre land.

¹⁵ Ideas2Evidence (2014) *Åpen framtid*.

5 Et framtidrettet tilskuddssystem

5.1 Innledning

Tilskuddssystemet er statens primære virkemiddel i filmpolitikken, gjennom årlige bevilgninger til filmformål, utforming av forskrifter og politisk styring via årlige tildelingsbrev til Norsk filminstitutt (NFI). Formålet med tilskuddsordningene er blant annet å fremme norske audiovisuelle produksjoner som kulturuttrykk og legge til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon, jf. kap. 2.

Dette kapitlet gir en oversikt over de statlige tilskuddsordningene til audiovisuelle produksjoner som forvaltes av NFI. Videre presenteres resultatene fra den eksterne evalueringen av ordningene som departementet fikk gjennomført i 2014 samt høringen av denne. Departementet foreslår på bakgrunn av dette et mer framtidrettet tilskuddssystem.

Departementets forslag til innretning på øvrige statlige tilskuddsordninger på filmområdet omtales i de påfølgende kapitlene: kap. 6 om Norge som attraktivt innspillingsland, kap. 7 om tilskudd til regionale filmvirksomheter, kap. 8 om tilskudd til filmformidling og kap. 10 om tilskudd til Internasjonalt Samisk Filminstitutt.

5.2 Dagens tilskuddssystem

NFI forvalter de statlige tilskuddsordningene til utvikling og produksjon av film etter forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner fastsatt av Kulturdepartementet.

NFI gir tilskudd til kortfilm, dokumentarfilm, spillefilm og serier¹. Det er tilskuddsordninger for manuskriptutvikling, talentutvikling, prosjektutvikling, produksjon, utvikling og produksjon av flere filmer i en pakke, samproduksjon og lansering. Det gis også etterhåndstilskudd til kinofilm basert på besøkstall. Tilskuddene fordeles etter

format, og det er opprettet en rekke tilskuddsordninger tilpasset de ulike formatene for audiovisuelle produksjoner. Følgende tilskuddsordninger gjelder for de ulike formatene:

- *Kortfilm* (maksimalt 60 minutter): NFI gir tilskudd til utvikling og produksjon. I tillegg kan det søkes om tilskudd fra Nye veier-ordningen og til å lansere kortfilm i utlandet.
- *Kinofilm og dokumentar for kino*: NFI gir tilskudd til utvikling, produksjon (inkl. etterhåndstilskudd), samproduksjon, kinolansering i Norge og lansering på festivaler og salgsmarkeder i utlandet. I tillegg kan slike filmprosjekter søke om pakkefinansiering og søke på Nye veier-ordningen.
- *Dokumentarfilm som ikke er kinofilm*: NFI gir tilskudd til utvikling, produksjon, samproduksjon, pakkefinansiering og lansering i utlandet. I tillegg kan slike filmprosjekter søke på Nye veier-ordningen.
- *Tv-serier (fiksjon og dokumentar)*: NFI gir tilskudd til manusutvikling, utvikling, produksjon og lansering i utlandet.

Tilskudd til audiovisuelle produksjoner er omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. De gjeldende forskriftene ble notifisert til og godkjent av EFTAs overvåkningsorgan, ESA, i 2009.² For at en søknad om tilskudd skal godkjennes, må søknaden kvalifisere som et kulturprodukt og passere den såkalte «kulturtesten». En audiovisuell produksjon er et kulturprodukt når det oppfyller tre av følgende kriterier:

- manuskript eller litterært forelegg er originalskrevet på norsk eller samisk
- hovedtemaet er knyttet til norsk historie, kultur eller samfunnsforhold
- handlingen utspiller seg i Norge, et annet EØS-land eller Sveits
- verket har vesentlig bidrag fra opphavsmenn eller utøvende kunstnere bosatt i Norge, et annet EØS-land eller Sveits

¹ NFI gir også tilskudd til interaktive produksjoner/dataspill. Dataspill behandles ikke i denne stortingsmeldingen.

² For EU-landene notifiseres støtte til, og godkjennes av, EU-kommisjonen.

Samlet offentlig støtte skal i utgangspunktet ikke overstige 50 pst. av utviklings-, produksjons- og lanseringskostnadene. Unntaket er filmer med begrenset markedspotensial eller et produksjonsbudsjett på under 17,2 mill. kroner. Disse prosjektene kan få tilskudd opp til 75 pst. av utviklings-, produksjons- og lanseringskostnadene. De fleste norske filmprosjekter vurderes i denne kategorien.

En kinofilm som enten er av kunstnerisk karakter eller bruker eksperimentelt eller innovativt filmspråk, kan motta tilskudd på opptil 85 pst. av utviklings-, produksjons- og lanseringskostnadene. I disse tilfellene vurderer NFI at filmen har et spesielt høyt kunstnerisk potensial og særlig begrenset markedspotensial. Dersom en produksjon mottar offentlig tilskudd³ fra flere kilder i tillegg til tilskuddet fra NFI, skal den samlede støtten ikke overstige grensene fastsatt for den enkelte tilskuddsordning. Ingen prosjekter kan motta mer enn 35 mill. 2010-kroner i samlet offentlig tilskudd.

I 2014 ble statstøtte til kultur, herunder audiovisuelle produksjoner, innlemmet i det såkalte gruppeunntaket i EU og deretter innlemmet i EØS-avtalen. Gruppeunntaket gir nærmere regler om hvilke støttetiltak som automatisk anses som forenlig med EØS-avtalen, og som dermed er unntatt fra notifikasjonsplikt. Støttetiltak som oppfyller vilkårene kan iverksettes uten forutgående notifikasjon og godkjenning fra ESA, kun med en forenklet melding til ESA innen 20 dager etter at støtten er iverksatt.

Støttegiver er ansvarlig for at støtten er i samsvar med gruppeunntaket, og dermed lovlig. ESA står imidlertid fritt til å undersøke saken på et senere tidspunkt, dersom det skulle vise seg at vilkårene for å benytte gruppeunntaket ikke er oppfylt. Dette betyr en vesentlig effektivisering av prosessen med å endre eller fornye tilskuddsordningene.

5.3 De statlige tilskuddsordningene

Nedenfor følger en kort beskrivelse av de ulike typene tilskuddsordninger. Med unntak av tilskuddsordningen til manuskriptutvikling er målgruppen for tilskuddsordningene norske uavhengige produksjonsselskaper.

³ Med offentlig tilskudd menes tilskudd som faller inn under EØS-avtalen artikkel 61(1), herunder tilskudd fra kommuner og fylkeskommuner og offentlige investeringer som ikke er på markedsvilkår. Tilskudd fra overnasjonale eller internasjonale organer regnes ikke som offentlig tilskudd.

5.3.1 Tilskudd til manuskriptutvikling

NFI kan gi tilskudd til utvikling av alle typer langfilmmanus, dokumentarer og serier. Ordningen er rettet mot talentfulle manuskriptforfattere og filmskapere, og skal bidra til kontinuitet og produktivitet i manuskriptarbeidet og sikre et bredt og mangfoldig repertoargrunnlag. Tilskuddene skal også bidra til et profesjonelt og sterkt miljø for audiovisuell produksjon i Norge. Formålet er å stimulere til utvikling av manuskripter av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet.

5.3.2 Utvikling og produksjon av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering

Tilskudd til utvikling og produksjon av filmer og serier etter kunstnerisk vurdering (konsulentordningen) skal sikre et bredt tilbud av norske filmer og serier innen ulike sjangre av høy kvalitet og til ulike målgrupper. Søknadene vurderes ut fra kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. Konsulentordningen omfatter også kunstnerisk vurdering av dokumentarfilm for kino, dokumentarfilm som ikke er kinofilm og kortfilm. En av forutsetningene for å motta tilskudd til serier er at søkeren på forhånd har inngått avtale med et tv-selskap, som skal bidra med en vesentlig andel av finansieringen. Tilskuddet fra NFI fungerer dermed som en toppfinansiering for dette formatet.

5.3.3 Produksjon av kinofilm etter markeds-vurdering

NFI kan gi forhåndstilskudd etter markedsvurdering til produksjon av kinofilm. Ordningen er rettet mot prosjekter med forventet besøk på minimum 200 000 besøkende. Søknadene vurderes av et markedspanel bestående av to representanter fra bransjen og én representant fra NFI. Panelet er et rådgivende organ for NFIs administrasjon, som fatter vedtak om tilskudd. Søknadene vurderes ut fra en rekke kriterier, men i prioriteringen mellom flere kvalifiserte prosjekter er forventet besøk på kino avgjørende. Formålet med ordningen er å stimulere til produksjon av kinofilm med høyt publikumspotensial.

5.3.4 Pakkefinansiert utvikling og produksjon av kinofilm

NFI kan gi utviklingstilskudd som pakker på tre til seks kinofilmer og tilsvarende for dokumentarfilm for kino. Formålet er å videreutvikle prosjek-

ter til et nivå der produsenter og finansierer kan ta stilling til videre produksjon. NFI kan også gi produksjonstilskudd som pakkefinansiering av inntil tre kinofilmer. Formålet er å styrke produksjonsselskapenes mulighet til en langsiktig kunstnerisk satsing på produksjon av filmprosjekter, og å bidra til langsiktig samarbeid mellom produksjonsselskaper og filmskaperne.

5.3.5 Samproduksjonstilskudd – kinofilm med utenlandsk hovedprodusent

Norske filmprodusenter kan søke om tilskudd til kinofilmer som samproduseres med utenlandsk hovedprodusent. Ved vurdering av og prioritering mellom søknader skal NFI legge vekt på samarbeidet mellom produsentene, prosjektets kreative og tekniske norske bidrag og andelen av filmens budsjett som skal brukes i Norge. I vurderingen kan også samproduksjoner med fokusland bli positivt vektet. Dette er land filminstituttet ønsker å rette oppmerksomhet mot og som det er en ambisjon å ha et gjensidig samarbeid med, eksempelvis Sverige, Danmark, Nederland, Frankrike og Tyskland mv. Formålet med ordningen er å stimulere til produksjon av kinofilmer av høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet. Videre skal den bidra til kunstnerisk og produksjonsmessig profesjonalisering og internasjonalisering av den norske filmbransjen.

5.3.6 Talentordningen Nye veier

I Nye veier-ordningen skal regissør og produsent ha tid til fordypning og forskning samt mer rom for forundersøkelser og eksperimentering, når det gjelder form og innhold. Formålet med ordningen er å styrke talentutviklingen i norsk film, støtte opp under kunstnerisk dristige prosjekter og bidra til utvikling av den norske filmens formspråk og fortelling. Målet er også å gi regissører og produsenter bedre mulighet til kunstnerisk fordypning og utprøving av nye ideer.

Prosjektutvikling er obligatorisk og danner grunnlag for en seinere beslutning om eventuelt tilskudd til produksjon. Produksjonsselskaper kan søke om tilskudd til utvikling og produksjon av filmer for kino og til filmer under 60 minutter (kortfilm og dokumentar).

5.3.7 Etterhåndstilskudd

Etterhåndstilskuddet erstattet den tidligere billettstøtteordningen, og ble innført i 2010 i forbindelse med etableringen av nye forskrifter. Etterhånd-

stilskudd er en automatisk ordning som har vært utbetalt til kinofilmer som oppnår mer enn 10 000 solgte billetter på kino gjennom ordinær kinodistribusjon. Tilskuddet utløses uavhengig av om filmene har fått forhåndstilskudd fra NFI, så fram de oppfyller kravene i kulturtesten. Ordningen refunderer 100 pst. av produksjonens dokumenterte og godkjente inntekter. For barnefilmer er refusjonsnivået på 200 pst. Målet med ordningen er å stimulere til økt privatkapital til filmproduksjon, til mer fokus på at filmene skal nå et stort publikum og til økte markedsinntekter for filmene.

5.3.8 Lanseringstilskudd

NFI gir tilskudd til lansering av kinofilm i Norge og tilskudd til lansering i utlandet av alle audiovisuelle produksjoner (kinofilm, kortfilm, dokumentarfilm og serier). Formålet med lanseringstilskuddet er på den ene siden at filmkunst og filmkultur skal nå et størst mulig publikum i Norge, og på den andre siden å profilere norsk filmkunst og filmkultur i utlandet og nå et størst mulig publikum internasjonalt via prioriterte festivaler og salgsmarkeder i utlandet. NFI gir også tilskudd til lansering av norske minoritetssamproduksjoner.

I tillegg gis det tilskudd til aktører, virksomheter og arrangementer som påtar seg å koordinere felles profileringstiltak på internasjonale festivaler og salgsmarkeder på vegne av norsk filmbransje.

5.4 Evaluering av tilskuddssystemet

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Ideas2evidence utført en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen, herunder effektene av tilskuddsordningene. Ideas2evidence konkluderer med at dagens tilskuddssystem langt på vei fungerer etter intensjonene og har bidratt til å utvikle norsk film i positiv retning. Utreder mener det likevel foreligger et forbedringspotensial, ikke minst i sammenlikning med våre naboer Sverige og Danmark. Ideas2evidence mener den tøffeste utfordringen norsk film står overfor de neste årene handler om sviktende inntekter og en i utgangspunktet økonomisk svak og fragmentert bransje. For å tilpasse tilskuddssystemet bedre til de utfordringene bransjen står overfor anbefaler Ideas2evidence følgende endringer:

- Terskelen for tilgang til etterhåndstilskudd heves betraktelig.
- Antallet tildelinger under markedsordningen økes noe, samtidig med at vurderingskriteri-

ene utvides for bl.a. å gi rom for et høyere antall tildelinger innenfor markedsordningen og å åpne for større variasjon i produksjonsbudsjettene for markedsfilm⁴.

- Tilskuddene under konsulentordningen økes, men konsentreres om et lavere antall produksjoner.
- Filmer med svært lavt publikumspotensial kan få en større del av finansieringen som forhåndstilskudd.
- Styrke lanseringen av smalere filmer og premiere utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller.
- Alle tilskudd til kortfilm overføres fra NFI til de regionale filmsentrene.
- Samproduksjonsordningen styrkes på kort sikt for å tilstrebe en bedre balanse i forholdet mellom eksport og import av produksjonsaktivitet.
- En større del av utviklingstilskuddene blir fordelt som pakkekontrakter heller enn enkelttilskudd.
- Hele tilskuddssystemet gjennomgås med tanke på å myke opp eller fjerne krav og definisjoner som tvinger produksjoner inn i smale sjangerdefinisjoner eller forutbestemte distribusjonsmodeller.
- Ordningen med produksjonstilskudd til tv-serier opphører.
- Ordningene for tilskudd til dokumentarfilm styrkes.

5.5 Høring

Utredningen ble sendt på bred høring høsten 2014, og departementet mottok i alt 32 høringssvar. Et flertall av høringsinstansene støtter ideas2evidence' hovedkonklusjon om at tilskuddssystemet langt på vei har fungert etter intensjonene. Høringsinstansene har imidlertid en del merknader til forslagene. Dette gjengis kortfattet nedenfor.

Høringsinstansene er i hovedsak positive til en utvidelse av *markedsordningen*. De få høringsinstansene som kommenterer en økning av tilskudd til *konsulentordningen* er enige i at tilskuddene bør økes, og at dette vil bidra til at filmene oppnår et mer realistisk budsjett og bedre kvalitet. Flere

framhever at det er uheldig dersom dette medfører at det gis tilskudd til færre filmer.

Høringsinstansene er delte i spørsmålet om en større andel av utviklingstilskuddene bør bli fordelt som *pakketilskudd*. Produsentforeningen, Rogaland fylkeskommune og TV 2 støtter forslaget og viser spesielt til at pakketilskuddene til dokumentarfilm har vært en suksess. Pakketilskuddet til utvikling av dokumentarfilm har vært en positiv ordning for selskapene, bl.a. gjennom økt kontroll over eget repertoar og større forutsigbarhet. FilmReg og Norsk filmklubbforbund viser imidlertid til at pakkefinansieringen kan virke konkurransevridende i favør av etablerte produksjonsselskaper.

Høringsinstansene har også delte oppfatninger om hvorvidt terskelen for *etterhåndstilskudd* bør økes. Norsk filminstitutt, Produsentforeningen og Film & Kino mener at heving av terskelen vil være et viktig tiltak for å forebygge igangsetting av filmprosjekter som er underfinansiert, eller som ikke har tilstrekkelig kvalitet. Film & Kino viser også til at systemet har gjort det attraktivt å spekulere i underfinansiering for å utløse etterhåndstilskuddet ved 10 000 besøkende. Ifølge Film & Kino svekker dette produsentenes interesse til å selge billetter etter 10 000 besøkende. Bergen kommune, Vestnorsk filmsenter og FUZZ støtter også forslaget. FUZZ mener det må være en forutsetning at etterhåndstilskuddet settes likt for NFIs filmer og filmer som finansieres av filmsentre/filmfond. Flere av høringsinstansene er ikke tydelige på om de støtter anbefalingen eller ikke. FilmReg, Filmfond Nord og Norsk filmklubbforbund mener at en heving av terskelverdien rammer uavhengige filmskaper, som de anser for å være svært viktige for nyskapingen og kulturen i filmbransjen. FilmReg mener at en heving utover 20 000 besøkende vil ha svært negative konsekvenser for regionale filmbransjer. Flere høringsinstanser foreslår at etterhåndstilskuddet bør gjøres om til en overslagsbevilgning for å unngå at den automatiske støtteordningen påvirker NFIs andre tilskuddsordninger.

Høringsinstansene er noe delt i synet på om smalere filmer bør få økt tilskudd til *lansering*. NFI mener at det er viktigere at produsenter og distributører jobber smart og effektivt og har den rette kompetansen når det gjelder lansering av film, distribusjon og markedsføring. Denne tankegangen støttes delvis av Norsk filmklubbforbund, som påpeker at utprøving av utradisjonelle lanseringsmetoder ikke nødvendigvis trenger å være like dyrt som ordinær markedsføring. Film & Kino mener at lanseringstilskuddene til smalere

⁴ Ideas2evidence foreslår også en forsiktig tilnærming til den danske modellen, der markedsfilmene ikke kun vurderes på grunnlag av publikumsestimat, men også ut fra kriterier som «fortælling, publikum, distribution, markedsføring og filmens samlede økonomiske bæredygtighed». To av filmene per år kan også ha et lavere publikumspotensial gitt at de er rettet mot barn og unge.

filmer har vært for små, og bidratt til at kritikerroste filmer som oppnår priser på internasjonale filmfestivaler når et for lite publikum på det norske markedet. Dette understrekes også av FilmReg, som framhever at støttesystemet ikke må bidra til at lanseringsarbeidet separeres fra resten av produksjonssystemet. Film & Kino mener også at lanseringsspotten bør styrkes på bekostning av produksjonsspotten, da det er liten mening i å benytte millioner av kroner på produksjon av filmer som ikke når fram til publikum. Et flertall mener at lanseringsmidler i større grad kan stimulere til distribusjon og salg på alternative visningsplattformer og i nye formater.

Et flertall av høringsinstansene går mot forslaget om å flytte alle midler til kortfilm ut til regionene på grunnlag av den foreliggende utredningen. Flere mener at forslaget er svakt utredet og begrunnet og ønsker en fortsatt nasjonal ordning. Noen høringsinstanser mener en spredning av kortfilmmidlene kan ramme animasjonsfilmen, en kostnadskrevende sjanger hvor Norge imidlertid utmerker seg internasjonalt for god kvalitet. Fylkeskommunene Vestfold, Rogaland, Troms og Nordland støtter forslaget.

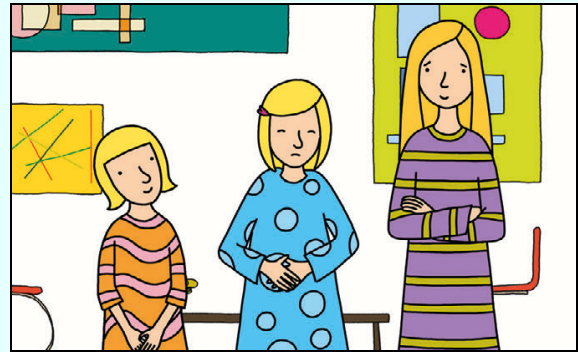
Samtlige av høringsinstansene som har kommentert *samproduksjon*, støtter at ordningen styrkes, både fordi filmbransjen er avhengig av internasjonalt samarbeid, kompetanse og finansiering, og fordi dette vil være et viktig tiltak for å balansere utflaggingen av norske filmproduksjoner til utlandet.

Et flertall sentrale høringsinstanser, blant annet Norsk filminstitutt, Produsentforeningen, Norsk filmforbund, FilmReg, TV 2 samt enkelte regionale aktører, går imot forslaget om å avvikle *produksjonstilskudd til serier*. Flere viser til at rapporten baserer seg på et utilstrekkelig og delvis feilaktig datagrunnlag for å kunne gjøre en vurdering av produksjonstilskuddsordningen til dramaserier. Produsentforeningen og TV 2 viser til at toppfinansieringen fra NFI er avgjørende for tv-selskapenes satsing på dramaserier, og mener, i likhet med NFI, at produksjonstilskuddet sikrer en større bredde og kvalitet i dramaserietilbudet. Organisasjonene framhever at norske dramaserier når ut til et stort publikum, og at sjangeren utløser betydelig privat kapital per offentlig krone investert.

5.6 Departementets vurderinger

Både evalueringen og høringen viser at mange mener at dagens tilskuddssystem på flere måter

Boks 5.1 Norsk animasjonssuksess



Figur 5.1 Moulton og meg

Foto: Mikrofilm AS

Torill Kove har satt norsk film på kartet med tre Oscarnominasjoner for beste animerte kortfilm. Kove ble nominert for filmen *Moulton og meg* i 2015 og *Min bestemor strøk kongens skjorter* i 2009. I 2007 vant Kove Oscar med filmen *Den danske dikteren*. Dette var den første norske Oscarprisen siden Thor Heyerdahl vant prisen for beste dokumentarfilm med *Kon-Tiki* i 1951. Torill Kove er bosatt i Canada, men henter inspirasjon til filmene sine fra norsk historie og sin oppvekst i Norge. Filmene er laget i samarbeid med norske Mikrofilm.

har fungert godt, men at det er behov for å gjøre endringer for å møte utfordringene filmbransjen står overfor. Departementet viser til de utfordringene ideas2evidence påpeker, og mener at tilskuddssystemet bør endres slik at det i større grad legger til rette for at en mer profesjonell bransje selv tar ansvar for utvikling, produksjon, markedsføring og salg uavhengig av produksjonsplattform.

Som vist i kap. 3 er store deler av norsk filmbransje fremdeles svært fragmentert og preget av små selskaper med svak økonomi. Produksjonsselskapene lever i økende grad av marginene på produksjonsaktivitet og ikke av inntektene fra filmene de produserer. Som ideas2evidence påpeker er målsettingen fra forrige filmmelding i 2007 om en styrking og konsolidering av filmbransjen ikke nådd. Lønnsomheten blant spillefilmprodusentene er lav, og opp mot halvparten av selskapene går med underskudd. Også dokumentarfilmbransjen er fragmentert, men lønnsomheten svinger mindre enn i spillefilmbransjen. Tv-produksjonsbransjen er mer konsolidert og har en betydelig

sterkere økonomi, med flere store selskaper og en markant bedre lønnsomhet. Distribusjonsleddet for film opplever synkende lønnsomhet og omsetning.

I tillegg til dette står bransjen overfor store utfordringer som følge av teknologiske og markedsmessige endringer. Den norske filmbransjen må forholde seg til endrede konkurranseforhold, endrede inntektsmuligheter, endret forbrukeratferd og en stadig mer internasjonal og global bransje. I det digitale markedet er det enda viktigere enn tidligere med solide produksjons-selskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det norske og internasjonale markedet.

Departementet vil legge bedre til rette for rammevilkår hvor filmselskapene kan utvikles og styrkes. Departementet vil derfor gjøre nødvendige endringer til et tilskuddssystem som i størst mulig grad bidrar til sunn økonomi i norsk filmindustri. Tilskuddssystemet bør i større grad enn i dag bidra til konsolidering av bransjen. Dagens system, med oppdeling i et stort antall ordninger rettet mot bestemte formater og visningsvinduer, er ikke tilstrekkelig fleksibelt til å møte dagens og morgendagens utfordringer. Det er også behov for å gjøre tilskuddsforvaltningen mindre byråkratisk og mer effektiv. Departementet vil derfor forenkle og forbedre tilskuddsordningene. Ordningene skal samtidig ivareta bransjens behov for forutsigbarhet og mulighet for langsiktig planlegging, og statens behov for tilstrekkelig oppfølging og kontroll med tilskuddene.

5.6.1 Et plattformnøytralt tilskuddssystem

Utredningen til Ideas2evidence viser til at dagens virkemiddelapparat og tilskuddssystem ikke har tatt høyde for hvordan den digitale revolusjonen har endret film- og tv-industrien. Ideas2evidence konkluderer blant annet med at hele tilskuddssystemet bør gjennomgås for å myke opp eller fjerne alle formelle krav og definisjoner som bremser nødvendig omstilling og utprøving av nye forretningsmodeller. Dette fikk også støtte i høringen. Departementet slutter seg til dette. Endringer i format, distribusjon og forbruk tilsier at tilskuddssystemet bør ha en plattformnøytral innretning. Dagens tilskuddsordninger er i stor grad innrettet mot film produsert for kino som visningsplattform. Departementet forventer at kino også framover vil være en viktig arena for visning av film, men at det i takt med utviklingen i publikumsatferd og teknologi ikke er hensiktsmessig eller framtidrettet at tilskuddsordninger forbeholdes

kinofilm. Likeledes vil departementet påpeke at det framstår som utdatert at tilskuddsordninger til utvikling og produksjon av serier knyttes til tv som visningsplattform. Dagens forbrukermønster viser at serier i økende grad etterspørres på andre plattformer enn lineær tv.

5.6.2 Et fleksibelt tilskuddssystem

Den teknologiske utviklingen holder en høy endringstakt. Med dagens detaljerte tilskuddssystem vil det bli stadig mer krevende å sørge for et til enhver tid oppdatert system som gir norsk film best mulig rammebetingelser. Departementet mener ordningene bør være mindre detaljerte og mer fleksible.

Departementet foreslår derfor at tilskuddssystemet innrettes slik at NFI får størst mulig fleksibilitet i tilpasningen av virkemidlene for å nå målene, med framtidrettede ordninger der midlene ikke bindes opp i særordninger knyttet til de ulike formatene. Det er også vesentlig at tilskuddssystemet fremmer nyskaping og kvalitet. For å møte den nye virkeligheten kreves en aktiv filmpolitikk med dynamiske og fleksible tilskuddsordninger. Det er behov for ordninger som dyrker fram talenter, og bidrar til ytterligere kompetanse og profesjonalitet slik at en norsk filmbransje med sunn økonomi kan produsere konkurransedyktig innhold til et digitalt marked.

Eksempelvis er produksjon av serier i sterk vekst og publikums etterspørsel etter kvalitetsserier er stor. Nå, og i tiden framover, er det viktig å tilrettelegge for at det lages norske serier av høy kvalitet. En styrking av tilskudd til serier vil være positivt både for publikumsoppslutningen og for bransjen. I en periode kan det for eksempel være serier, og ikke spillefilmer, som bør prioriteres innenfor rammen til produksjonstilskudd. På lengre sikt kan det være andre formater som prioriteres. Filmuttrykket og filmformatene vil til enhver tid påvirkes av de rådende distribusjonsmulighetene og forretningsmodellene. Dette må også reflekteres i tilskuddssystemet

Tilskuddsordningene på filmområdet er fra og med budsjettåret 2015 forenklet ved at NFI er gitt fullmakt til selv å fastsette fordelingen av midler mellom sine tilskuddsordninger. Endringen gir NFI frihet til å disponere midler etter behov. Dette forenklingstiltaket i tilskuddsforvaltningen styrker fleksibiliteten og effektiviteten i tilskuddsordningene, i tillegg til at det støtter opp om regjeringens mål om at maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger.

NFI må, innenfor de rammer de filmpolitiske målene gir, gjøre faglige vurderinger av hvordan fordelingen av tilskudd best mulig kan innrettes. NFI har også ansvar for fordelingen av statlige midler mellom de ulike tilskuddsordningene. Departementet vil i de årlige tildelingsbrevene begrense styringen til overordnede føringer for den samlede tilskuddsporteføljen.

5.6.3 Et enklere tilskuddssystem

Departementet finner det formålstjenlig at forskriften om tilskudd til audiovisuelle produksjoner blir mindre detaljstyrende enn i dag. Forskriftskompetansen bør fortsatt deles med NFI, men Kulturdepartementets forskrift om hva det kan gis tilskudd til bør gjøres mer overordnet og forenklet, så langt som mulig plattformnøytral, og innrettet mot de overordnede kategoriene for tilskudd. Departementets forskrift vil dermed skille seg enda tydeligere fra underforskriftene NFI får ansvar for å utforme. Disse skal angi detaljene i tilskuddsordningene. Det betyr at dagens system, hvor Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner i stor grad innretter tilskuddsordningene etter format (f.eks. tilskudd til kinofilm, kortfilm, dokumentar, serie osv.), forenkles og snus om, slik at tilskuddssystemet innrettes etter tilskuddstype og rekkefølge i produksjonsprosessen. Departementet sørger med dette for at NFI får nødvendig rom til å endre de ulike tilskuddsordningene i takt med utviklingen, og legger dermed til rette for et fleksibelt og framtidstrettet regelverk. Når det gjelder forslaget fra ideas2evidence om å flytte alle tilskudd til kortfilm ut av NFI og over til de regionale filmsentrene, vil departementet ikke på nåværende tidspunkt følge opp dette, jf. omtale i 7.3.1.

Departementet foreslår at tilskudd til audiovisuelle produksjoner deles inn etter følgende tre stadier i produksjonsprosessen: tilskudd *før* produksjon, tilskudd *til* produksjon og tilskudd *etter* produksjon. Nedenfor følger en omtale av disse overordnede kategoriene for tilskudd. Departementet vil i tråd med dette foreslå ny forskrift i en ordinær høring.

5.6.4 Tilskudd før produksjon

Formålet med å gi tilskudd til før-produksjon er å stimulere til utvikling av manuskripter og prosjekter av høy kunstnerisk og profesjonell kvalitet. Økonomien i filmbransjen er i stor grad prosjektstyrt i den forstand at det er mest lønnsomt for produksjonsselskapene å komme raskt i produk-

sjon. Etter departementets vurdering bør tilskuddssystemet i større grad bidra til å styrke førproduksjonsfasen. En styrking vil føre til økt kvalitet på sluttproduktet, og dermed bidra positivt til det filmpolitiske målet om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet. NFI bør innrette midlene til manusutvikling mer målrettet mot produksjon slik at midlene legger til rette for at produsentene og manusforfatterne kan arbeide tettere. Departementet mener det er vesentlig at tilskudd før produksjon i større grad ses i sammenheng med tildeling av produksjonstilskudd, for å sikre at en større andel av manus som utvikles ender i faktiske produksjoner.

5.6.5 Tilskudd til produksjon

Forhåndstilskudd

Departementet mener det er vesentlig at prosjekter for forhåndstilskudd også framover kan vurderes etter to ulike metoder: kunstnerisk vurdering eller markedsvurdering. Kunstnerisk vurdering skal sikre et bredt tilbud av norske filmer av høy kvalitet innenfor ulike sjangre til ulike målgrupper. Markedsvurdering skal bl.a. stimulere til produksjon av film med høyt publikumspotensial. Disse ordningene er de viktigste for å kunne prioritere tildeling av midler i henhold til filmpolitiske målsettinger. Når det gjelder markedsvurdering, slutter departementet seg til anbefalingen fra ideas2evidence om at vurderingskriteriene bør utvides for bl.a. å gi rom for et høyere antall tildelinger innenfor markedsordningen og å åpne for større variasjon i produksjonsbudsjettene for markedsfilm. Det bør ikke være kun publikumsopplutning som er det vesentlige kriteriet, også andre vurderingskriterier bør legges til grunn. I Danmark er følgende kriterier tatt i bruk i deres markedsfilmordning: «fortelling, publikum, distribusjon, markedsføring og filmens samlede økonomiske bærekraft». Dette blir også vurdert i den norske markedsordningen i dag, men bør etter departementets vurdering tillegges større vekt enn i dag.

Slik departementet ser det, bør tilskuddsordningene åpne for at det gis tilskudd til filmer med budsjetter av varierende størrelse, slik Nye veierordningen langt på vei fungerer i dag. Departementet viser til at det i den nye danske filmavtalen for 2015 til 2018 er innført en prøveordning for tilskudd til lavbudsjettfilm, der det i løpet av den fireårige avtaleperioden kan gis tilskudd til 12 til 24 lavbudsjettfilmer over konsulentordningen og markedsordningen samt New Danish Screen. Det

stilles da ikke krav om kinovisning, men filmene skal ha en distribusjonsavtale som sikrer at de gøres tilgjengelig for publikum.

Etterhåndstilskudd

Etterhåndstilskuddet kan betraktes som en del av produksjonstilskuddet, som utbetales etter-skuddsvis. Ordningen ble innført for å stimulere til økt privatkapital til filmproduksjon, til fokus på at filmene skal nå et stort publikum og til økte markedsinntekter for filmene. Etterhåndstilskuddet har vært vellykket som virkemiddel for å styrke privatkapitalen i norsk filmbransje, og det har også bidratt til å styrke markedsinntektene. Ordningen har ikke i samme grad vært vellykket som virkemiddel for å stimulere til å nå et stort publikum, utover terskelkravet på 10 000 solgte billetter.

I dag er denne ordningen rettet mot kinofilm, ved at hovedkriteriet for å kvalifisere til tilskudd fra ordningen er basert på antall solgte kinobilletter. Departementet er enig med ideene i at etterhåndstilskuddet bør gjøres plattformnøytralt ved å vurdere om lansering i andre kanaler enn det norske kinomarkedet kan fungere som terskel for etterhåndstilskudd. Etter departementets vurdering er det imidlertid lite realistisk å få dette til på kort sikt, men departementet vil vurdere hvordan dette kan gjennomføres.

Det har de siste årene vært en sterk vekst i antall filmer som lages uten forhåndstilskudd. Disse filmene har også krav på etterhåndstilskudd (og lanseringstilskudd), gitt at kriteriene er oppfylt. Det utgjør en budsjettmessig utfordring og usikkerhet for NFI at størrelsen på utbetalingene til etterhåndstilskudd ikke er kjent på forhånd. Dette har tatt en stadig større del av NFIs samlede tilskuddsmidler, og dermed redusert midlene til forhåndstilskudd. I januar 2015 sendte departementet på høring et forslag om å heve terskelen for etterhåndstilskudd fra 10 000 til 35 000 solgte kinobilletter. Høringsinstansene støttet i hovedsak at terskelen justeres, men enkelte aktører mente terskelen ikke burde heves så mye. Departementet vil sikre at filmer som vurderes til å ha høy kunstnerisk verdi, men som har en lav publikumsoppslutning, også kan motta etterhåndstilskudd. Departementet legger derfor opp til at NFI gis adgang til å fastsette en lavere terskel for å oppnå etterhåndstilskudd for filmer som har mottatt forhåndsstøtte etter kunstnerisk vurdering.

Etter departementets vurdering er det behov for å se på ytterligere justeringer av ordningen

med etterhåndstilskudd. I dag er det ikke krav om å dokumentere faktisk salg for å få etterhåndstilskudd, det er tilstrekkelig at produsentene legger såkalte minimumsgarantier (MGer) til grunn. MGer er definert som godkjent grunnlag for utbetaling av etterhåndstilskudd i NFIs underforskrift for ordningen. Forhåndssalg er definert som salgsinntekt når det gjelder beregning av etterhåndstilskudd, og NFIs definisjon av MG er forhåndssalg av visningsrett. For at en minimumsgaranti skal akkumulere etterhåndstilskudd skal avtaler om forhåndssalg av visningsrett inneholde salgssum og klart definere hvilke av filmens inntekter som skal avregnes mot MGen. Det kan være vanskelig for NFI å vurdere om avtalene er inngått på vanlige forretningsmessige vilkår, særlig også fordi flere eiere av produksjonsselskaper har opprettet egne distribusjonsselskaper, jf. omtale i kap. 3. En slik vertikal integrasjon kan føre til at det settes en kunstig høy MG, som fører til at en film kan ta ut etterhåndstilskudd basert på salgsestimatet i MGen, som kan ligge mange ganger høyere enn det faktiske salget. Flere i filmbransjen har etterlyst et mer transparent system for vurdering av MGer.

Departementet mener at dagens praksis hvor MGer gir grunnlag for etterhåndstilskudd har flere negative enn positive effekter. Det er viktig at tilskuddssystemet er transparent, rettferdig og forutsigbart for søkerne. Departementet vil utrede dette nærmere i samarbeid med NFI og bransjen. Det vises for øvrig til nærmere omtale av minimumsgarantier i kap. 3.

5.6.6 Tilskudd etter produksjon

Norsk film skal nå et norsk publikum. Den skal også hevde seg internasjonalt. Filmbransjen bør i større grad enn i dag være orientert mot marked og distribusjon av filmen både som kunstnerisk produkt og kommersiell vare. Med tilskudd etter produksjon menes her alle typer tilskudd som utløses i den fasen som etterfølger produksjonsprosessen, i første rekke lanseringstilskudd. Etter-produksjonstilskudd er et viktig virkemiddel for å styrke produsentenes arbeid med å få filmene ut til publikum og til å synliggjøre norske filmer både i Norge og i utlandet. Tilskuddet må innrettes ytterligere mot å øke produsentenes inntekter. Det er viktig at tilskuddsordningene utformes på en måte som gir produsentene insentiv til å hente ut de inntektsmulighetene som faktisk finnes. Eksempelvis kan det vurderes om framlagt plan for hvordan produsenten skal hente inntekter

Boks 5.2 Gullpalme-nominasjon for *Louder Than Bombs*



Figur 5.2 Louder Than Bombs

Foto: Motlys AS

Joachim Triers film ble i 2015 nominert til Gullpalmen i Cannes. Gullpalmen deles ut ved verdens største filmfestival og regnes som den gjeveste prisen ved siden av Oscar. Sist gang en norsk film ble tatt ut til festivalens hovedprogram var i 1979. Joachim Trier har tidligere regissert filmene *Oslo 31. august* og *Reprise*. *Louder Than Bombs* er en internasjonal samproduksjon laget i samarbeid med manusforfatter Eskil Vogt.

for prosjektet i markedet bør være et kriterium for tilskudd.

Departementet ser det som lite framtidrettet å basere tilskuddsordningene på at første visningsvindu nødvendigvis skal være begrenset til kino. NFIs tilskuddsordninger på dette området bør utformes på en måte som stimulerer til testing og utvikling av nye forretningsmodeller for film-distribusjon. Dette vil kunne gi økt synlighet for norske produksjoner i strømmetjenester og på andre plattformer.

5.6.7 Hurtigsluseordning for etablerte filmprodusenter

Departementet foreslår at det innføres et hurtigslusesystem («fast track») for søknadsbehandling som et ledd i forenklingen av tilskuddsforvaltningen for etablerte filmprodusenter. Ordningen vil være innrettet mot etablerte, profesjonelle og suksessfulle produksjonsselskaper og filmskapere som kan måles ut fra tidligere oppnådde resultater

(«track record»). Disse aktørene kan for eksempel gis en forenklet søknadsprosess og prioritet i tildelingsrundene. Dette vil bidra til å styrke disse selskapene. Ordningen vil også være egnet til å gi særlig oppmerksomhet til talentfulle filmskapere. Ordningen benyttes i flere andre land. Canada har eksempelvis et system for å måle produsenters resultatoppnåelse både kommersielt og kunstnerisk. Systemet mates med informasjon om salgstall nasjonalt og internasjonalt, overholdelse av egne produksjonsbudsjetter, priser og deltakelse på anerkjente festivaler. Informasjonen blir vektet i et datasystem som gir en poenguttelling. De av selskapene med høyest uttelling blir prioritert i en hurtigsluseordning. Den kanadiske ordningen innebærer i praksis at en produsent kan få tilskudd til minst ett prosjekt hvert annet år. Tilskuddsnivået er normalt 30 pst. av det kanadiske filmbudsjettet, men filmfondet har adgang til å gi selskaper både høyere beløp og tilskudd til flere filmer. Departementet vil komme tilbake til innretningen av et norsk hurtigslusesystem i forskriftsarbeidet.

5.6.8 Universell utforming

Tilskuddssystemet bør bidra til at norsk film i størst mulig grad er tilgjengelig for alle. Tilgang til norsk film er med på å oppfylle det enkelte menneskets behov for identitet og tilhørighet. Alle grupper i samfunnet bør få like muligheter til gode kunst- og kulturopplevelser.

Det er nedfelt i forskrift om audiovisuelle produksjoner at alle filmer som skal i ordinær kinodistribusjon og som har mottatt tilskudd fra NFI, skal tekstes slik at det kun er mulig å vise filmen med tekst. Dette kravet gjelder både for forhåndstilskudd, lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd til kinofilm. Når tilskuddssystemet nå gjøres mer plattformnøytralt, bør det etter departementets vurdering følge av dette at kravet om teksting utvides til å gjelde norsk film uavhengig av format og plattform. Dette vil sikre større tilgjengelighet for publikum.

Synstolking er et lydspor med beskrivelse av levende bilder som supplerer filmens talesekvenser, slik at synshemmede kan få bedre utbytte av filmens handling. Dette er nærmere beskrevet i kap. 4. Film & Kino har tidligere gitt tilskudd til synstolking av norske filmer på dvd og blu-ray. På grunn av reduserte inntekter til Norsk kino- og filmfond, jf. omtale i kap. 8, kuttet Film & Kino tilskuddet til synstolking av norsk film fra og med 2014-budsjettet. Departementet ga i 2014 og 2015 en ekstrabevilgning over statsbudsjettet øremer-

ket synstolking. Departementet mener synstolking er et viktig tiltak for å gjøre filmer tilgjengelig også for blinde og svaksynte, og foreslår at det innføres et krav om synstolking av filmer i forskriften om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Dette kravet bør i første omgang kun gjelde for kinofilm som mottar forhåndstilskudd, lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd fra NFI, tilsvarende kravet til teksting av kinofilm i dag. Kostnadene for synstolking ligger på om lag 50 000–70 000 kroner per film. Dette bør derfor kunne dekkes innenfor filmens totale produksjonsbudsjett.

5.7 Departementets anbefalinger

Boks 5.3 Departementets konklusjoner om tilskuddssystemet

- Tilskuddssystemet gjøres fleksibelt og plattformnøytralt.
- Tilskuddssystemet innrettes etter *type* tilskudd, dvs. tilskudd *før* produksjon, tilskudd *til* produksjon og tilskudd *etter* produksjon.
- Tilskuddssystemet gjøres enklere med færre ordninger og mer effektiv tilskuddsforvaltning.
- Tilskudd før produksjon målrettes slik at en større del ender i produksjoner.
- Tilskudd til produksjon skal gis både etter kunstnerisk vurdering og markedsvurdering.
- Tilskudd etter produksjon skal stimulere til at filmprosjekter tar ut filmens inntjeningspotensial i markedet.
- Det opprettes en hurtigsluseordning for etablerte produksjonsselskaper.
- Kravet om teksting endres til å gjelde alle format.
- Det innføres krav om at alle kinofilmer som mottar tilskudd skal synstolkes.

6 Norge som attraktivt innspillingsland

6.1 Innledning

Dette kapitlet ser nærmere på Norge som innspillingsland. Det vurderer også det videre arbeidet med spørsmålet om innføring av en insentivordning for film- og serieproduksjoner som politisk virkemiddel for å øke antall innspillinger i Norge. Kapitlet beskriver utviklingen av insentivordninger i europeiske land, presenterer hovedfunn som vurderer de samfunnsøkonomiske effektene av å eventuelt innføre en insentivordning og redegjør for hovedelementene ved en ordning.

6.2 Norge som innspillingsland

Departementet er kjent med at flere store filmproduksjoner har vært interessert i å legge hele eller deler av innspillingen til Norge de siste årene. Norsk natur framheves ofte som det viktigste fortrinnet, men en voksende interesse for filmatisering av skandinaviske/nordiske historier de siste årene har trolig også bidratt til å øke interessen for Norge som innspillingsland. En større internasjonal interesse for norske filmer og filmskapere de seinere årene viser at den norske filmbransjen har utviklet seg til å bli profesjonell og en del av en internasjonal bransje. Disse faktorene bidrar til å øke Norges konkurransefortrinn som innspillingsland.

Innspill fra sentrale bransjeaktører tyder imidlertid på at høyt kostnadsnivå kombinert med mangel på insentivordning har ført til at flere internasjonale produksjoner, som det i utgangspunktet har vært aktuelt å legge til i Norge, har blitt lagt til andre land. Flere av disse har vært store produksjoner som kunne stimulert til betydelig omsetning for norsk næringsliv, og som ville vært med på å fremme norsk kultur, historie og natur.

Det er naturlig at det forekommer en viss import og eksport av film- og serieproduksjonsaktiviteter. Ved å legge hele eller deler av produksjonen til andre land kan man få tilgang til andre innspillingssteder, fasiliteter og finansieringsmuligheter. Økt samarbeid på tvers av landegrensene

bidrar også til å styrke kompetansen og profesjonaliteten i den norske filmbransjen. Dette gjelder også når utenlandske produksjoner legges til Norge. For å utvikle en bærekraftig norsk filmbransje på sikt, er det imidlertid behov for en viss balanse mellom import og eksport av filminnspillinger.

Som nevnt i kap. 3 har det de seinere årene vært en økt tendens til at stadig flere norske filmer spilles inn helt eller delvis i andre land uten at det importeres flere utenlandske innspillinger til Norge. Departementet har ikke tilgang til tall som viser utviklingen over tid, men viser til at om lag en tredjedel av norske kinofilms innspillingsdager legges til utlandet, jf. kap. 4. Europeiske insentivordninger bidrar til å forsterke utflaggingstendensen.

Når filmproduksjoner flyttes til andre land, er det vanlig at en del av filmarbeiderne følger med som fast stab i tillegg til at det leies inn arbeidskraft og tjenester fra det aktuelle innspillingslandet. Utviklingen mot at flere norske produksjoner legges til utlandet uten at Norge evner å tiltrekke seg flere internasjonale innspillinger, fører dermed til en redusert etterspørsel etter varer og tjenester fra den norske filmbransjen. På kort sikt svekker dette økonomien og konkurranseevnen til aktørene i den norske filmbransjen. På lengre sikt er det fare for at lite kontinuitet i norske produksjonsmiljøer fører til redusert kompetanse som følge av at det blir vanskeligere å rekruttere og ivareta talentene i filmbransjen. Dette kan også bidra til å svekke kvaliteten på norske film- og serieproduksjoner.

6.3 Insentivordninger i andre land

En insentivordning refunderer en andel av dokumenterte innspillingskostnader i landet som tilbyr ordningen. Insentivordningene er ofte introdusert som et tiltak som er ment å bidra til å oppfylle både nærings- og kulturpolitiske målsettinger. På verdensbasis utgjør USA, Canada og Australia de største landene med insentivordninger. I USA finnes det flere insentivordninger etablert på del-

statsnivå. En rapport om insentivordningen i Maryland viser at antall stater med insentivordninger steg fra fire i 2002 til førtifire stater i 2009¹. Finanskrisen i 2008 og økt usikkerhet knyttet til statens avkastning på ordningene førte imidlertid til at antall stater med insentivordning ble redusert til trettisju i 2014.

Flere land i Europa, bl.a. Irland og Storbritannia, etablerte insentivordninger for film- og tv-produksjoner allerede på 1980-tallet. I motsetning til USA, som reduserte antall insentivordninger i etterkant av finanskrisen, har flere land i Europa valgt å etablere eller revidere sin insentivordning i kjølvannet av finanskrisen. Målet har vært å stimulere til vekst og sysselsetting i nasjonal filmbransje. Bare i 2014 valgte fire land i Europa å innføre en insentivordning, mens bl.a. Irland har valgt å revidere sin eksisterende ordning.

6.4 Effektene av en insentivordning

6.4.1 Europeisk studie

Olsberg SPI har på oppdrag fra Det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet utført en større studie av europeiske insentivordninger som ser på virkningene av ordningene i de ulike landene og for Europa samlet sett². Over 40 land i verden, herunder 17 land i Europa, har ifølge Olsbergs rapport innført en insentivordning for filmproduksjoner. En av konklusjonene er at Europa samlet sett ser ut til å tjene på at mange land har innført insentivordninger. En viktig årsak til dette er at en stor andel av produksjonene som mottar støtte gjennom europeiske insentivordninger er produksjoner som ellers ville blitt spilt inn utenfor Europa. En økning i antall europeiske land med insentivordninger stimulerer trolig til at flere ikke-europeiske produksjoner velger å legge deler av innspillingen til Europa.

Videre viser Olsberg SPI til at insentivordningene har hatt en positiv effekt på sysselsetting og verdiskaping i filmbransjen i de europeiske landene som har innført en insentivordning. En annen positiv effekt er at ordningene stimulerer til økt mobilisering av produksjonsaktivitet og flere samproduksjoner på tvers av landegrensene. Dette bidrar til økt kompetanse- og kunnskapsutveksling mellom landene.

De fleste europeiske landene som har sett nærmere på effektene av sin insentivordning har funnet resultater som tyder på at avkastningen er større enn investeringskostnaden ved ordningen. Blant annet viser Olsberg SPI til at en studie finner at den franske insentivordningen rettet mot internasjonale filmproduksjoner bidrar til en økt verdiskaping på 2,7 euro for hver euro gitt i skattefradrag, mens en annen studie finner at en euro gitt i skattefradrag gjennom den italienske insentivordningen generer 1,4 euro i økte skatte- og avgiftsinntekter. Av de ni insentivordningene som har blitt evaluert i ulike studier, er økt verdiskaping høyere enn statens utbetalinger i forbindelse med åtte av ordningene. Insentivordningene i Europa ser dermed ut til å komplementere framfor å karnibalisere hverandre.

6.4.2 Norsk studie

Oslo Economics utførte våren 2014 en utredning om insentivordninger for film- og tv-produksjoner på oppdrag fra Kulturdepartementet³. Hensikten med utredningen var å kartlegge de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved å innføre en insentivordning for film- og tv-produksjon i Norge. Oslo Economics konkluderte med at hvis det er ledig kapasitet i filmbransjen og andre berørte bransjer, er det sannsynlig at en insentivordning kan være samfunnsøkonomisk lønnsom på kort sikt. På lengre sikt er det mindre entydig om en slik ordning er lønnsom, grunnet usikkerhet om hvorvidt en slik ordning på filmområdet vil føre til press fra andre bransjer om lignende ordninger, og muligheten for et «race-to-the-bottom» mellom land med insentivordninger⁴. Hvis det ikke er ledig kapasitet i bransjen, vil ordningen ifølge Oslo Economics trolig være samfunnsøkonomisk ulønnsom også på kort sikt. Dette skyldes at subsidiert produksjon som fortrenger annen, mer lønnsom virksomhet, generelt vil redusere samlet verdiskaping og ressursavkastning. I Norge har vi nær full kapasitetsutnyttelse i økonomien, med svært høy sysselsetting.

Som vist i tabell 6.1 identifiserer Oslo Economics flere nytte-/kostnadsvirkninger ved å innføre en insentivordning i Norge.

Oslo Economics viser til at en insentivordning vil kunne ha positive effekter for verdiskapingen i

¹ Department of Legislative Services (2014) *Evaluation of Maryland film production activity tax credit*, Maryland.

² Olsberg SPI (2014) *Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe*, European Audiovisual Observatory.

³ Oslo Economics (2014) *Utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjon*.

⁴ I denne sammenheng betyr «race-to-the-bottom» at konkurransen mellom land med insentivordninger har blitt så sterk at tilbudte insentiver blir større enn gevinsten ved å ha en insentivordning.

Tabell 6.1 Oversikt over samfunnsøkonomiske effekter ved innføring av en insentivordning

Nytte	Kostnad
Økt antall internasjonale innspillinger	Refusjons- og administrasjonskostnader
Redusert utflagging av norske produksjoner	Vridningseffekter ¹
Økt kompetanse i norsk film- og tv-bransje	Støtter produksjoner som uansett ville blitt spilt inn i Norge
Internasjonal markedsføring av norsk filmbransje	
Økt turisme	Skattefinansieringskostnad

¹ Med vridningseffekter menes det at en insentivordning kan bidra til at ressurser vris fra andre næringer til filmproduksjon.
Kilde: Oslo Economics (2014)

norsk filmbransje og nærliggende bransjer der- som den evner å tiltrekke seg internasjonale og nasjonale produksjoner som ellers ikke ville blitt spilt inn i Norge. Samtidig vil det være vanskelig å innrette en ordning slik at den kun retter seg mot produksjoner som ellers ikke ville blitt spilt inn i Norge. Oslo Economics påpeker at tilskudd som går til produksjoner som uansett ville blitt spilt inn her i landet vil utgjøre en kostnadsfaktor ved ordningen.

Av indirekte positive effekter nevner Oslo Economics at en insentivordning kan snu trenden med at mange velger bort filmarbeid i ung alder på grunn av lite kontinuitet og jobbsikkerhet i den norske filmbransjen. En insentivordning kan også bidra til å øke kompetansen i bransjen, og dermed indirekte øke kvaliteten på norske film- og tv-produksjoner. Oslo Economics viser også til at samarbeid med internasjonale aktører kan bidra til at norsk filmbransje og film oppnår en høyere anerkjennelse internasjonalt. Filmturisme trekkes også fram som en mulig indirekte positiv effekt av en insentivordning, men det understrekes at det er vanskelig å bevise en årsakssammenheng mellom insentivordninger og økt turisme.

6.5 Innretning på insentivordningene

6.5.1 Kvalifikasjonskrav, kvalifiserte kostnader og refusjonsandel

Innretningen på insentivordningene varierer fra ett land til et annet. Det er i hovedsak tre kriterier som avgjør om og hvor mye en produksjon kan få refundert gjennom en insentivordning:

- Kvalifikasjonskrav
- Kvalifiserte kostnader
- Refusjonsandel

Kvalifikasjonskrav er krav en produksjon må oppfylle for å kunne motta støtte gjennom ordningen. Kvalifikasjonskravene varierer fra land til land og

kan blant annet innebære krav om oppfyllelse av visse kulturelle kriterier og minimumsforbruk i landet. De aller fleste land har valgt å innføre en insentivordning som er åpen både for nasjonale og internasjonale produksjoner. Dette innebærer at land med eksisterende støtteordninger for nasjonale filmproduksjoner må foreta en vurdering av hvordan støtteordningene for nasjonal filmproduksjon kan kombineres med en insentivordning. For eksempel løser Island dette ved at støtten gjennom en insentivordning avkortes mot annen mottatt statlig støtte.

Flere av de europeiske insentivordningene setter også krav til kulturelle kriterier som en produksjon må oppfylle for å kvalifisere til ordningen. På Island settes det blant annet krav til at produksjonen må bidra til å spre islandsk kultur eller øke kompetansenivået i islandsk filmbransje. I Storbritannia må produksjonen oppfylle definerte kulturelle kriterier eller kvalifisere under en samproduksjonsavtale. Hvilke sjangre som er kvalifiserte til å motta støtte gjennom ordningen spesifiseres også ofte i de kulturelle kriteriene. I hovedsak er det spillefilm, animert film, serier og, i enkelte land, kreative dokumentarer som er kvalifiserte til å søke.

Noen land setter også krav til minimumsforbruk i vertslandet. Storbritannia krever at minimumsforbruket i Storbritannia tilsvare minst 10 pst. av produksjonens totale budsjett, Frankrike krever minimumsforbruk på om lag 8 mill. kroner, mens New Zealand setter et minstekrav til forbruk i landet på om lag 80 mill. kroner.

Det er definisjonen av kvalifiserte kostnader og refusjonsandelen som avgjør hvor mye produksjonen kan få refundert dersom en produksjon er kvalifisert for ordningen. Kvalifiserte kostnader defineres ofte som dokumenterte utgifter til varer og tjenester i innspillingslandet, med nærmere spesifikasjoner, mens refusjonsandelen er den andelen av kvalifiserte kostnader som ordningen refunderer. På verdensbasis opereres det med

svært ulike refusjonsandeler, fra 15 pst. i New Zealand til nærmere 40 pst. i flere amerikanske delstater. I Europa er det derimot mest vanlig med en refusjonsandel på om lag 20 til 25 pst. Enkelte land opererer også med en øvre grense for hvor mye en enkeltproduksjon kan få refundert gjennom ordningen. Dette gjelder for eksempel Irland, som har satt en øvre grense på omlag 105 mill. kroner, og Frankrike, med en øvre grense på om lag 80 mill. kroner.

6.5.2 Finansieringsform

Finansieringsformen for de ulike insentivordningene varierer også. I hovedsak opereres det med tre ulike former for insentiver:

1. Direkte refusjon til produsenter
2. Skatterabatt til produsenter
3. Skatterabatt til investorer

Ifølge Olsberg SPI velger stadig flere land å gå bort fra en insentivordning som gir skatterabatt til investorer. To mulige årsaker til dette er at finansieringsformen oppleves som lite kostnadseffektiv og transparent for flere ledd i verdikjeden. Skatterabatt til produsenter er derimot en vanlig finansieringsform. Med denne finansieringsformen får produsentene et skattefradrag tilsvarende refusjonsandelen av kvalifiserte kostnader. Dersom produsenten ikke har tilstrekkelig skatte- eller avgiftsgrunnlag, utbetales det i stedet en direkte refusjon til produksjonsselskapet tilsvarende refusjonsandelen av kvalifiserte kostnader.

Regjeringen legger stor vekt på at skattesystemet skal bidra til mer effektiv ressursutnyttelse og bedre rammevilkår for all næringsvirksomhet. En skatterabattordning til produsenter framstår som mer kompleks enn en direkte refusjonsordning og vil komplisere skattesystemet.

Direkte refusjonsordninger er, i likhet med skatterabatt til produsenten, en av de vanligste finansieringsformene. Dette er en transparent finansieringsform der produksjonsselskapet får tilbakebetalt en refusjonsandel av kvalifiserte kostnader, uavhengig av skatte- og avgiftsgrunnlag. Ifølge Olsberg SPI har dette blitt den vanligste finansieringsformen for europeiske insentivordninger som har blitt etablert eller revidert i perioden mellom 2010 og 2014.

Boks 6.1 Krigsdrama appellerer til brede publikumsgrupper



Figur 6.1 Max Manus

Foto: Filmkameratene AS

NRK-serien *Kampen om tungtvannet* er årtusenes mest sette programserie, mens *Max Manus* er kinofilmen med høyest besøkstall siden *Flåklypa Grand Prix*. *Kampen om tungtvannet* handler om sabotasjeaksjonen på tungtvannsannlegget på Vemork under andre verdenskrig. I snitt hadde serien over 1,3 millioner seere. Med opptaksseing og visning på nett-tv kommer serien opp i 1,6–1,7 millioner seere per episode. Ikke siden Tande-P på begynnelsen av 1990-tallet har en programserie blitt fulgt av flere nordmenn. *Max Manus* handler om motstandskampen og sabotasjeaksjonene utført av den såkalte Oslogiengen. Filmen ble sett på kino av 1,17 millioner besøkende. Felles for de to suksessproduksjonene er utgangspunkt i spennende hendelser fra andre verdenskrig. Historiene er velkjente for mange nordmenn og favner både eldre og yngre seere.

6.6 Høring

Kulturdepartementet sendte Oslo Economics' utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjoner på høring våren 2014. Departementet etterspurte særlig innspill til rapportens kap. 4 og 5, som beskriver Oslo Economics' vurdering av de samfunnsøkonomiske effektene av å innføre en insentivordning for film- og tv-produksjon i Norge og deres anbefaling. Videre ble høringsinstansene

spesielt bedt om å vurdere eksisterende kapasitet i norsk film- og tv-bransje.

Kulturdepartementet mottok 28 hørings svar. Høringsinstansene var i all hovedsak positive til innføring av en insentivordning for film- og tv-produksjoner i Norge. Et flertall av høringsinstansene understreket imidlertid at de bare støttet en insentivordning dersom den ikke går på bekostning av eksisterende tilskuddsordninger til norsk film- og tv-produksjon. Noen av hørings svarene utdypes nedenfor.

Produsentforeningen stiller seg negativ til en insentivordning i sitt hørings svar, men utdyper at foreningen er positiv til en insentivordning under forutsetning av at ordningen etableres som et næringstiltak og ikke finansieres gjennom kulturbudsjettet. Produsentforeningen mener at en innføring av en insentivordning ikke vil sprengte kapasiteten i markedet, og at det vil være mulig å innhente stab fra andre nordiske land ved høy etterspørsel.

FilmReg og *Vestnorsk Filmkommissjon* anser en insentivordning for å være samfunnsøkonomisk lønnsom på kort og lang sikt. Begge høringsinstansene viser til at det er ledig kapasitet både i filmbransjen og i tilknyttede næringer. Av den grunn mener de at ordningen vil styrke verdiskapingen i Norge og ikke gå på bekostning av annen produksjon.

Norsk Filminstitutt er positiv til innføring av en insentivordning under forutsetning av at den ikke finansieres på bekostning av eksisterende tilskuddsordninger til nasjonal filmproduksjon, og at den ikke stimulerer til at det lages flere filmer for det norske markedet. Filminstituttet viser til at sysselsettingen i filmbransjen er på vei ned, og at det er et høyt tilfang av nyutdannede fra norske utdanningsinstitusjoner. Norsk filminstitutt mener det er grunn til å tro at det er tilstrekkelig kapasitet i bransjen til å håndtere flere filmproduksjoner.

Norsk Filmforbund er positiv til en insentivordning under den forutsetning at ordningen må ligge under Finansdepartementet eller Nærings- og fiskeridepartementet. Norsk filmforbund viser til at potensialet for å rekruttere film- og tv-arbeidere som har forlatt bransjen pga. manglende kontinuitet i arbeidsoppdrag er meget stor, og at bransjen har kapasitet til å ta på seg en betydelig økning i arbeidsmengde. Norsk filmforbund anser at en insentivordning vil være samfunnsøkonomisk lønnsom både på kort og lang sikt.

LO, Norsk industri og Virke leverte et samlet hørings svar, der de viser til at Norge har en betydelig ledig produksjonskapasitet i tv- og filmbransjen som kan komme til anvendelse dersom

Norge innfører en insentivordning. Høringsinstansene viser videre til at det ikke er manglende kompetanse og profesjonalitet som er årsaken til nedgangen i antall produksjoner i Norge, men utviklingen mot at stadig flere andre land får insentivordninger.

NRK mener det er avgjørende at en norsk insentivordning har kvalifikasjons- og refusjonskrav som er enkle å forstå, og at ordningen er åpen både for nasjonale og internasjonale aktører. *NRK* antyder at som følge av økt press på eksisterende studio- og utstyrskapasitet samt menneskelige ressurser, vil det kunne forekomme en midlertidig kostnadsøkning i den norske filmbransjen. *NRK* viser imidlertid til at en vesentlig økning i produksjonsoppdrag i 2012 viser at produksjonsselskapene har vist en god evne til å gjennomføre produksjoner også under økt etterspørselspress.

Fylkeskommuner og regionale filmvirksomheter framhever at økt produksjonsnivå vil bidra til å skape mer kontinuitet i arbeidsoppdrag for den regionale filmnæringen. En insentivordning vil også kunne være et positiv stimuli for lokalt næringsliv, ved at større innspillinger i regionen vil kunne medføre betydelig økt salg av lokale varer og tjenester i innspillingsperioden.

6.7 Filmkommissjonsvirksomhet

I likhet med for insentivordninger er formålet med filmkommissjonsvirksomhet å tilrettelegge for at flere film- og serieinnspillinger legges til en gitt region. De to virkemidlene drar dermed i samme retning og forsterker den samlede tiltakseffekten.

Filmkommissjonsoppdragene innebærer blant annet å informere norske og internasjonale produsenter om innspillingssteder, fasiliteter, lokale forhold og finansieringsmuligheter. En viktig oppgave er å tilrettelegge for samarbeid mellom utenlandske produsenter og norsk filmbransje. Dette inkluderer bl.a. å informere om, og tilrettelegge for kontakt med, norske produksjonsselskaper som kan fungere som minoritetsprodusenter, norske filmarbeidere og tekniske leverandører.

Det drives i dag filmkommissjonsvirksomhet på regionalt nivå. I tillegg har NFI nasjonale filmkommissjonsoppdrag. Det finnes i dag en viss etterspørsel etter Norge som innspillingssted, men for de fleste utenlandske produsenter settes insentivordning som en forutsetning for å legge innspillingen til Norge. Av den grunn har arbeidet med den nasjonale filmkommissjonen blitt nedprioritert de seinere årene. De siste ti årene har regionene i

økende grad satset på filmkommisjonsarbeid, og det drives i dag filmkommisjonsvirksomhet i flere regioner i tilknytning til regionale filmsentre og -fond. Organisering og eierforhold varierer mellom filmkommisjonene, men virksomhetene er lokalt eller regionalt initiert og eid.

Hvis det innføres en insentivordning i Norge vil regionene i enda større grad tjene på, og ha insitamant til å satse på, sitt regionale filmkommisjonsarbeid. En eventuell insentivordning vil gjøre det enklere å hente inn norske og utenlandske film- og serieproduksjoner til regionen. Også lokale og regionale myndigheter kan ha en sentral rolle i filmkommisjonsarbeidet ved f.eks. å veilede og informere interessenter samt bistå søkere med det administrative arbeidet slik at søknadsprosessen oppfattes som enkel og ubyråkratisk. Ved en eventuell innføring av en insentivordning vil en større satsing på regionalt filmkommisjonsarbeid trolig innebære store regionale gevinster som følge av at flere film- og serieproduksjoner legges til regionen. Dette vil både bidra til økt aktivitetsnivå i den regionale filmbransjen og økt etterspørsel etter varer og tjenester i andre regionale næringer.

6.8 Departementets vurderinger

Kulturdepartementet vil arbeide videre med spørsmålet om det skal innføres en insentivordning i Norge. Det kan se ut til at en insentivordning kan stimulere til vekst i den norske filmnæringssektoren, og bidra til å oppfylle en kulturpolitisk målsetting om en mer profesjonell filmbransje med styrket økonomi, jf. kap. 2. Videre kan en insentivordning legge til rette for sterkere filmregioner, noe som på sikt vil gi større maktspredning, jf. kap. 7. Økt produksjonsvolum og tettere samarbeid med internasjonale aktører vil være positivt for markedsføringen av norsk film og filmbransje internasjonalt.

Departementet vil arbeide videre med spørsmålet om å innføre en insentivordning for film- og serieproduksjoner i Norge. En slik ordning vil kunne bidra til å gjenopprette balansen mellom import og eksport av filmminspillinger i Norge, og samtidig stimulere til økt internasjonalt samarbeid i norsk filmbransje, med de positive effektene dette medfører. En insentivordning kan styrke norsk filmbransje i et internasjonalt marked og utnytte Norges konkurransefortrinn som innspillingsland. De positive effektene må imidlertid vurderes opp mot kostnadene ved en insentivordning.

Departementet har tidligere vurdert muligheten for å innføre territoriale forbrukskrav på NFIs tilskuddsordninger. Dette vil innebære at det settes krav til at filmproduksjoner som mottar tilskudd gjennom NFIs tilskuddsordninger må bruke en viss andel av sitt budsjett i Norge. Slike krav vil imidlertid redusere de positive effektene ved økt eksport av norske filmproduksjoner, noe som vil være i strid med målet om økt fleksibilitet. Departementet vil derfor ikke følge opp dette videre.

I det videre arbeidet vil departementet vurdere nærmere en refusjonsbasert insentivordning for nasjonale og internasjonale produksjoner med virkning f.o.m. 2016. Forskrift som omtaler innretning av insentivordningen utarbeides av departementet og sendes på høring høsten 2015.

Som nevnt ovenfor bør en eventuell insentivordning også gjelde for nasjonale produksjoner. Departementet mener imidlertid at det som hovedregel ikke skal være adgang til å kombinere tilskudd fra en insentivordning med produksjonstilskudd fra NFI⁵. Dette vil forhindre at en eventuell insentivordning stimulerer til merproduksjon av norske lavbudsjettfilmer som ellers ikke ville blitt produsert, og at insentivordningen fører til et større press på NFIs tilskuddsordninger. Prosjekter som har fått før-produksjonstilskudd hos NFI bør imidlertid også kunne søke om tilskudd gjennom en slik insentivordning, og prosjekter som har mottatt tilskudd gjennom en insentivordning bør kunne søke om etter-produksjonstilskudd hos NFI.

En insentivordning vil sannsynligvis ha stor betydning for regionene ved å stimulere til økt produksjonsaktivitet i de regionale filmbransjene og økt etterspørsel etter andre varer og tjenester. Regionenes tiltrekkingskraft overfor internasjonale film- og serieproduksjoner vil i stor grad avhenge av arbeidet den enkelte region legger ned for å tilrettelegge for internasjonale produksjoner. For ytterligere å øke regionenes tiltrekkingskraft og påvirkningsmuligheter, bør tilskudd fra regionale filmfond til norske filmproduksjoner kunne kombineres med tilskudd fra en eventuell insentivordning. Dette gir regionene større innflytelse over hvilke norske filmprosjekter som blir realisert og det kan stimulere til at filmfondene investerer mer i samproduksjoner mellom utenlandske og norske produksjonsselskaper.

Departementet viser til at budsjetttrammen til en eventuell insentivordning må innrettes etter de årlige budsjettprosessene. Av den grunn vil det

⁵ Se kap. 5 for omtale av tilskuddssystemet.

være behov for å prioritere mellom kvalifiserte søkere dersom totalt søknadsbeløp overstiger fastsatt budsjetttramme.

Departementet anser at Norsk filminstitutt, som har høy kompetanse på filmfeltet og forvalter de tilskuddsordningene som insentivordningen avgrenses mot, vil være best egnet til å administrere og forvalte en mulig insentivordning. Departementet foreslår at oppgavene knyttet til administrasjon og forvaltning av en eventuell intensivordning legges til Bergen, som en del av NFI, jf. kap. 9.

Departementet vurderer at lokale krefter er best egnet til å markedsføre og tilrettelegge for filmproduksjon i egen region. En eventuell insentivordning vil gi regionene vesentlig bedre vilkår for å tiltrekke seg nasjonale og internasjonale filmproduksjoner, og gi regionene bedre avkastning på ressursene avsatt til filmkommisjonsarbeid. Departementet anser at dette er et regionalt tiltak som er av stor betydning for den regionale filmkulturen og -næringen. Etter departementets vurdering er regionene bedre egnet enn staten, både til å legge premissene for, og for å utøve filmkommisjonsarbeid. Hvis det blir innført en insentivordning vil regionene selv ha de nødvendige insentivene for å utarbeide gode filmkommisjonsløsninger for fremtiden. Departementet mener at uavhengig av om det vil komme en insentivordning eller ikke så bør det nasjonale (statlige) filmkommisjonsarbeidet i NFI avvikles, jf. kap. 9.

Insentivordningen vil regnes som offentlig tilskudd etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. EFTAs overvåkningsorgans retningslinjer for offentlig tilskudd til audiovisuelle produksjoner og det såkalte gruppeunntaket fastsetter regler for når tilskudd til audiovisuelle produksjoner, anses forenlig med EØS-avtalen. Tilskudd som oppfyller vilkårene i gruppeunntaket er unntatt fra reglene om forhåndsgodkjenning og forhåndsmelding til EFTAs overvåkningsorgan.

6.9 Departementets anbefalinger

Boks 6.2 Departementets konklusjoner om Norge som attraktivt innspillingsland

- Departementet arbeider videre med spørsmålet om en refusjonsbasert rammestyrte insentivordning for nasjonale og internasjonale film- og serieproduksjoner med virkning f.o.m. 2016, med følgende innretning:
 - Tilskudd fra en insentivordning kan ikke kombineres med produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt.
 - Tilskudd fra en insentivordning kan kombineres med før-produksjonstilskudd og etter-produksjonstilskudd fra Norsk filminstitutt.
 - Tilskudd fra en insentivordning kan kombineres med tilskudd fra regionale filmfond.
- Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til Bergen, som en del av NFI.
- Det vil være opp til regionene å avgjøre hvordan arbeidet med å legge til rette for og tiltrekke flere film- og serieproduksjoner til regionen bør prioriteres, organiseres og finansieres.

7 Sterkere regionale filmmiljøer

7.1 Innledning

Det er vesentlig for regjeringen at filmpolitikken bidrar til å styrke filmmiljøer i regionene. I tillegg til midlene til nasjonale tilskuddsordninger som forvaltes av Norsk filminstitutt, gir staten tilskudd til ulike filmtiltak gjennom regionale filmvirksomheter. Formålet med de statlige tilskuddene til regional filmvirksomhet er å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film gjennom en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. I tillegg skal de regionale filmvirksomhetene bidra til å dyrke fram sterke regioner i norsk kulturliv, slippe lokale krefter til, få flere stemmer i tale og gi barn og unge en inngangsport til filmkultur.

Dette kapitlet gir en oversikt over innretningen på de statlige tilskuddene til regionale filmvirksomheter. Deretter presenteres den eksterne evalueringen av prøveordningen med tilskudd til regionale filmfond som departementet fikk utført i 2011 og oppdatert i 2014. I tillegg presenteres relevante deler fra utredningen om økonomi og pengestrømmer i norsk filmbransje fra 2014. Departementet foreslår på bakgrunn av dette noen endringer i innretningen på tilskuddet til de regionale filmvirksomhetene.

7.2 De regionale filmvirksomhetene i dag

Regionale filmsentre og regionale filmfond mottar i dag statlig tilskudd til ulike regionale filmtiltak. Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede nasjonale filmpolitikken, og de regionale filmvirksomhetene er viktige virkemidler for å oppnå de filmpolitiske målene, jf. kap. 2.

Før St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren. For det norske filmloftet* var det få nasjonale føringer for de regionale filmvirksomhetene. Gjennom Stortingets behandling av denne meldingen ble det blant annet etablert et tydelig skille mellom regionale filmsentre og regionale filmfond. En del av rammebetingelsene for de regionale filmvirksomhetene er felles, uavhengig av om det er sen-

ter eller fond, mens sentrale bestemmelser for bl.a. bruk av statlige tilskuddsmidler er ulike for de to typene virksomheter.

7.2.1 Ansvar og roller

Ideas2evidence' utredning om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen påpeker at mye av begrunnelsen for den nasjonale filmpolitikken har vært film som kulturuttrykk og identitetsskaper, mens filmpolitikken i regionene i betydelig større grad har betonet film som nærings- og samfunnsutvikler.¹ Alle regionale filmvirksomheter er initiert og eid av lokale og regionale myndigheter. Virksomhetene er organisert som aksjeselskaper, hvor eierne (kommuner og fylkeskommuner) styrer virksomheten i henhold til aksjelovens bestemmelser. Initiativet til etableringene har kommet fra lokale og regionale myndigheter, politikere og næringsaktører, primært med den hensikt å støtte opp om filmproduksjon for å nå lokal- og regionalpolitiske mål. Regionenes satsing på filmnæring og filmproduksjon kan bare i begrenset grad sies å være drevet fram av kulturpolitiske motiver.² Departementets mål med tilskuddene til de regionale virksomhetene var, og er, imidlertid klart filmpolitisk og kulturpolitisk begrunnet, jf. omtale av målene i kap. 2.

Kulturdepartementets styringsmulighet overfor disse virksomhetene er knyttet til de krav og vilkår som stilles til de statlige tilskuddene. Sentrene og fondene får sine statlige tilskudd under ulike forutsetninger, som følge av at de to typene virksomheter har ulike mål for sin virksomhet, jf. nærmere omtale nedenfor. Felles for begge virksomheter er imidlertid at de statlige tilskuddsmidlene i sin helhet skal gå til filmtiltak, og at driften av virksomheten må dekket av andre (lokale/regionale) midler.

Samspeillet mellom det statlige tilskuddet og den regionale satsingen er viktig. Erfaringer fra andre land³ viser at regionale satsinger som ikke er koordinert mot den nasjonale virkemiddelbruken,

¹ Ideas2evidence (2014).

² Ideas2evidence (2011).

Tabell 7.1 Regionale filmsentre

Navn og etableringsår Oversikt over eiere	Statlige tilskudd 2015 (i 1000 kr)	Lokalisering Kilder for finansiering av drift Merknader
<i>Nordnorsk filmsenter</i> , 1981 Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner	8 236	Tromsø. Drift finansieres av eierne samt Tromsø kommune.
<i>Vestnorsk filmsenter</i> , 1995 Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune	9 970	Bergen, med avdelingskontor i Volda. Drift finansieres av eierne, samt Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane fylkeskommuner. Har langsiktige samarbeidsavtaler med Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal fylkeskommuner.
<i>Midtnorsk filmsenter</i> , 2005 Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune	5 430	Trondheim. Drift finansieres av eierne.
<i>Filmkraft Rogaland</i> , 2006 ¹ Rogaland fylkeskommune, og kommunene Stavanger, Haugesund og Randaberg	4 589	Stavanger. Drift finansieres av eierne. Rogaland filmkommisjon etablert i 2010 og finansieres av regionale midler.
<i>Østnorsk filmsenter</i> , 2008 Kommunene Gausdal, Lillehammer og Øyer, samt Hedmark og Oppland fylkeskommuner	3 698	Lillehammer. Drift finansieres av eierne.
<i>Sørnorsk filmsenter</i> , 2008 Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark fylkeskommuner, samt kommunene Kristiansand og Arendal	4 134	Kristiansand S. Drift finansieres av eierne.
<i>Viken filmsenter</i> , 2011 Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud fylkeskommuner	8 282	Drammen, med avdelingskontorer i hvert fylke. Drift finansieres av eierne, samt Drammen kommune.

¹ Fra 2006–2012 var dette både senter og fond. Fondet ble skilt ut som eget datterselskap (Filmkraft Invest) fra 2013. Kilder: Virksomhetenes nettsider og rapporter til departementet.

som oftest gir liten effekt. I tillegg er det avgjørende med et stort engasjement i regionen. Det er kun der hvor de største investeringene kommer fra regionen selv, at gode resultater av den regionale satsingen kan fremvises.

7.2.2 Regionale filmsentre

De regionale filmsentrene er primært filmkulturelt forankret og har som formål å utvikle en regional filmkultur gjennom å bygge opp talenter, øke filmkompetansen blant barn og unge og bidra til å utvikle og profesjonalisere filmbransjen i regio-

nen. Disse virksomhetene har dermed en klar kulturpolitisk begrunnet rolle og funksjon.

Oslo er det eneste fylket som til nå ikke har vært tilknyttet et regionalt senter, men vurderer å knytte seg til Viken filmsenter. Dersom dette gjennomføres, vil hele landet være dekket av tilbud fra filmsentrene.

For å få til en mer forutsigbar og likeverdig fordeling av tilskuddene fastsatte departementet i 2012 en kriteriemodell for fordeling, jf. Prop. 1 S (2011–2012). Overgangsordningen ble fastsatt til tre år, slik at tildelingen for 2015 er den første som fullt ut er fordelt i henhold til beregningsreglene. Det har imidlertid vist seg at beregningsreglene slik de nå er fastsatt, ikke oppfattes som spesielt gjennomsluttige.

³ Olsberg SPI (2015): Norwegian Film Institute – Study into Decentralisation.

7.2.3 Regionale filmfond

De regionale filmfondene skiller seg fra sentrene ved at etableringen i større grad er næringspolitisk begrunnet. Fondene har hatt som formål å bygge eller styrke en profesjonell filmbransje i regionen. Dette har resultert i seks regionale filmfond.

Framveksten av de regionale filmfondene har i betydelig grad vært drevet fram av næringspolitiske argumenter. Ved å legge forholdene til rette for filmproduksjon i regionene har regionale utviklingsaktører ønsket å skape arbeidsplasser, tilflytting og oppmerksomhet.⁴ Eiernes mål med etableringen av regionale filmfond har med andre ord hatt bredere formål enn departementets mål med tilskuddene til disse virksomhetene.

De statlige tilskuddene til de regionale fondene har filmpolitiske mål: de skal bidra til økte midler til norsk film, sterke regionale filmmiljøer og større mangfold i uttrykksform og målgrupper i norsk filmproduksjon. Fondene skal nytte tilskuddsmidler fra staten til å investere i audiovisuelle produksjoner, primært innen kommersielle formater som langfilm og fjernsynsproduksjoner.

Det er en forutsetning for utbetaling av de statlige tilskuddene at virksomheten klarer å stille tilsvarende beløp fra regionale og/eller private aktører, såkalte matchingsmidler. Dette innebærer at hver statlig tilskuddskrone i prinsippet skal resultere i 2 kroner til filmproduksjon i Norge. De regionale filmfondene gir tilgang til ny, frisk kapital i norsk filmproduksjon.

Den regionale begrunnelsen for å finansiere fondene, er å tiltrekke seg filmminnspillinger til regionen. Dette vil igjen kunne bidra til kompetanseheving for det lokale filmmiljøet, positivt omdømme for kultur- og næringsliv, ringvirkninger for tilstøtende næringer.

I tabell 7.2 gis en oversikt over matchingsmidlene for de forskjellige fondene, hvor de private midlene er spesifisert. Som det framgår er hoveddelen av matchingsmidlene offentlige, regionale midler, selv om enkelte fond har oppgitt en høy andel av private midler enkelte år.

Filmfond Nord ble etablert i mai 2012. Ved oppstart bevilget Nordland Fylkeskommune totalt 10 mill. kroner (ekskl. driftsmidler) for hele prøveperioden fram til medio 2015. Denne bevilgningen ble økt med 0,7 mill. kroner i 2013. I tillegg kom Finnmark fylkeskommune inn som eier i fondet i 2014, og bevilget totalt 3 mill. kroner for prøveperioden. Eventuelle ubenyttede midler fra prøve-

perioden vil bli disponert dersom videre drift besluttes. Det foreligger en innstilling fra fylkesrådet i Nordland til fylkestinget om videre drift av Filmfond Nord, og fylkesrådet er etter det departementet kjenner til positiv til videre drift.

De statlige tilskuddene til regionale filmfond har holdt seg relativt stabilt per virksomhet.

7.2.4 Evaluering av prøveordningen med tilskudd til regionale filmfond

Tilskuddsordningen med statlige tilskudd til regionale filmfond ble gjennom behandlingen av St.meld. nr. 22 (2006–2007) vedtatt som en prøveordning.

I 2011 gjennomførte departementet en ekstern evaluering av de regionale filmfondene⁵. Nøkkeltallene i evalueringen ble oppdatert i 2014⁶. Hovedfunnene i evalueringsrapporten fra 2011 og oppdateringen fra 2014, kan oppsummeres som følger:

- Hovedkonklusjonen er at de statlige midlene i all hovedsak benyttes etter intensjonen, dvs. at de nyttes til utvikling og produksjon av audiovisuelle produkter.
- Fondene har økt sin evne til å mobilisere regionale midler og har de tre siste årene overopplylt matchingskravet. For alle fondene samlet er det i årene 2011 til 2013 omtrent 88 pst. mer friske midler i regionene til filmtiltak enn det matchingskravet tilsier. Det betyr at 1 krone i tilskudd fra staten har resultert i 1,88 kroner friske regionale midler og samlet 2,88 kroner til filmproduksjon. Dette er en forbedring fra perioden 2007 til 2010, hvor tilførselen av matchingsmidler og statlige midler var mer lik.
- Beløpet som fondene har plassert i konkrete filmprosjekt utgjør for hver statlige krone 2,66 kroner. Dette er en forbedring fra perioden 2007 til 2011, hvor andelen var rett under 2 kroner. Det er naturlig at denne andelen svinger noe fra år til år, blant annet fordi det kan være ulik tilgang på relevante prosjekter å plassere midlene i.
- Det er Filminvest Midt-Norge og Fuzz som har de beste resultatene. Disse har tilført filmbransjen matchingsmidler på henholdsvis 216 pst. og 185 pst. mer enn det fondene har mottatt i statstilskudd.
- Siden evalueringsrapporten i 2011 har det også skjedd en positiv utvikling med hensyn til å tiltrekke seg privat kapital som matchingsmidler

⁴ Ideas2evidence (2011).

⁵ Ideas2evidence (2011).

⁶ Ideas2evidence (2014).

Tabell 7.2 Regionale filmfond. Matchingsmidler i pst. av statstilskudd, ut over minstekravet

		2011	2012	2013	Sum i kroner	pst.
Film3	Statstilskudd	2 500 000	2 500 000	2 500 000	7 500 000	
	Matchingsmidler, totalt	2 620 900	2 500 000	2 637 000	7 757 900	3,44 %
	– Herav friske private midler	–	–	–	–	
FilmCamp	Statstilskudd	2 500 000	2 500 000	1 600 000	6 600 000	
	Matchingsmidler, totalt	2 500 000	2 500 000	6 600 000	11 600 000	75,76 %
	– Herav friske private midler ¹⁾	–	–	5 000 000	5 000 000	
Fuzz	Statstilskudd	2 500 000	2 500 000	2 500 000	7 500 000	
	Matchingsmidler, totalt	2 832 103	2 493 000	16 061 139	21 386 242	185,15 %
	– Herav friske private midler	2 832 103	2 243 000	16 061 139	21 136 242	
Filminvest Midt-Norge	Statstilskudd	1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 000 000	
	Matchingsmidler, totalt	1 643 100	2 665 605	5 185 439	9 494 144	216,47 %
	– Herav friske private midler	–	500 000	1 050 000	1 550 000	
Filmkraft Invest	Statstilskudd	2 000 000	2 000 000	2 068 000	6 068 000	
	Matchingsmidler, totalt	2 000 000	2 000 000	3 568 000	7 568 000	24,72 %
	– Herav friske private midler	–	–	1 500 000	1 500 000	
Filmfond Nord	Statstilskudd	–	–	–	–	
	Tilgjengelige midler	–	10 000 000	700 000	10 700 000	
	– Herav friske private midler	–	–	–	–	

¹⁾ Det er ikke klart om de friske private midlene som er oppgitt av FilmCamp er private midler eller RDA-midler (næringsrettede midler til regional utvikling). RDA-midler regnes ikke som friske private midler.

Kilde: ideas2evidence (2014) *Oppdatering av nøkkeltall for de regionale filmfondene*.

(det skilles her mellom privat kapital og offentlig kapital fra kommuner og fylkeskommuner). Mens det i evalueringssperioden 2007 til 2010 bare var Fuzz som hadde fått dette til i nevneverdig grad, har de siste årene også Filminvest Midt-Norge peket seg ut med en større andel privat kapital.

Et viktig mål for de regionale filmfondene er å øke de samlede midlene som står til disposisjon for filmproduksjon i Norge. Den siste evalueringen fra 2014 viser at dette målet nå i mye større grad nås, enn det gjorde i 2011. Dette kan tyde på at disse virksomhetene har hatt behov for lengre konsolideringstid enn tidligere forventet. Samtidig viser evalueringene at det er to av fondene (Fuzz og Filminvest Midt-Norge) som utmerker seg, selv om flere av de andre fondene har vært i drift like lenge eller lengre.

7.2.5 Evaluering av den regionale dimensjonen i filmpolitikken

Ideas2evidence har i sin utredning om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen også gitt vurderinger og anbefalinger av den regionale dimensjonen i filmpolitikken. Ideas2evidence viser i rapporten til at klyngedanningsprosesser i filmbransjen har ført til en sterk konsentrasjon av filmnæringen i Osloregionen. Områder utenfor Oslo, med svakere bransjekonsentrasjon, har hatt problemer med å etablere et aktivitetsnivå som er stort nok til å gi rimelig stabile inntekts- og sysselsettingsmuligheter til aktørene. Ideas2evidence påpeker at regionene derfor opplever et kontinuerlig tap av kompetanse til hovedstadsområdet og har hatt problemer med å nå en kritisk masse som er bærekraftig over tid. Til tross for at de statlige tilskuddene som har gått til produksjonsmiljøer i regionene de siste årene har økt, har denne sentraliseringstendensen likevel ikke stoppet opp.

Ideas2evidence understreker at det samtidig er åpenbart at det norske filmmarkedet og det

Tabell 7.3 Regionale filmfond

Navn og etableringsår Oversikt over eiere	Statlige tilskudd 2015 (i 1000 kr)	Lokalisering Kilder for finansiering av drift Merknader
<i>Film3</i> , 2001 Hedmark og Oppland fylkeskommuner, og kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer.	2 673	Lillehammer. Drift finansieres av eierne.
<i>FilmCamp</i> , 2005 Kommunene Målselv, Lenvik, Sørreisa, Berg, Torsken og Tranøy, samt Troms fylkeskommune	1 673	Målselv. Drift finansieres av eierne, samt salg- og leieinntekter. Er både et regionalt filmfond, og et «ressurs- og produksjonssenter for film- og tv-produksjoner». Har også infrastruktur med filmstudio, overnattingsmuligheter mv.
<i>FUZZ</i> , 2006 Bergen kommune	3 175	Bergen. Drift finansieres av eierne, samt fylkeskommunene Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal.
<i>Filminvest Midt-Norge</i> (tidligere Midtnorsk Filmfond), 2006 ¹ Sør- og Nord-Trøndelag fylkeskommuner, Trondheim kommune	1 569	Trondheim. Drift finansieres av eierne.
<i>Filmkraft Invest</i> , 2006 ² Rogaland fylkeskommune, og kommunene Stavanger, Haugesund og Randaberg.	2 136	Stavanger. Drift finansieres av eierne.
<i>Filmfond Nord</i> , 2012 Nordland fylkeskommune og Finnmark fylkeskommune	0	Bodø. Drift finansieres av eierne.

¹ Etablert og drevet sammen med Midtnorsk filmsenter fram til og med 2008, egen virksomhet fra 2009.

² Ble etablert som en felles virksomhet med filmsentret Filmkraft Rogaland. Ble skilt ut som eget regionalt fond fra og med 2013 (som datterselskap).

Kilder: Virksomhetenes nettsider og rapporter til departementet.

offentlige finansieringssystemet ikke er stort nok til å understøtte en stor og bærekraftig filmnæring i alle deler av landet. Ideas2evidence' anbefaling er at det bør legges til rette for at den eller de regionale konsentrasjonene som har de beste forutsetningene for å lykkes, får bedre rammebetingelser og en reell mulighet til å etablere seg som alternative tyngdepunkt i norsk filmproduksjon. I dag fordeles midlene til de regionale filmvirksomhetene relativt jevnt utover hele landet, uten hensyn til størrelsen på den regionale filmbransjen eller produksjonsaktiviteten.

Ideas2evidence foreslår også at det bør vurderes om noen av de funksjonene og ressursene som i dag er lagt til NFI kan overføres til regionene. Rapporten anbefaler at alle tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm overføres fra NFI til de regionale filmsentrene. Dette begrunnes med at hovedtyngden av kortfilmproduksjonen

foregår i regionene og at de antar at de regionale filmsentrene trolig sitter tettere på de aktørene som står for denne produksjonen enn hva NFI gjør.

7.2.6 Høring

I høringen av rapporten «Åpen framtid» av ideas2evidence mottok departementet 19 innspill som berører den regionale filmpolitikken. Departementet oppsummerer noen av høringssvarene nedenfor.

FilmReg, som er paraplyorganisasjonen for de regionale filmsentrene og filmfondene, mener at det bør foretas en gjennomgang av hvordan virkemidlene organiseres, herunder hvilke oppgaver og midler som bør desentraliseres, men støtter ikke ideas2evidence forslag om å overføre nasjonale midler til kortfilm fra NFI til de regionale

Boks 7.1 Kreativ lansering bidro til *Børning*-feber



Figur 7.1 *Børning*

Foto: Filmkameratene AS

Filmen *Børning*, som handler om et helt spesielt bilrace fra Oslo til Nordkapp, trakk over 380 000 besøkende til kinosalene og var den mest sette norske filmen i 2014. I tillegg til å være en folkelig og morsom film som appellerer til mange, hadde filmen en godt planlagt og gjennomført lanseringskampanje som også bidro til suksessen. Lanseringsarbeidet startet tidlig, og var en integrert del gjennom hele produksjonsprosessen. Produksjonsselskapet tok i bruk sosiale medier, involverte skuespillerne, knyttet til seg kontakter i lokale bilmiljøer, og hadde gode, strategiske samarbeidspartnere. Filmen var dermed godt synlig i det offentlige rom i lang tid, både gjennom sosiale medier, presse og kjøpt reklame, og vi kan trygt si at den skapte *Børning*-feber.

filmsentrene. FilmReg er enig i rapporten på punktet om at midlene til de regionale filmfondene bør ta hensyn til bransjestørrelse, produktionsaktivitet og resultater iht. mandat og oppdrag. FilmReg mener at matchingkravet til de regionale filmfondene bør beholdes, men i fremtiden bør beregnes på bakgrunn av anvendt kapital fremfor innskuddskapital for å sikre størst mulig omfang av midler til produksjon. Tilsagnsbrevene til regionale filmsentre- og filmfond bør åpne for størst mulig grad av fri bruk og lokale tilpasninger.

Produsentforeningen mener at det er viktigere at det foregår filmproduksjon i hele landet enn at forvaltningen desentraliseres fra NFI til de regio-

nale filmvirksomhetene. Produsentforeningen anser at forslaget om å flytte midler til kortfilmproduksjon fra NFI til regionene er svakt begrunnet, da dette vil innebære en svekkelse av sjangeren uten at det bidrar til at filmregionene blir vesentlig styrket. Produsentforeningen støtter rapportens anbefaling om å styrke de regionale filmfondene under den forutsetningen at de offentlige midlene gis som tilskudd og at det ikke skjer på bekostning av NFIs midler. Produsentforeningen mener at de tre nordligste fylkene bør samle sine midler i ett felles nordnorsk filmfond, som ikke er knyttet til krav om innspilling og forvaltning på FilmCamp.

Norsk filminstitutt vurderer at forslaget om å flytte de nasjonale kortfilmmidlene ut til regionene som utilstrekkelig utredet og svakt begrunnet. NFI viser til at kortfilmen må behandles som et selvstendig kunstnerisk uttrykk, og at nasjonal konkurranse mellom søknader gjør at prosjekter med høyest kvalitet får tilstrekkelig finansiering. NFI oppfatter den regionale filmsatsingen de siste årene som positiv og ønsker å bidra til en bedre samordning mellom det nasjonale og regionale virksomhetsapparatet. En økning av midler til regionale filmfond på bekostning av NFI vil imidlertid gå på bekostning av den nasjonale filmpolitikken bl.a. ved at det kan bli nødvendig å konsentrere de statlige midlene på færre filmer. Ved en økning av midlene til regionale filmfond bør det vurderes å stille krav om at de statlige midlene til regionale filmfond må kanaliseres videre som tilskudd, og ikke brukes som investeringsmidler slik deler av fondene bruker midlene i dag.

Fylkeskommunene og kommunene er i all hovedsak enige i forslaget om å øke støtten til regionale filmfond. Et flertall av fylkeskommunene og kommunene stiller seg bak ideas2evidence' forslag om å overføre de nasjonale midlene til kortfilm fra NFI til de regionale filmsentrene. Oslo kommune viser til at kortfilm er et eget kunstuttrykk, og at det er viktig å sikre at de beste kortfilmene på nasjonalt nivå produseres uavhengig av produktionssted. Nordland fylkeskommune foreslår at det også bør vurderes om forvaltningen av midler til dokumentarproduksjon kan overføres til regionene.

Det er delte meninger blant fylkeskommunene og kommunene om ideas2evidence' forslag angående fordeling av midler mellom filmregionene. Troms fylkeskommune stiller seg kritisk, Oslo fylkeskommune og Buskerud fylkeskommune støtter forslaget, mens Hedmark og Oppland fylkeskommune understreker at ved vurdering av bærekraftige filmklynger bør Kultudepartementet se hel-

heten i en regions produksjonsegenskaper, ikke bare objektive størrelser. *Nord-Trøndelag fylkeskommune* foreslår for øvrig at definisjonen av «matchingmidler» bør gjøres mer fleksibel og at regionene bør gis større frihet til å prioritere hvordan de statlige tilskuddene til de regionale filmselskapene brukes.

Nord-Trøndelag fylkeskommune og *Sør-Trøndelag Fylkeskommune* mener at det er avgjørende å styrke filmproduksjonen over hele landet, men viser til at det kan være hensiktsmessig å igangsette en prosess med en målsetting om å oppnå en konsolidering eller ev. samarbeid mellom flere av de regionale filminstitusjonene. Forutsetningen må i så fall være at det er en hensiktsmessig geografisk inndeling, og at inngrepet gir faglig utbytte og økonomiske fordeler.

Filmfondene *FUZZ* og *Filminvest Midt-Norge* er enige i *ideas2evidence*' anbefaling om at tilskudd til regionale filmfond bør økes. *Filminvest Midt-Norge* mener at en større andel av de statlige midlene bør overføres til regionene. I sitt høringsbrev viser *FUZZ* til at statstilskuddets andel av *FUZZ*' disponible midler har falt fra 25 pst. i 2012 til 7 pst. i 2015, og filmfondet støtter derfor *ideas2evidence*' anbefaling om økte statlige tilskudd til regionale filmfond. Videre mener *FUZZ* at «matchingkriteriet» bør endres fra årlig innhentet kapital til årlig anvendt kapital.

Vestnorsk Filmsenter og *Viken filmsenter* støtter ikke forslaget om å overføre de nasjonale kortfilmmidlene fra NFI til regionene da dette vil svekke kortfilmen som eget kunstnerisk uttrykk. *Vestnorsk filmsenter* er enige i utredningens forslag om at fordeling av midler til regionene i større grad bør avspeile bransjestørrelse, aktivitet og resultat. Videre mener *Vestnorsk filmsenter* at minst 20 pst. av det statlige tilskuddet bør forvaltes av regionene.

Norsk Filmklubbforbund mener at kortfilm er en egen uttrykksform og bør ha en sentral tilskuddsordning, og støtter derfor ikke *ideas2evidence*' anbefaling om at alle tilskudd til kortfilm overføres fra NFI til regionene. *Norsk Filmklubbforbund* støtter *ideas2evidence*' forslag om å øke tilskudd til regionale filmfond, så lenge dette ikke fører til at terskelen for å oppnå etterhåndstilskudd økes. Ifølge *Filmklubbforbundet* vil en fordeling av midlene til filmregionene basert på resultat og bransjestørrelse stride mot distriktpolitiske målsettinger.

Studio Drammen understreker at ved flytting av midler fra NFI til regionene bør det legges klare føringer slik at midlene blir kanalisert mot den profesjonelle filmbransjen og at kvalitet vekt-

legges fremfor kvantitet. *Studio Drammen* ønsker at det opprettes et eget filmfond for Oslo området. En eventuell innlemmelse av Oslo i Viken filmsenter må ikke gå på bekostning av filmbransjen i Buskerud. De regionale filmsentrene bør styrkes.

7.3 Departementets vurderinger

Regjeringens kulturpolitikk skal stimulere til et kulturliv som vokser ut av et lokalt engasjement. Det er viktig å dyrke frem sterke regioner i norsk kulturliv som kan gi flere fagmiljøer med større tyngde. Ved å stimulere skapende, kreative miljøer og institusjoner i regionene, ønsker regjeringen å bidra til økt konkurranse og bedre kvalitet i hele kulturlivet. Maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger. Dette gjelder også i filmpolitikken, som må stimulere til en filmbransje som vokser ut av et lokalt engasjement og tilrettelegger for sterke fagmiljøer på filmområdet også lokalt.

Departementet mener det er viktig at utvikling av filmkultur og filmtalenter skjer lokalt. Det er også viktig at det legges til rette for noen solide, regionale kraftsentra som kan utgjøre en reell motvekt til det dominerende filmmiljøet på det sentrale Østlandsområdet. De regionale filmvirksomhetene bidrar, gjennom nærhet til talenter og filmskapere, og gjennom sine ulike miljøer og ulike historier, til å sikre et mangfold av stemmer for norsk filmproduksjon. Departementet mener at de regionale filmvirksomhetene er viktige virkemidler for å oppnå disse mål og foreslår derfor at virksomhetene styrkes. Samtidig er det et mål at bransjen skal bli mer bærekraftig, og bidra til å styrke aktørenes økonomi og utviklingsmuligheter. Innretningen og strukturen for de regionale filmvirksomhetene må tilpasses dette målet.

7.3.1 De regionale filmsentrene

De regionale filmsentrene har en viktig funksjon når det gjelder bredderekuttering og kompetanseutvikling blant barn og unge, og skal fungere som regionale ressursentre for denne målgruppen. Filmsentrene i de ulike regionene har ansvar for tiltak for barn og unge, og skal samordne prosjekter fra ulike aktører i sin region. Noen av de regionale sentrene arbeider med unge fra videregående skole og oppover, mens andre også har tiltak for skole- og barnehagebarn. De fleste sentrene har inngått samarbeid med lokale medieverksteder og festivaler om tiltak rettet mot de minste barna. De er også arenaer hvor barn og

unge lærer å forstå og beherske filmmediet. Filmsentrene driver med talentutvikling og kompetansehevingstiltak til og med videregående skole. Departementet foreslår at midler til regionale filmtiltak til barn og unge som i dag ligger hos NFI fordeles direkte til de regionale filmsentrene og til Internasjonalt Samisk Filminstitut, jf også omtale under 9.4.5. Dette vil rendyrke arbeidsdelingen mellom NFI og de regionale sentrene på området, og vil samtidig redusere byråkrati og administrativ ressursbruk ved at dagens søknads- og rapporteringsprosedyrer for disse midlene faller bort.

Filmsentrene har også viktige oppgaver for utvikling av lokal og regional filmbransje gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm. De regionale filmsentrene er sentrale for oppbygging av filmkunnskap og filmkompetanse lokalt, for å bygge opp talenter regionalt, utvikle en regional bransje, og å øke interessen for filmkultur lokalt. Filmskaperes kompetanse bygges best gjennom faktisk produksjon. Midler til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm vil derfor være det viktigste virkemidlet de regionale filmsentrene har til å drive kompetanseutvikling. Sentrene sitter tett på de unge talentene, vil lettere enn nasjonale aktører kunne oppdage dem, se hvilke utfordringer de enkelte trenger, og derigjennom inspirere og utvikle deres talent. Sentrene driver dessuten ulike typer bransjefremmende tiltak som kurs, konferanser og nettverksbygging. Ideas2evvidence anbefaler i sin utredning at alle tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm overføres fra NFI til de regionale filmsentrene og begrunner dette med at hovedtyngden av kortfilmproduksjon foregår i regionene og at sentrene sitter tettere på aktørene som produserer kortfilm enn det NFI gjør. Et flertall av høringsinstansene går imidlertid i mot forslaget og viser bl.a. til at forslaget er svakt utredet og begrunnet. Departementet er enig i at en eventuell overføring av alle tilskudd til filmsentrene ikke er tilstrekkelig konsekvensutredet og vil derfor ikke følge opp dette forslaget på det nåværende tidspunkt. Departementet vil utrede dette nærmere med sikte på at det senere kan være aktuelt å flytte hele eller deler av NFIs kortfilmbevilgning til de regionale sentrene.

Regionale filmsentre, lokale filmverksteder, ungdomshus og fritidsklubber tilbyr ulike former for filmverksteder, hvor barn og unge lokalt kan jobbe praktisk med filmmediet. Målet med verkstedene er at så mange som mulig skal få muligheten til å utvikle og stimulere sin interesse for film gjennom praktisk produksjon og eksperimente-

ring med mediet. Filmverkstedene har ulikt omfang og ambisjonsnivå. Departementet vil særlig trekke fram Filmveksthuset Tvibit i Tromsø og Mediefabrikken i Akershus, som er blant de største, og som bør være virksomheter til inspirasjon for andre regioner. Tvibit har fra sin region fått status som regionalt senter for ungdomsfilm i prosjektperioden 2012 til 2016, i nært samarbeid med Nordnorsk Filmsenter. Filmveksthuset Tvibit er Norges største senter for talentutvikling og ungdomsfilm og tilbyr nettverk, programmer, konkurranser, workshops og kurs til filminteresserte og talenter i hele Nord-Norge. Mediefabrikken i Akershus har jobbet med talentutvikling i Oslofjord-regionen i snart 30 år og er en del av kulturvirksomheten til Akershus fylkeskommune. Mediefabrikken samarbeider med Viken filmsenter om talentutviklingstiltak og har aktiviteter som spenner fra videoverksted for arbeidsløs ungdom til ressursenter for unge filmskaperne, med målgruppe fra videregående skole til bransje. Mediefabrikken har også prosjektledelsen for Filmport.no, som er en felles portal for regionale filmsentre og andre som jobber med talentutvikling og unge filmskaperne. Hver region har sin side der de kan kommunisere med sine brukere, informere om kurs, verksteder og andre aktiviteter, og profesjonelle filmskaperne er knyttet til nettsamfunnet i rollen som mentorer.

Den kulturelle skolesekken (DKS) skal gi skoleelever i Norge et profesjonelt kunst- og kulturtilbud, og skal bidra til at de lettere får tilgang til, gjør seg kjent med og utvikler forståelse for ulike kunst- og kulturuttrykk. DKS er organisert som et samarbeidsprosjekt mellom kultur- og opplæringssektoren. Film & Kino har til nå hatt ansvar for filmdelen i DKS. Som ledd i oppfølgingen av utredningen *Det muliges kunst* arbeider Kulturdepartementet og Kunnskapsdepartementet nå med videreutvikling av ordningen. Etter at Film & Kino har valgt å fjerne finansieringen av DKS for film, vurderes det å gi de regionale filmsentrene en styrket og formalisert rolle i DKS.

Det er en målsetting at kriteriene for tilskudd til regionale filmsentre gir forutsigbarhet for driftssituasjonen. Det nåværende beregningsgrunnlaget er imidlertid fortsatt ikke optimalt, som omtalt tidligere. Det er derfor allerede satt i gang et arbeid med å gjennomgå beregningsgrunnlaget, for å sikre bedre forutsigbarhet for mottakerne. De nye beregningsreglene må også vektlegge de satsingsområder de regionale filmsentrene har ansvar for, det vil si arbeid for barn og unge og talentutvikling. Det siste gjøres særlig gjennom støtte til og tilrettelegging for produk-

sjon av kort- og dokumentarfilmer. Dette arbeidet gjøres i et samarbeid mellom Norsk filminstitutt og de regionale virksomhetene. Departementet vil endre beregningsmodellen fra og med 2016.

7.3.2 De regionale filmfondene

Departementet mener det er viktig å legge til rette for solide, regionale kraftsentre som en reell motvekt til filmmiljøet i det sentrale Østlandsområdet. Dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond utløper 31.12.2015. Departementet vil videreføre tilskuddene til regionale fond, men finner det nødvendig å justere ordningen for en bedre måloppnåelse.

Både evalueringen av prøveordningen med tilskudd til regionale filmfond (2011) og utredningen av økonomien og pengestrømmene i filmbransjen (2014) anbefaler at ressursene konsentreres mer enn hittil. Ideas2evidence konkluderer med at det norske filmmarkedet og det offentlige finansieringssystemet ikke er stort nok til å understøtte en stor og bærekraftig filmnæring i alle deler av landet og videre at den regionale satsingen i større grad bør konsentreres mot miljøer som lykkes. Dette fikk også støttet i høringen. Departementet slutter seg til denne vurderingen. Til sammenligning har Sverige, med ca. 9 millioner innbyggere og nesten et dobbelt så stort nasjonalt marked, kun tre regionale filmfond⁷.

Videre anbefalte utreder å legge til rette for at den eller de regionale konsentrasjonene som har de beste forutsetningene for å lykkes, får bedre rammebetingelser og en reell mulighet til å etablere seg som alternative tyngdepunkter i norsk filmproduksjon. Departementet er enig i denne vurderingen, men viser til at de regionale filmvirksomhetene er etablert gjennom lokale og regionale initiativ og ikke gjennom statlig styring. Departementet mener at dette prinsippet fortsatt bør gjelde.

Departementet foreslår derfor at dagens prøveordning avvikles og at det innføres en ny ordning med statlige tilskudd til 2–3 konsoliderte filmfondsvirksomheter. Det foreslås at regionale fond kun tildeles midler fra den nye ordningen

dersom de har konsolidert seg med andre fond. Departementet er kjent med at det i enkelte regioner allerede foregår sonderinger med tanke på konsolidering. Formålet for den nye tilskuddsordningen bør være:

- Stimulere til mer privat og regional kapital til norsk film
- Skape regionale kraftsentre og stimulere til levedyktige regionale filmmiljøer.
- Skape regionale filmmiljøer med tilstrekkelig tyngde til å tilrettelegge for filminnspillinger i regionen, gjerne med finansiering via en eventuell insentivordning.

En konsolidering av de regionale fondene vil i tillegg bidra til å profesjonalisere tilskuddsbehandlingen i fondene, jf. 9.4.5. Departementet mener følgende forutsetninger bør legges til grunn for den nye ordningen:

- Det gis tilskudd til regionale fond i regioner som har vist at de har levedyktige miljøer, og som har gjennomført konsolideringsprosesser med andre regionale fond. Målet er å styrke disse regionene ytterligere, for å kunne bygge bærekraftige og levedyktige regionale filmmiljøer.
- Et hovedmål med de regionale filmfondene er å øke andelen privat og regional kapital til norsk filmproduksjon. Dette innebærer at kravet om matchingsmidler videreføres.
- Departementet foreslår at de regionale filmfondene som mottar statstilskudd skal ha anledning til å gi tilskudd til alle typer audiovisuelle produksjoner, og på alle stadier i prosessen. Dette innebærer at de regionale filmfondene får tilsvarende regelverk som Norsk filminstitutt.
- De regionale filmfondene kan legge inn krav om at deler av midlene må brukes i regionen, dersom de ønsker dette. Dette må i så fall gjøres i tråd med begrensningene i retningslinjene fra ESA. Departementet vil imidlertid ikke gi adgang til å fastsette krav om bruk av særskilte produksjonsfasiliteter knyttet til de statlige tilskuddsmidlene.
- Departementet foreslår å iverksette den nye ordningen fra og med 2016, slik at det i 2016 kun blir gitt statlig tilskudd til inntil tre konsoliderte regionale fond. Dette vil bli fulgt opp videre i statsbudsjettet for 2016.

⁷ De svenske regionale filmfondene har omtrent samme formål som de norske, å finansiere og samprodusere filmer som spilles inn i regionen.

7.4 Departementets anbefalinger

Boks 7.2 Departementets konklusjoner om regionale filmvirksomheter

- Det legges til rette for sterkere regionale filmmiljøer.
- De regionale filmsentrene får et tydeligere ansvar for barn og unge, inkludert talentutvikling og kompetansehevingstiltak fram til høyere utdanning.
- Tilskuddene til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres i sin helhet til de regionale filmsentrene og Internasjonalt Samisk Filminstitutt.
- Sentrene skal fortsatt bidra til utvikling av den lokale og regionale filmbransjen gjennom tildeling av tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm.
- For å bidra til mer bærekraftige regionale filmmiljøer avvikles dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond. Ordningen erstattes av en ny ordning hvor det gis statstilskudd til 2–3 konsoliderte regionale filmfond.

8 Filmformidling og tilgjengeliggjøring for publikum

8.1 Innledning

Det er først i møte med publikum at filmen realiserer sin verdi. Med filmformidling menes i denne meldingen både den fysiske tilgjengeliggjøringen av filmene på kort og lang sikt og arbeidet med å tilrettelegge for filmens møte med publikum. Dette løpet strekker seg fra distribusjon, markedsføring og tilrettelegging av innhold via formidling i et kulturelt og pedagogisk perspektiv, til bevaring og tilgjengeliggjøring av filmarven. Hele denne prosessen er avgjørende for at filmkultur og filmkunst skal nå et størst mulig publikum.

Publikums forventninger til tilgjengeligheten av audiovisuelt innhold har endret seg i takt med den teknologiske utviklingen. Digitaliseringen har medført at film fra hele verden er enklere og raskere tilgjengelig, ofte bare et tastetrykk unna. Tilbudet av filmer og serier har i praksis økt voldsomt. Dette øker ikke bare valgmulighetene, men gjør det også vanskeligere for hver enkelt produksjon å nå fram til sitt publikum. Det gjør det også mer krevende for publikum å orientere seg og finne fram til sitt foretrukne innhold. Med et så stort tilbud av innhold blir behovet større for å tilrettelegge for at filmene når fram til sitt publikum og for at publikum skal kunne foreta et informert valg. Arbeidet med filmen bør ikke stoppe når filmen er ferdig produsert og har fått sin premiere, en viktig del av formidlingsprosessen starter nettopp da.

Det er naturlig å se formidlingsprosessen i to perspektiver. Det ene omhandler formidling og tilgjengeliggjøring i kommersiell forstand, og dreier seg om salg og den næringsrettede delen av distribusjon, markedsføring og lansering av filmene. Det kommersielle formidlingsarbeidet er avgjørende for at innholdet skal være tilgjengelig for publikum og for at produsenter og distributører skal kunne optimalisere filmenes inntjeningspotensial og generere inntekter til produksjon og distribusjon av nytt innhold. Denne delen av formidlingsbegrepet er omtalt i kap. 3 og 5. Kap. 8 tar for seg det andre perspektivet, som omhandler den mer ideelle, filmkulturelle formidlingen hvor hensikten er å formidle og tilgjengeliggjøre filmer

med kulturell og kunstnerisk verdi som ikke nødvendigvis finner inntjening i markedet.

8.2 Formidling av filmkultur

Formidling av filmkultur dreier seg om å tilrettelegge for økt tilgang til norske og utenlandske filmer der dette ikke nødvendigvis er økonomisk lønnsomt, f.eks. fordi filmen har en begrenset målgruppe. Dette er tiltak som markedet i liten grad er i stand til å tilby uten stimulering fra det offentlige.

Filmkulturell formidling handler også om å formidle filmhistorie og kunnskap om norsk og internasjonal film og å sette filmene inn i en større sammenheng. Dette kan gjøres f.eks. ved å fasiliteere visninger av filmklassikere og andre utvalgte filmer på kino og andre plattformer innenfor en filmkulturell kontekst. Med forankring i en felles historie kan film skape opplevelser utover det umiddelbare møtet med filmens fortelling, for eksempel knyttet til filmens tidsepoke, tematiske vinkling eller filmskaper. I en tid med et massivt tilbud av filmer fra hele verden blir slik kuratering viktig også for nye filmer.

Formidlingsarbeid kan også være av mer pedagogisk art, som å bidra til at barn og unge blir reflekterte og kritiske brukere av levende bilder. Mediekompetanse («media literacy») er et viktig satsingsområde i Norge og EU. Mediekompetanse er evnen til å bruke mediene, forstå og kritisk evaluere ulike aspekter ved medieinnholdet, samt å skape kommunikasjon i en sammensatt kontekst.

Det er i dag flere viktige aktører innen filmformidling i Norge. For eksempel gjør filmfestivaler, cinemateker og filmklubber et viktig arbeid her, og Film & Kinos tilskuddsordninger bidrar til tilgang til norske og utenlandske kvalitetsfilmer på norske kinoer. Ulike tiltak og aktører på feltet er nærmere beskrevet i kap. 4.

Ansvar for den filmkulturelle formidlingen er i dag delt mellom Film & Kino, Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket. Avgiften til Norsk

kino- og filmfond, som forvaltes av Film & Kino, er sentral i denne sammenheng.

8.3 Avgiften til Norsk kino- og filmfond

8.3.1 Bakgrunn

Norsk kino- og filmfond (NKFF) ble opprettet av Kommunale Kinematografers Landsforbund (i dag Film & Kino) i 1970, og var fram til 1987 finansiert gjennom en frivillig avgift på 2,6 pst. av kinoenes billettinntekter. I 1987 ble avgiften lovfestet, etter forslag fra det daværende Kultur- og vitenskapsdepartementet¹. Avgiften ble da utvidet til også å gjelde omsetning av videogram², og satsen ble satt til 2,5 pst. av bruttoomsetningen ved framvisning, salg og utleie av film og videogram i næring. Avgiften for videogram ble seinere endret fra prosent-sats til enhetssats. I dag er avgiften på 2,5 pst. av all omsetning av film på kino og 3,50 kroner per distribuerte videogram. I 2014 utgjorde inntektene om lag 48 mill. kroner, hvorav 26 mill. kroner fra kino og 22 mill. kroner fra fysiske eksemplarer (videogram).

Fondet forvaltes av organisasjonen Film & Kino i henhold til forskrift om film og videogram. NKFF og Film & Kino har i dag felles styre og landsmøte, men fondet har egne vedtekter fastsatt av Kulturdepartementet. Avgiftsmidlene finansierer Film & Kinos tilskuddsordninger og drift³, inkludert oppgaver innen formidling av filmkultur som tidligere har vært finansiert over statsbudsjettet.

8.3.2 Bruk av avgiftsmidlene

Forskrift om film og videogram § 3-2 slår fast at avgiftsmidlene skal brukes til ulike tiltak i film- og videosektoren, bl.a.⁴:

- bygdekinoen,
- import og distribusjon av kvalitetsfilm,
- filmtiltak for barn og unge medregnet dubbing av film for barn,
- teksting og dubbing av film for barn på samisk,
- filmfestivaler,
- cinemateker utenfor Oslo,

¹ Ot.prp. nr. 20 (1986–87) Lov om film og videogram.

² Med videogram menes fysiske filmeksemplarer som dvd, blu-ray og vhs.

³ Film & Kino har også egne inntekter (fra medlemskontingent, billettinntekter m.m.) som går til å dekke dette. I 2014 utgjorde egne inntekter om lag 26,5 mill. kroner.

⁴ Forskriften sier videre at departementet hvert år kan peke ut prioriterte satsingsområder eller slå fast at særskilte hensyn skal vektlegges ved forvaltning av avgiftsmidlene.

Boks 8.1 Kortfilmsuksess for *Sinna Mann*



Figur 8.1 Sinna Mann

Foto: Anita Killi

Filmskaper Anita Killi holdt på i nesten seks år med historien om lille Boj som har en voldelig far, før kortfilmen *Sinna Mann* hadde premiere i 2009. På premieren kom kong Harald, og kongen ble tydelig rørt av den sterke historien. Denne animasjonsfilmen på 20 minutter har blitt en stor suksess både hjemme og i utlandet. Den ble opprinnelig lansert som en del av Redd Barnas kampanje med fokus på vold i nære relasjoner, og har seinere blitt distribuert på dvd og nett i Norge gjennom NFI. Filmen er i distribusjon i Tyskland, Japan og USA og selv etter seks år på markedet er den etterspurt og flere land vil komme til. Filmen har vunnet mer enn 40 internasjonale filmpriser, og ble omtalt i internasjonale kortfilmtidskrifter som den filmen som i 2011 hadde vunnet flest internasjonale priser, uansett produksjonsland.

- støtte til Norsk Filmklubbforbund og barnefilmklubber.

Da salget av fysiske eksemplarer som dvd og blu-ray var på høyden ble det diskutert hvordan og av hvem avgiftsmidlene skulle forvaltes. Dette ble vurdert av en arbeidsgruppe nedsatt av Kulturdepartementet i 2006⁵. Et klart flertall mente her at en del av NKFF-avgiften burde tilfalle det statlige virkemiddelapparatet og anvendes til formidlingen av norsk film. Konklusjonen ble at Film & Kino beholdt ansvaret for forvaltningen av fondet, mot at inntektene dekket deler av utgiftene til digitalisering av kinoene i Norge. Det ble videre forut-

⁵ Einarssonutvalget 2006.

satt at deler av avgiftsmidlene skulle brukes til andre oppgaver på filmområdet etter hvert som det var satt av tilstrekkelige midler til digitalisering av kinoene. Som oppfølging av dette har Film & Kino fått ansvar for flere filmkulturelle oppgaver som tidligere ble finansiert over statsbudsjettet.

8.3.3 Inntektssituasjonen i NKFF

Inntektene til NKFF har variert som følge av svingninger i salget av fysiske eksemplarer som dvd og blu-ray. Som figur 8.2 viser var inntektene på topp i 2007, da salget var på det høyeste. De høye inntektene fra videogramavgiften i denne perioden finansierte kinoenes digitalisering i Norge.

Tilgangen på film via nyere plattformer har ført til at elektronisk omsetning av film øker på bekostning av omsetningen av videogram, jf. omtale i kap. 3. Inntektene til fondet har derfor sunket betraktelig de siste årene. Fra et toppnivå i 2007 med 95 mill. kroner (hvorav om lag 75 mill. kroner fra videogram) har avgiften falt til 48 mill. i 2014 (hvorav 22 mill. fra videogram). Nedgangen ventes å fortsette, og er stipulert til om lag 39 mill. kroner i 2015 og 34 mill. kroner i 2016. Av dette er inntektene fra kinoomsetning stipulert til å ligge stabilt på 24 mill. kroner årlig, mens inntektene fra salg av videogram forventes å utgjøre 15 mill. kroner i 2015 og 10 mill. kroner i 2016.

Nedgangen i fondsinntektene har skapt usikkerhet om finansieringen av de formidlingstiltakene som Film & Kino i dag har ansvar for. Film & Kino har redusert tilskuddene til flere av disse. Film & Kino og andre aktører har gjentatte gan-

ger uttrykt bekymring for dette og etterlyst en varig løsning for hvordan disse tiltakene skal finansieres framover. I statsbudsjettene for 2014 og 2015 la Kulturdepartementet inn ekstra midler til NKFF øremerket filmfestivaler, cinemateker og synstolking, i påvente av filmmeldingen.

Det må forventes at inntektene fra videogramavgiften vil fortsette å falle og på sikt bli ubetydelige. Departementet har initiert et bredt bransjesamarbeid med bl.a. filmbransje, teleoperatører og strømmetjenestetilbydere for å se på nye forretningsmodeller for finansiering av norsk audiovisuelt innhold i et digitalt marked, jf. 1.4.

8.3.4 Endring av kino- og videolandskapet

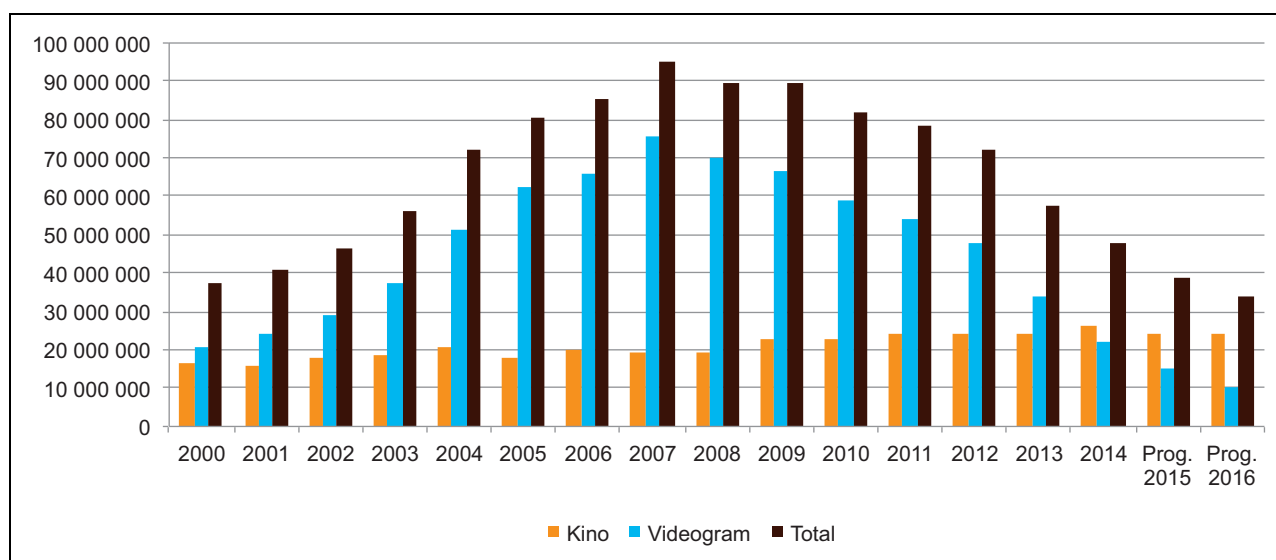
Kino- og videomarkedet har gjennomgått store endringer de siste årene. De tradisjonelle videoforhandlerne er redusert til rundt 10 forretninger⁶, og utleie av dvd er nå et marginalt fenomen. Salg av dvd er overtatt av et par store aktører og dagligvarebransjen. Stadig flere kinoer har gått fra kommunalt til privat eierskap og store utenlandske konsern står for betydelige eierandeler. Målt i besøk er 67 pst. av det norske kinomarkedet tilknyttet en kinokjede, hvor de to store, internasjonalt eide kjedene SF Kino og Nordisk Film Kino har en samlet markedsandel på 56 pst.⁷ Målt i antall saler er 35 pst. av kinoene privateide⁸.

Som et motsvar til privatiseringen av kinokjedene gikk Aurora kino IKS og Trondheim Kino,

⁶ Film & Kinos årsmelding for 2014.

⁷ Film & Kinos årsmelding for 2014.

⁸ Kinoer i de private kjedene der kommunene fortsatt er hovedeiere, er regnet med blant de kommunale kinoene.



Figur 8.2 Inntektsutviklingen for kinoavgift, videogramavgift og totalt

som begge er kommunalt eide kinoer, sammen om å danne KinoNor, med det formål å tilby norske kinoer en samarbeidsmodell med en større grad av lokalt selvstyre. Eierskiftene i det norske kinomarkedet har hatt konsekvenser for organiseringen av Film & Kino.

8.3.5 Omdanning av Film & Kino

På bakgrunn av endringene i kinolandskapet og organisasjonens medlemsmasse er Film & Kino i ferd med å endre sin organisasjonsstruktur til en ren bransjeorganisasjon. Organisasjonen ble stiftet i 1917, under navnet Kommunale Kinematografer Landsforbund, som en medlemsorganisasjon for kommuner med kinodrift. Film & Kino har fram til nå vært en kombinert medlemsorganisasjon for norske kommuner og bransjeorganisasjon for kino- og videobransjen. Medlemskap er åpent for alle kommuner etter vedtak i kommunestyre eller formannskap⁹. I tillegg til medlemskommunene er også kinoene, både kommunale og private, og videobransjen representert på organisasjonens landsmøte.

Film & Kino oppnevnte i 2012 et organisasjonsutvalg som bl.a. skulle se på behovet for en omstrukturering av Film & Kino, med bakgrunn i de store endringene i kino- og videomarkedet. Utvalget avga innstilling i november 2013¹⁰. Utvalget anbefaler at Film & Kino omdannes fra å være en medlemsorganisasjon for norske kommuner til å bli en bransjeorganisasjon uavhengig av kinoenes eierskap, der både private og kommunale kinoer samt videobransjen er medlemmer. På Film & Kinøs landsmøte i 2014 ble det vedtatt å gjennomføre de foreslåtte endringene, som formelt skal skje på landsmøtet i juni 2015.

Per mai 2015 består medlemsmassen i nye Film & Kino av 117 kommunale kinoer, 36 private kinoer og 5 selskaper innen videobransjen. Målt i besøk står kinokjedene for nær 70 pst. av medlemsmassen.

8.4 Departementets vurderinger

Endringene i kinolandskapet og omdanningen av Film & Kino medfører behov for å vurdere organiseringen og forvaltningen av Norsk kino- og filmfond (NKFF). Den sterke og trolig vedvarende nedgangen i avgiftsinntektene til fondet gjør det videre nødvendig å vurdere hva midlene skal bru-

kes til framover og hvordan viktige filmkulturelle tiltak som har blitt finansiert fra avgiften eventuelt skal finansieres i framtiden.

8.4.1 Forvaltning av Norsk kino- og filmfond

I lys av de nevnte endringene i kino- og videomarkedet de siste årene og endringen av Film & Kino fra en organisasjon med kommunale kinoer som medlemmer til en ren bransjeorganisasjon som også har private medlemmer, er det etter departementets vurdering ikke lenger en ønsket ordning at Film & Kino forvalter et fond bestående av en statlig avgift. En legitim og hensiktsmessig forvaltning av avgiftsmidlene i NKFF vil være å legge midlene inn på statsbudsjettet. Dette vil også være i tråd med fullstendighetsprinsippet og bruttobudsjetteringsprinsippet i staten. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med forslag om egnet innretning i ordinært framlegg om statbudsjettet.

Aktører fra ulike deler av bransjen har tatt til orde for at det er mer hensiktsmessig, ryddig og forutsigbart at staten overtar forvaltningen av NKFF og ansvaret for filmkulturelle tiltak, ikke bare økonomisk, men også organisatorisk. Dette vil kreve at lov om film og videogram med tilhørende forskrifter endres. Departementet vurderer dette og vil komme tilbake til Stortinget med forslag om eventuelle lovendringer. Departementet vil i denne sammenheng vurdere om avgiftsmidlene må notifiseres til ESA, eller om dette kan regnes innenfor EUs gruppeunntak, jf. omtale i kap. 5. Departementet utreder dette nærmere.

8.4.2 Bruk av avgiftsmidlene

Regjeringen mener det er et statlig ansvar å bidra til forutsigbar og stabil finansiering av de viktige oppgavene for formidling av filmkultur som i dag er finansiert gjennom NKFF. Formidling er en viktig del av den nasjonale filmpolitikken, og formidling og tilgjengeliggjøring overfor publikum er et av de filmpolitiske målene (jf. kap. 2). Norske filmer og serier bør være tilgjengelige for alle målgrupper på relevante plattformer både på kort og lang sikt. Kvalitetsfilm fra andre språk- og kulturområder bør også tilgjengeliggjøres for et norsk publikum. For eksempel gis det fra NKFF i dag tilskudd til import og distribusjon av kvalitetsfilmer fra hele verden som har høy kulturell eller kunstnerisk verdi, men et begrenset publikumspotensial (jf. omtale i kap. 4). Dette er filmer som gir stor økonomisk usikkerhet for distributør og kino, men som har et innhold og kunstnerisk nivå

⁹ Film & Kinøs årsmelding for 2014.

¹⁰ *Arven* (2013)

det er vesentlig å formidle i en kulturnasjon. Staten bør derfor tilrettelegge for at slik film når et publikum i Norge, enten ved kinodistribusjon, på filmfestivaler, cinemateker eller visning på andre plattformer, på linje med tilrettelegging for formidling av andre kulturuttrykk.

Departementet anbefaler at avgiftsmidlene brukes til tilskudd til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering¹¹ av audiovisuelle produksjoner – inkludert produksjoner som utfordrer plattformskillene og tenker nytt om uttrykk, distribusjonsformer, visningsvinduer, finansiering eller markedsføring. Bruken av avgiftsmidlene låses ikke til hva midlene har vært nytt til tidligere, men tilskudd til tiltak som filmfestivaler, cinematek, film i Den kulturelle skolesekken¹² og dubbing¹³ bør videreføres. Når det gjelder dubbing viser departementet til at regjeringen vil styrke det nordiske språksamarbeidet. Departementet mener det har en selvstendig verdi at barn også får høre andre nordiske språk, og at dette hensynet bør tas med i vurderingen av mengden filmer som dubbet og hvilke filmer som dubbet eller alternativt tekstes for de yngre aldersgruppene.

Etter omleggingen må Film & Kino selv stå for finansiering av egen drift og virksomhet, på linje med andre bransjeorganisasjoner som f.eks. Film-distributørforeningen, Virke Produsentforeningen m.fl.

Gjennom NKFF finansierer Film & Kino i dag også tiltak rettet særlig mot kinobransjen. Om Film & Kino kan søke tilskudd fra departementets midler til formidling av filmkultur til disse tiltakene vil avhenge av innretningen på en ny tilskuddsordning på feltet og nivået på inntektene i framtiden.

8.4.3 Ansvar for formidling og tilgjengelig-gjøring av filmkultur

En helhetlig, nasjonal filmformidlingspolitikk har vært etterlyst av store deler av bransjen i kjølvannet av den forrige filmmeldingen, der dette perspektivet ikke ble prioritert.

Som nasjonalt forvaltningsorgan på filmområdet er NFI den best egnede aktøren til å forvalte

en nasjonal filmformidlingspolitikk. Departementet anbefaler derfor at det nasjonale ansvaret for formidling av filmkultur og forvaltning av tilskudd til filmformidling legges til NFI. Dette vil legge til rette for en mer helhetlig tenkning for hele prosessen fra utvikling, gjennom produksjon til formidling. Videre vil det gi NFI et utvidet og tydeligere oppdrag for, og nye virkemidler til, å nå det filmpolitiske målet om formidling og tilgjengelig-gjøring. NFI har denne type mål og oppgaver i dag, og forvaltningen av feltet blir med dette samlet på ett sted. Sammenslåingen av de tre statlige virksomhetene Norsk filmfond, Norsk filmutvikling og Norsk filminstitutt i 2008 har bidratt til at virkemidlene på filmfeltet i større grad har blitt sett i sammenheng. At virkemidlene for filmformidling også blir en del av denne helheten fullfører denne prosessen.

Departementet anbefaler at dagens festivalstøtteutvalg avvikles og erstattes av et nytt støtteutvalg som får ansvar for å tildele midler til både filmfestivaler og cinemateker. Utvalget underlegges NFI, som får sekretariatfunksjon.

Departementet legger til grunn at NFI løser disse oppgavene gjennom omprioriteringer og effektivisering uten å få tilført nye ressurser. Departementet vil utarbeide forskrift for tilskudd i samarbeid med NFI.

Bygdekinoen

Departementet mener at Bygdekinoen er et godt filmkulturelt tiltak for å sikre publikum i hele landet muligheten til å se film på stort lerret. Bygdekinoens tilbud gir barn og unge som ikke har kino der de bor mulighet til å få gode filmopplevelser sammen med andre. På mange av de minste visningsstedene er Bygdekinoen kanskje det eneste kulturtilbudet. Departementet mener det fortsatt vil være behov for et slikt tilbud. Departementet ser det derfor som en god løsning at Film & Kino administrerer Bygdekinoen videre, og vil ha dialog med Film & Kino om framtidig finansiering.

¹¹ Her menes annet lanseringsarbeid enn det gis tilskudd til over filmfondet, jf. kap. 5.

¹² T.o.m. 2014 finansierte NKFF også filmdelen i Den kulturelle skolesekken (DKS). Fra 2015 har Film & Kino kuttet denne støtten fra sitt budsjett, og per i dag eksisterer derfor ikke midler til film i DKS.

¹³ Versjonering av filmer for yngre aldersgrupper til norsk og samisk språk.

8.5 Departementets anbefalinger

Boks 8.2 Departementets konklusjoner om filmformidling og tilgjengeliggjøring

- Avgiftsmidlene i NKFF flyttes til statsbudsjettet under Kulturdepartementet. Lov om film og videogram med tilhørende forskrifter endres i tråd med dette.
- Avgiftsmidlene brukes til formidling av filmkultur, herunder distribusjon og lansering av audiovisuelle produksjoner på relevante plattformer.
- NFI får det nasjonale ansvaret for formidling og tilgjengeliggjøring, herunder bl.a. tilskudd til filmfestivaler, cinemateker og dubbing av barnefilm.
- Tilskudd til filmfestivaler og cinemateker tildeles av et eget utvalg.
- Departementet ser det som en god løsning at Film & Kino administrerer Bygdekinoen videre, og vil ha dialog med Film & Kino om framtidig finansiering.

9 En effektiv filmforvaltning

9.1 Innledning

Et hovedprinsipp for det statlige engasjementet i filmsektoren er at staten ikke skal ta på seg oppgaver som markedet og bransjen kan løse selv. Statens ansvar er å tilrettelegge virkemidlene på best mulig måte, mens det er bransjens ansvar å utvikle næringen, jf. nærmere omtale i kap. 1.

Ansvar for iverksetting av den statlige nasjonale filmpolitikken er i hovedsak delegert fra departementet til Norsk filminstitutt. I tillegg har også enkelte andre virksomheter oppgaver innenfor den nasjonale filmpolitikken.

Både teknologiske, økonomiske og strukturelle endringer gjør at departementet ser behov for å gjennomgå ansvarsdelingen mellom staten og de ulike filmvirksomhetene som til nå har forvaltet deler av filmpolitikken.

Norsk filminstitutt ble etablert i sin nåværende form i 2008 for å sørge for en mer helhetlig forvaltning av den statlige filmpolitikken. Departementet mener det nå er nødvendig å spisse instituttets oppdrag ytterligere og tydeliggjøre NFIs rolle som nasjonal aktør. Omdanning av Film & Kino og inntektssituasjonen til Norsk kino- og filmfond gjør at det er nødvendig å gå gjennom de oppgavene Film & Kino i dag har ansvar for og forvaltningen av avgiftsmidlene i fondet (jf. kap. 8). Departementet vil styrke den regionale filmsatsingen, og vil gjennom en justert ansvarsdeling gi de regionale filmvirksomhetene flere oppgaver, som omtalt i kap. 7. Som omtalt i kap. 3 har filmbransjen også endret seg siden den forrige gjennomgangen av filmpolitikken, bl.a. er deler av bransjen blitt mer moden. Dette tilsier endringer i NFIs rolle vis-à-vis disse delene av bransjen.

9.2 Norsk filminstitutt

Ved behandling av Innst. S. nr. 277 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 22 (2006–2007) *Veiviseren. For det norske filmfløtet*, ble det vedtatt å slå sammen Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling til én virksomhet fra 1. april 2008. Begrunnelsen var å få et virkemiddelapparat der

alle oppgavene på filmområdet ble sett i sammenheng. Dette skulle være ressursbesparende og gi mulighet for mer målrettet innsats. Det ble i meldingen lagt til grunn at en sammenslåing ville ha synergieffekter som skulle frigjøre ressurser fra administrasjon til filmformål.

Under regjeringene Stoltenberg I og II (2005–2013) ble det sterkt vektlagt å øke produksjonen av audiovisuelt innhold. Bevilgningene til dette formålet økte derfor vesentlig. På oppdrag fra departementet ble det høsten 2014 gjennomført en ekstern evaluering av ressursbruken i NFI¹. Rapporten viser at driftskostnadene i NFI har ligget relativt stabilt mellom 2009 og 2014. Målsettingen om at sammenslåing av de tre filmvirksomhetene skulle bidra til mer effektiv administrasjon og reduserte administrative utgifter er dermed ikke nådd.

Evalueringen er også en del av en mer systematisk oppfølging av regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform. I tillegg til evalueringen har departementet også mottatt en rekke synspunkter fra bransjen på hvordan NFI ivaretar sine oppgaver og hva som kan fungere bedre.

9.3 Norsk filminstitutts rolle i dag

Norsk filminstitutt (NFI) er statens forvaltningsorgan for filmsektoren, og er underlagt Kulturdepartementet. NFI ledes av et styre. Styret har det overordnede ansvaret for NFI, herunder det faglige, strategiske, administrative og økonomiske ansvaret.

Virksomheten er departementets rådgivende organ på filmområdet, og forvalter de statlige filmvirkemidlene. NFI skal innenfor de prioriteringer, rammer og ressurser som til enhver tid er fastsatt av departementet, arbeide for å nå målene for den statlige filmpolitikken.

Kulturdepartementet fastsetter forskriftene for tilskudd til audiovisuelle produksjoner, mens NFI gjennom forskriften er delegert myndighet til å fastsette underforskrifter. NFI fatter vedtak om

¹ Deloitte (2015) *Ressurvaluering av Norsk filminstitutt*.

Boks 9.1 Kon-Tiki

Figur 9.1 Kon-Tiki

Foto: Nordisk Film Production AS/fotograf Calle Raabe

Den norske kinofilmen *Kon-Tiki* ble i 2013 nominert til Oscar for beste ikke-engelskspråklige film. Fire ganger tidligere har norske filmer vært nominert til Oscar for beste ikke-engelskspråklige film: *Ni liv* (1957), *Veiviseren* (1987), *Søndagsengler* (1996) og *Elling* (2001). *Kon-Tiki* ble også nominert til Golden Globe, som den første norske filmen noensinne. Filmen var den mest sette filmen på kino i 2012 med nesten 900 000 besøk, og er solgt til mer enn 50 land. *Kon-Tiki* er også et eksempel på at norske effektselskaper som bl.a. Storm Studios og Gimpville lager dataeffekter i toppklasse.

Filmen, som er regissert av Joachim Rønning og Espen Sandberg, er en dramatisering av Thor Heyerdahls ekspedisjon over Stillehavet for å teste sin egen teori om at Polynesia var blitt befolket fra Sør-Amerika, stikk i strid med det etablerte vitenskapsmiljøets teori om migrasjon fra Asia. Dokumentaren *Kon-Tiki* fra 1950, som Thor Heyerdahl selv laget, fikk Oscar for beste dokumentar i 1951.

tilskudd til prosjekter og tiltak innenfor tilskuddsordningene og i henhold til forskriftene. NFI tildele også midler til andre filmfaglige formål.

NFI skal informere og veilede om regelverk og ordninger som instituttet forvalter overfor ulike brukergrupper. I tillegg utfører NFI rådgivnings- og utredningsoppgaver overfor departementet, både på oppdrag og på eget initiativ.

9.4 Endringer i oppdraget til NFI

Etableringen av NFI i 2008 var en riktig organisatorisk endring. Ved å slå sammen det statlige virkemiddelapparat på filmfeltet har virkemidlene i større grad kunnet ses i sammenheng. Departementet mener imidlertid at det nå er nødvendig å rendyrke NFIs rolle som iverksetter av den nasjonale statlige filmpolitikken og foreslår derfor endringer i oppgaveporteføljen og spissing av NFIs oppdrag.

Det er departementets vurdering at NFIs forvaltning av de statlige tilskuddsordningene har vært en vesentlig årsak til at gjeldende tilskuddssystem i hovedsak har fungert godt, jf. omtale i kap. 5. NFI står imidlertid nå overfor nye utfordringer. Det har skjedd og vil fortsatt skje store endringer innenfor filmsektoren. I tillegg stiller endringer innenfor virksomhetsstyring i staten og regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringspolitikk nye krav til alle statlige virksomheter. Allerede gjennomførte endringer i og forslagene til ny filmpolitikk som presenteres i denne meldingen, stiller også nye krav til NFI. For at NFI skal kunne møte disse og framtidige krav er det nødvendig med enkelte endringer i virksomhetens oppdrag.

Ressurvalueringen trekker fram to overordnede endringsbehov hos NFI. For å kunne lykkes med effektiv oppgaveløsning og ivareta overordnede ansvarsområder må det for det første legges mer vekt på utvikling av organisasjonen, og mindre på daglig drift. For det andre må organisasjonen i større grad henvende seg til samarbeidspartnere utover egen virksomhet. Dette begrunnes bl.a. med at teknologisk utvikling og internasjonalisering stiller høye krav til effektiv kommunikasjon. Departementet er enig i dette, og viser også til at styret og administrasjonen i løpet av det siste året har utarbeidet en strategi for NFI for nettopp å møte disse utfordringene. Departementet mener det er vesentlig at NFI fortsetter dette omstillingsarbeidet. De endrede rammebetingelsene for NFI som er beskrevet i dette kapitlet vil ha konsekvenser for organisasjonen. Det skal tas hensyn til tilsatte som blir berørt av omstillingen. Omstilling er krevende for dem som er midt oppe i den. Tilsatte vil få sine rettigheter ivaretatt i henhold til det regelverk som gjelder, og medbestemmelse og et godt samarbeid med tilsatte og deres representanter skal vektlegges i omstillingsprosessene.

9.4.1 Nye filmpolitiske mål og økt delegering i forvaltning av filmpolitikken

Regjeringen er opptatt av at maktspredning og mangfold skal styrkes gjennom desentralisering av beslutninger og ved å holde armlengdes avstand til kunsten og aktørene. Dette gjelder også i forholdet mellom departementet og utøvende virksomheter. For NFI har dette kommet til uttrykk gjennom at virksomheten har fått mandat til selv å fastsette fordelingen av bevilgede midler mellom de ulike tilskuddsordningene. Det vises her til Prop. 1 S (2014–2015) Kulturdepartementet og tildelingsbrev til NFI for 2015. Dette innebærer en vesentlig dreining fra at departementet har fastsatt detaljerte mål og beløp per tilskuddsordning – til at departementet fastsetter mer overordnede mål og gir NFI ansvar for fordelingen av midler mellom ordningene. I tillegg legger departementet opp til at NFI får et utvidet mandat til å fastsette forskrifter for ordningene, jf. omtale i kap. 5. Denne desentraliseringen av beslutninger gir NFI større handlingsrom til – men også ansvar for – å tilpasse innretningen og fordelingen av tilskuddene til endringene som skjer i bransjen. For at dette skal være effektivt må NFI legge opp til gode prosesser med bransjen i forkant av de valgene og prioriteringene som gjøres og kommunisere dette til aktørene i bransjen på en god måte.

9.4.2 Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform

Som nevnt viser ressursevalueringen av NFI at målet om å frigjøre ressurser fra administrasjon til filmformål som en følge av sammenslåingen av de tre filmvirksomhetene i 2008, ikke er nådd. Siden sammenslåingen og fram til 2014 har driftskostnadene i NFI vært relativt stabile. Regjeringen har fra og med 2015 innført en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform som gjelder for alle statlige virksomheter. Det er viktig at disse har en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Det forutsettes derfor at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. For å oppnå en varig effekt må tiltakene være en del av en planlagt prosess. NFI er godt i gang med å vurdere og følge opp de effektiviseringstiltakene som er foreslått i ressursevalueringen. Departementet er godt fornøyd med dette og vil følge det opp i den videre styringsdialogen.

9.4.3 Omstilling til e-forvaltning og effektiv tilskuddsforvaltning

Regjeringen er opptatt av at digitaliseringsprosessen i offentlig sektor bidrar til at bl.a. næringslivet kan få tilgang til informasjon raskere, og ikke minst at kommunikasjonen med offentlig sektor skal gå smidigere. Det vil for eksempel være enklere for søkere av tilskudd å sende inn skjema og søknader digitalt. Offentlig sektor skal med andre ord utnytte teknologi for å bli mer effektiv og brukerrettet. NFI forvalter, som det er gjort rede for i kap. 5, et høyt antall tilskuddsordninger med omfattende regelverk. Det store antallet ordninger fører til at tilskuddsforvaltningen blir mindre effektiv, bl.a. fordi samme filmprosjekt må søke på flere tilskuddsordninger. Økningen i antall søknader som krever individuelt tilpassede begrunnelser for enten avslag eller innvilgelse, fører til at stadig mer ressurser blir brukt til saksbehandling. I arbeidet med nytt regelverk bør det bl.a. legges vekt på å gjøre tilskuddsordningene færre og enklere, og at søkere ikke unødvendig må innrapportere samme opplysninger flere ganger. Den interne tilskuddsforvaltningen i NFI må også gjøres mer effektiv.

Det pekes i evalueringsrapporten også på at det kan se ut til at NFI leverer mer rådgivning overfor bransjen enn nødvendig. Deler av bransjen er i dag mer moden og profesjonell enn tidligere, og NFI må i større grad definere sitt rådgivningsansvar for en bransje med differensierte behov for nødvendig oppfølging. Dette må gjøres innenfor den ansvarsdelingen mellom staten og bransjen som er trukket opp i 1.3. Dette anskueliggjøres også gjennom forslaget om å etablere en hurtigluseordning. Bransjen har samtidig et selvstendig ansvar for å gjøre seg tilstrekkelig kjent med tilskuddsordninger og regelverk før det søkes om tilskudd.

9.4.4 NFIs rolle i filmformidlingen

Endringer i publikumsatferd og seermønstre utfordrer dagens filmformidling. Evalueringen av NFI avdekket også usikkerhet rundt NFIs mandat knyttet til filmformidling. Dette skyldes i hovedsak at både mål og virkemidler på dette området har vært uklare. Ansvaret for filmformidling og forvaltningen av virkemidlene har vært delt mellom kommunene ved Film & Kino og staten ved NFI. I tillegg har det i perioder vært lite politisk oppmerksomhet rundt dette feltet. Departementet mener at filmformidling bør utgjøre en viktig del av norsk filmpolitikk og legges nå opp til at fel-

tet i sterkere grad prioriteres gjennom tydeligere mål og virkemidler jf. kap. 2. Departementet foreslår at NFI får et overordnet nasjonalt ansvar for å iverksette den statlige politikken på filmformidlingsområdet og at NFI overtar forvaltningen av Norsk kino- og filmfond (NKFF), jf. kap. 8. NFI får også ansvaret for å kreve inn avgiften.

For å konsentrere oppgavene om det nasjonale foreslås det at den lokale publikumsaktiviteten ved Filmens hus avvikles. Dette betyr bl.a. at departementet ikke ser det som en nasjonal filmformidlingsoppgave at NFI skal drifte et eget filmmuseum. Det foreslås derfor at filmmuseet overføres til en annen virksomhet med tyngre kompetanse innen museumsdrift. Dette betyr at drift, utstillingsproduksjon og omvisning for publikumsgrupper flyttes ut av NFI. Departementet kommer tilbake til dette i statsbudsjettet i 2016. Departementet finner det heller ikke naturlig at staten skal drive kinovirksomhet. Det finnes i dag sju cinemateker rundt om i landet. Cinemateket i Oslo er det eneste som er en del av en statlig virksomhet (NFI). Departementet mener cinemateket i Oslo i likhet med de øvrige cinematekene bør organiseres som en egen enhet. Departementet vil derfor vurdere å skille cinemateket i Oslo ut av staten. Det må vurderes hvordan de nasjonale cinematekoppgavene, som i dag forvaltes av cinemateket i Oslo, best kan forvaltes videre. Departementet vil komme tilbake til dette. Ansvaret for arkivering og restaurering av film ble i forbindelse med omorganiseringen i 2008 samlet i Nasjonalbiblioteket (NB), med dertil overføring av midler og ansatte fra NFI. Denne endringen medførte at NFI må henvende seg til NB for bruk av arkivmateriale, bevaring og restaurering av filmarven. En slik organisering krever et godt samarbeid mellom NB og NFI når det gjelder bevaring, digitalisering og formidling av materialet. Departementet legger til grunn at NB og NFI forsterker og videreutvikler sitt samarbeid til beste for bevaring og formidling av filmarven.

9.4.5 Samhandling og dialog med de regionale filmvirksomhetene

Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede filmpolitikken.

NFI forvalter i dag en egen tilskuddsordning til regionale filmtiltak for barn og unge. For å øke maktspredning og minske byråkratiet, vil departementet i statsbudsjettet for 2016 foreslå å fordele disse midlene i sin helhet direkte til de regionale filmsentrene gjennom deres ordinære tilskudd, som omtalt i kap 7. Dette vil gi de regionale film-

sentrene et helhetlig ansvar for filmtiltak som skal stimulere barn og unge til å se, oppleve og skape film.

NFI har veilednings- og samordningsansvar for de regionale filmvirksomhetene. Fra og med 2014 har NFI også fått delegert ansvaret for utbetaling, kontroll og oppfølging av tilskudd til disse virksomhetene. Erfaringene så langt viser at samarbeidet med filmsentrene er godt, mens samarbeidet med fondene bør styrkes. De regionale fondene skal, etter forslag i kap. 5, forholde seg til samme regelverk for tilskudd som NFI. Dette vil kreve en ytterligere profesjonalisering av forvaltningskompetansen i de regionale fondene, og departementet forutsetter at godt samarbeid mellom NFI og fondene vil bidra til dette.

NFI må derfor i større grad være et ressurs-senter for de regionale virksomhetene og bidra til en felles praksis ute i regionene. I tillegg må NFI ha fokus på dialog og samhandling slik at regionene i større grad kan dele kunnskap og erfaringer med hverandre, jf. også 9.4.8.

9.4.6 En fleksibel og omstillingsdyktig organisasjon

NFI må utvikle en omstillings- og endringskultur for rask tilpasning til forandringer i rammebetingelser, omgivelser og oppdrag. Det er sentralt for en effektiv forvaltning å kunne dra nytte av kompetanse og erfaringer på tvers.

Departementet viser til at evalueringsrapporten pekte på behovet for at NFI definerer sitt ansvar tydeligere og forankrer de enkelte ansvarsområdene bedre både innad i og på tvers av avdelingene. Dette er også en del av det pågående strategiarbeidet i virksomheten som departementet forutsetter at NFI følger opp videre.

I evalueringsrapporten påpekes det at NFI har høyt arealbruk per årsverk, noe som i stor grad skyldes byggets infrastruktur. Lokalene i Filmens hus tilrettelegger ikke i tilstrekkelig grad for samhandling og tverrgående arbeidsprosesser innad i virksomheten, noe som kan hevdes å være et hinder for utvikling av en felles organisasjonskultur. Uavhengig av vurderingen om cinemateket i Oslo skal være en del av NFI, vil det være mulig å leie kino til cinematekdriften slik at det ikke er nødvendig for NFI å ha egne kinolokaler. Uten kinodrift og filmmuseum samt avvikling av den lokale publikumsaktiviteten vil NFIs behov for lokaler være vesentlig redusert. Disse forhold taler for å se nærmere på lokaliseringen av NFI. NFI bør starte arbeidet med å finne mer hensiktsmessige og mindre ressurskrevende lokaler som

også i større grad legger til rette for en fleksibel og omstillingsdyktig organisering av virksomheten.

NFI må etterstrebe et mer utstrakt samarbeid med eksterne miljøer. Utviklingen på det audiovisuelle feltet og de utfordringer den medfører for bransjen, gjelder i stor grad over hele verden. Ressurvalueringen peker på at NFI i større grad må lære av, og ikke minst bidra til, utviklingen i samarbeid med både nasjonale og internasjonale partnere. NFI har allerede startet denne omstillingen, bl.a. gjennom mer utadrettet virksomhet mot viktige eksterne aktører nasjonalt og internasjonalt. Samtidig er det nødvendig at NFI orienterer seg mot andre bransjer hvor digitalisering, internasjonalisering og andre trender er tilsvarende som for filmbransjen. NFI må derfor i større grad ta initiativ til samarbeid og kunnskapsinnhenting for å kunne være en relevant aktør i den framtidige utviklingen av filmpolitikken.

9.4.7 Nasjonale filmkommisjonsoppgaver

Ved behandlingen av St.meld. nr. 22 (2006–2007) ble det besluttet å legge oppgavene til en nasjonal filmkommisjon inn i det nye filminstituttet. Begrunnelsen den gang var at oppgavene knyttet til handlingsplan for kultur og næring og forslag om å innføre en insentivordning, best ville bli ivare tatt i det nye filminstituttet. Det ble gjennomført en virksomhetsoverdragelse fra en privat stiftelse i Bergen til staten.

Regjeringen Stoltenberg valgte å ikke følge opp forslaget om en insentivordning. Filmkommisjonsoppgavene har derfor, i forståelse med departementet, ikke vært en prioritert oppgave i NFI. Departementet foreslår nå å avvikle de nasjonale filmkommisjonsoppgavene i NFI og gi regionene i oppdrag å ivareta disse oppgavene. Det redegjøres nærmere for dette i kap. 6 og 7.

9.4.8 Forvaltning av insentivordning

Det vises til kap. 6 hvor det er redegjort for departementets videre arbeid med spørsmålet om en insentivordning for film- og serieproduksjoner.

Norsk filminstitutt har høy faglig kompetanse på filmfeltet og forvalter de tilskuddsordningene som en eventuell insentivordningen skal avgrenses mot. Det vurderes derfor som mest hensiktsmessig at NFI administrerer og forvalter en mulig insentivordning. Departementet foreslår at oppgavene knyttet til administrasjon og forvaltning av en mulig insentivordningen legges til Bergen, som en del av NFI.

NFI bør i tillegg legge andre relevante oppgaver knyttet til regional utvikling og samarbeid til Bergen. Departementet vil i samarbeid med NFI vurdere om også andre oppgaver i NFI kan legges hit.

9.5 Departementets anbefalinger

Boks 9.2 Departementets konklusjoner om effektiv filmforvaltning

- Det nasjonale statlige ansvaret for formidling av filmkultur legges i sin helhet til NFI.
- Tilskuddsforvaltningen til regionale filmtiltak for barn og unge som i dag ligger hos NFI, overføres i sin helhet til de regionale filmsentrene og ISFI.
- Cinematekdrift vurderes skilt ut fra staten.
- Filmmuseet overføres til en annen virksomhet med tyngre kompetanse på museumsdrift.
- Filmkommisjonsoppgavene avvikles i NFI.
- Administrasjon og forvaltning av en eventuell insentivordning legges til NFI, men lokaliseres i Bergen.
- Oppgaver i NFI som er relevante for regional utvikling legges til Bergen.

10 Internasjonalt Samisk Filminstitutt

10.1 Internasjonalt Samisk Filminstitutts rolle

Internasjonalt Samisk Filmsenter ble etablert i 2007 med Kautokeino kommune som eier. I 2014 skiftet virksomheten navn til Internasjonalt Samisk Filminstitutt (ISFI), og Sametinget gikk samme år inn på eiersiden.

ISFIs formål er å opprettholde og utvikle den samiske filmkulturen. Målgruppen er samiske filmarbeidere og produsenter både i Norge, Sverige, Finland og Russland. ISFI skal også arbeide for å fremme urfolksfilm og samarbeid mellom ulike filmmiljøer for urfolk i verden. ISFI har et stort internasjonalt nettverk, og samarbeider bl.a. med Filmfestivalen i Berlin om programmet Indigenous Cinema.

ISFI har mottatt statstilskudd fra departementet siden 2009, tildelt over samme kapittel og post i statsbudsjettet som de regionale filmvirksomhetene. ISFI skiller seg imidlertid fra de regionale filmsentrene ved at virksomheten er rettet mot samisk film og filmkultur, og således ikke er geografisk avgrenset på samme måte som de regionale filmsentrene. Fra og med statsbudsjettet for 2012 har den nasjonale statusen blitt understreket i budsjettproposisjonen. Bevilgningen til ISFI blir fastsatt særskilt og ikke ut fra kriteriemodellen som bevilgningene til de andre filmsentrene beregnes ut fra.

Det har hele tiden vært en forutsetning for tilskuddene til ISFI at disse skal gå til audiovisuelle produksjoner og ikke til drift.

For å tydeliggjøre at ISFI ikke er et regionalt filmsenter, og samtidig gjøre det lettere å sikre driftsmidler fra andre enn eierkommunen, satte virksomheten i 2014 i gang en omorganiseringsprosess og endret navn til Internasjonalt Samisk Filminstitutt. ISFI ønsker også å få mulighet til å gi tilskudd til produksjon av samiske spillefilmer og serier, noe dagens formålsbestemmelser fra departementet ikke gir rom for. Tilskuddsbrevene til ISFI har fastsatt de samme formål og begrensninger for de statlige tilskuddsmidlene som for regionale filmsentre. Dette innebærer at tilskuddene til ISFI fra Kulturdepartementet hittil ikke

har kunnet benyttes til produksjon av langfilmer og serier.

ISFI har intensivert arbeidet med å få inn andre eiere eller bidragsyttere til virksomheten innenfor sitt nedslagsfelt, som omfatter samer over hele Nordkalotten. Virksomheten er i dialog med blant annet Sametingene i Sverige og Finland samt Nordisk Råd, og den har hatt møter med det svenske kulturdepartementet. Målsettingen er å få på plass avtaler som sikrer framtidig driftsfinansiering av ISFI. Det arbeides også for å sikre bidrag til produksjoner (tilskuddsmidler) fra disse og andre mulige samarbeidspartnere utenfor Norge.

10.2 Departementets vurderinger

Regjeringen vil legge til rette for samisk film og annen samisk audiovisuell produksjon.

Samtidig er det ønskelig med et sterkt og tett samarbeid med de andre landene som har samisk befolkning og et tilsvarende ansvar for å ivareta urfolks rettigheter og kultur. Departementet støtter derfor det initiativet ISFI selv har tatt for å trekke inn de øvrige nordiske landene i drift og finansiering av instituttet. ISFI er allerede et etablert kompetansesenter for samiske filmarbeidere i Norge, Sverige, Finland og Russland, og departementet stiller seg positivt til ISFIs arbeid for å styrke sin posisjon også i disse landene. Etter departementets vurdering vil det styrke ivaretagelsen av urfolk kultur at landene som har en samisk befolkning sammen søker å finne en bærekraftig økonomisk modell for ISFI.

Departementet er videre av den oppfatning at de samiske institusjonene, spesielt sametingene i Norge og de øvrige landene, har et særlig ansvar når det gjelder sikker finansiering av driften til ISFI.

Departementet vil videreføre tilskuddet til ISFI, men bevilgningen foreslås flyttet til annen tilskuddspost i budsjettet for 2016 for å tydeliggjøre at ISFI ikke er et regionalt filmsenter. Samtidig foreslår departementet at dagens vilkår for bruken av det statlige tilskuddet justeres, bl.a. for å

Boks 10.1 Samarbeidsprosjekt ga bred distribusjon av samisk kultur

Figur 10.1 Edith og Aljosja

Foto: Julev Film/Ann Holmgren

Hele sju samiske kortfilmer ble vist under filmfestivalen i Berlin i 2015, i seksjonen «NATIVE – A Journey into Indigenous Cinema». Prosjektet *7 Sámi Stories* er resultatet av et initiativ fra Internasjonalt Samisk Filminstitutt i Kautokeino

høsten 2013. De inviterte en gruppe samiske filmtalenter til workshop for å utvikle hver sine kortfilmideer. Målet var å lage flere kortfilmer som skulle samarbeide om finansiering, produksjon, distribusjon og pressedeckning. Prosjektet har fått støtte fra organisasjoner i både Norge og Sverige, og samarbeidspartnere ved siden av Internasjonalt Samisk Filminstitutt er Nordnorsk Filmsenter, Filmfond Nord, Innovasjon Norge, Kulturnæringsstiftelsen Sparebanken 1 Nord-Norge, Sametinget i Norge og Sverige, Norsk filminstitutt, Svenska Filminstitutet, Film-pool Nord og Film i Västerbotten.

Kortfilmene, som er svært forskjellig i både form og tema, hadde premiere under filmfestivalen i Tromsø i januar 2015 der *Hilbes biigá* av regissør Marja Bål Nango vant Skårungen og *Iditsilba* av regissør Elle Márjá Eira fikk hederlig omtale. Filmene er også vist i i New Zealand, Finland og Sverige og skal videre til filmfestivaler verden over, blant annet Canada, Tyskland, Italia, Frankrike, Nepal, Estland, USA og Russland. *7 Sámi Stories* handler om alt fra kjærlighet uten dialog, en farlig haiketur for unge jenter, magiske krefter som blir ført videre mellom slekter, en familie i oppløsning, angstfylt liv som reindriftsutøver, en rebelsk komedie om da Sametinget ble opprettet og et drama om hornluen. *7 Sámi Stories* representerer en variert og kreativ samling av filmer som gir et dagsaktuelt og nyansert bilde av samisk kultur og identitet.

åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Departementet vil samtidig videreføre prinsippet om at de statlige tilskuddsmidlene skal gå til filmfaglige tiltak og prosjekter, og at driften av senteret må dekkes av eiere og samarbeidspartnere.

10.3 Departementets anbefalinger**Boks 10.2 Departementets konklusjoner om ISFI**

- Tilskuddet til Internasjonalt Samisk Filminstitutt videreføres.
- Vilkår for bruk av det statlige tilskuddet utvides til også å åpne for at ISFI kan gi produksjonstilskudd til spillefilm og serier. Det statlige tilskuddet kan ikke nyttes til drift.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår justeringer av tilskuddssystemet med det formål å legge til rette for plattformnøytrale og fleksible tilskuddsordninger. I utarbeiding av nytt regelverk skal det legges vekt på å gjøre tilskuddsordningene færre og enklere.

Departementet vil arbeide videre med spørsmålet om en refusjonsbasert insentivordning for nasjonale og internasjonale film- og serieproduksjoner med virkning f.o.m. 2016. Norsk filminstitutt (NFI) tildeles ansvaret med å administrere og forvalte en mulig ordning.

De statlige avgiftsmidlene i Norsk Kino- og filmfond flyttes til statsbudsjettet under Kulturdepartementet. Det nasjonale filmformidlingsansvaret samles i NFI. Lov om film- og videogram med tilhørende forskrifter endres i tråd med dette. Cinemateket i Oslo, som i dag er en del av NFI, vurderes skilt ut fra NFI. Departementet anser ikke drift av filmmuseet som en nasjonal filmformidlingsoppgave og foreslår at museet overføres fra NFI til en egnet virksomhet som har erfaring med museumsdrift. De nasjonale filmkommisjonsoppgavene i NFI avvikles.

Departementet ønsker å styrke de regionale filmfondene. Departementet foreslår at det f.o.m. 2016 innføres en tilskuddsordning som gir tilskudd til 2–3 konsoliderte regionale filmfond.

Denne erstatter dagens prøveordning med tilskudd til regionale filmfond. NFIs midler til regionale tiltak for barn og unge fordeles på de regionale filmsentrene. Departementet vil sikre videre finansiering av den kulturelle skolesekken (DKS) og vurdere om de regionale filmsentrene bør få en styrket og formalisert rolle i utførelsen av DKS-oppgavene.

For tiltak som får budsjettmessige konsekvenser vil oppfølgingen skje i de ordinære budsjettproposisjonene. Dette gjelder i hovedsak forslaget om å arbeide videre med en insentivordning for film- og serieproduksjoner, flytting av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond til statsbudsjettet og overføring av midler fra NFI til regionene. De økonomiske og administrative konsekvensene av endringene i oppgavene til NFI vil bli nærmere omtalt i statsbudsjettet for 2016.

Kulturdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kulturdepartementet 29. mai 2015 om En framtidrettet filmpolitikk blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: DSS – 05/2015

