Åpen framtid

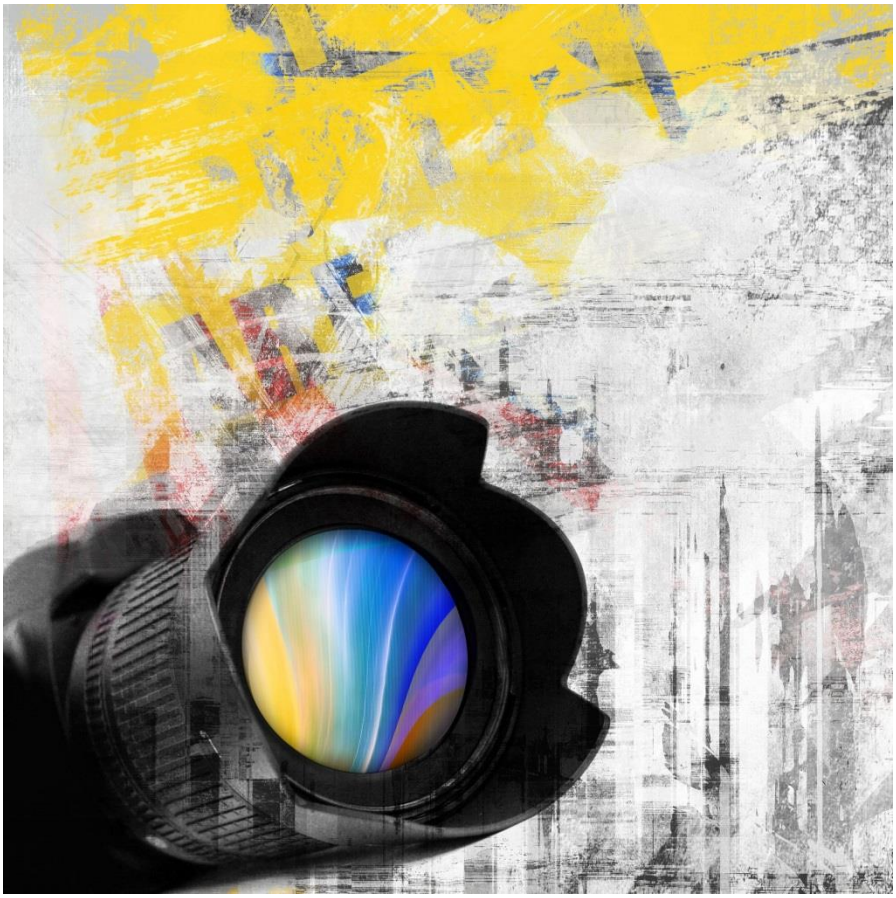
– en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen

Jostein Ryssevik

Malin Dahle

Asle Høgestøl

Thomas Myhrvold-Hanssen



Ideas2evidence rapport 7/2014

IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

Jostein Ryssevik

Malin Dahle

Asle Høgestøl

Thomas Myhrvold-Hanssen

Åpen framtid

En utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen

Ideas2evidence rapport 7/2014

GJENNOMFØRT PÅ OPPDRAG FRA KULTURDEPARTEMENTET

IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

VISTA
ANALYSE

© ideas2evidence 2014
ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
Telefon: 91817197
post@ideas2evidence.com

Bergen, august 2014

ISBN 978-82-93181-23-1 (trykt)
ISBN 978-82-93181-24-8 (elektronisk)

FORORD

Denne rapporten bygger på en utredning om økonomien og pengestrømmene i den norske filmbransjen gjennomført av ideas2evidence og Vista Analyse på oppdrag fra Kulturdepartementet. Utredningen inngår som grunnlag for departementets arbeid med Regjeringens gjennomgang av filmområdet og filmpolitikken.

I utredningen kartlegges strukturen og økonomien i den norske filmbransjen. Det gjennomføres også analyser av finansieringsmodeller og inntektsstrømmer og av hvordan næringspotensialet i bransjen kan utnyttes bedre. Utredningen belyser også effektene av dagens virkemidler på filmområdet og kommer med anbefalinger til hvordan virkemidlene og tilskuddsordningene kan gjøres mer effektive og målrettede.

Tematikken som belyses er omfattende og det har innenfor den korte tidsrammen, fra mars til august 2014, ikke vært mulig å gå så grundig inn i alle problemstillingene som de fortjener. På enkelte områder er også datamaterialet mer mangelfullt enn vi skulle ønske. Dette gjelder særlig systematisk informasjon om inntekter fra film og hvordan disse fordeles mellom de ulike rettighetshaverne.

Vi vil rette en stor takk til alle som har bidratt med sin tid og sin kunnskap for at denne utredningen skulle bli så grundig som mulig. Dette gjelder alle fra bransjen som har svart på våre undersøkelser og stilt opp til intervju. Det gjelder også lederne i de ulike foreningene på filmområdet som har bistått i den praktiske gjennomføringen av undersøkelser til sine medlemmer og som ellers velvillig har svart på våre mange spørsmål. Og det gjelder ikke minst staben ved NFI som har brukt mye tid på å hente fram data og hjelpe oss å forstå hvordan detaljene i tilskuddssystemet fungerer. Vi vil også takke vår oppdragsgiver, Kulturdepartementet, for nyttige innspill og råd underveis.

Utredningen er gjennomført av Jostein Ryssevik, Malin Dahle og Asle Høgestøl ved ideas2evidence og Thomas Myhrvold-Hanssen ved Vista Analyse.

Bergen

August, 2014

INNHOLD

FORORD 3

BAKGRUNN, DATA OG HOVEDFUNN 7

Bakgrunn 7

Data 7

Avgrensning og klassifisering av filmbransjen 8

Rapportens innhold og oppbygning 10

Hovedfunn og anbefalinger 11

NORSK FILMPOLITIKK I PERSPEKTIV 13

Utviklingen av Norsk filmpolitikk – de lange linjene 13

Filmpolitikken fra 2008 - 2013 15

Sammenligninger med våre naboland 16

UTVIKLINGSTREKK I FILM- OG TV-BRANSJEN 23

Den digitale revolusjonen 23

internasjonalisering av film- og tv-bransjen 28

Viktige trender i norsk film 32

DEN NORSKE FILMBRANSJEN – ØKONOMI OG STRUKTUR 39

Avgrensninger 40

Produksjonsselskapene 41

Filmarbeiderne 57

Filmdistributørene 66

En fragmentert bransje 69

Tiltak for større bærekraft 73

FINANSIERINGSMODELLER OG PENGESTRØMMER 79

Avgrensninger 80

Finansiering av kinofilm 84

Finansiering av dokumentarfilm og TV-produksjon 89

Inntekter - kinofilm 92

Fordeling av inntekter 102

Mer privat investeringskapital? 106
Større inntekter? 108
Alternative finansieringsmodeller 110
EFFEKTENE AV DAGENS TILSKUDDSORDNINGER 113
Målsettingene for den norske filmpolitikken 114
Effektkjeder og påvirkningsmuligheter 115
Vurderinger av virkemidlenes og tilskuddsordningenes effekter 118
ANBEFALINGER 143
Komplekse mål – komplekse virkemidler 144
Mindre vekt på produksjonsvolum 145
Endringer av etterhåndstilskuddet 146
De vurderingsbaserte ordningene for kinofilm 147
Lanseringstilskuddene 149
Den regionale dimensjonen 149
Den internasjonale dimensjonen 151
Styrking av produksjonssektoren 152
Plattformnøytrale virkemidler 153
Utvikling og produksjon av TV-serier 153
Tilskuddene til dokumentarfilm 154
REFERANSER 155
APPENDIKS 1: Årlig tilskudd til film- og tv-produksjon formidlet via de statlige filminstituttene i Skandinavia 161

Kapittel 1

BAKGRUNN, DATA OG HOVEDFUNN

I dette kapittelet presenteres bakgrunnen for utredningen, problemstillingene som behandles og hvilke kilder og data vi har benyttet for å kaste lys over disse problemstillingene. Kapittelet inneholder også en punktvis oppsummering av de viktigste konklusjonene og anbefalingene.

BAKGRUNN

Denne utredningen omhandler økonomien og pengestrømmene i filmbransjen og inngår som en del av Regjeringens gjennomgang av norsk filmpolitikk. Siden den forrige større kartleggingen av norsk filmbransje i 2005-2006 har det skjedd store endringer på filmfeltet, både i produksjon, distribusjon og salg, som har hatt konsekvenser for økonomien i norsk filmbransje. I lys av dette er det behov for ny kunnskap om bransjen og de økonomiske rammebetingelsene den står overfor samt om virkningene av de statlige tilskuddsordningene til norsk filmproduksjon. Målet er at denne utredningen skal frembringe ny kunnskap på dette området og med det danne grunnlag for en politikkutforming på filmområdet som sikrer en effektiv bruk av de offentlige midlene. Arbeidet er gjennomført på oppdrag for Kulturdepartementet.

Målene for utredningen har vært:

- å *kartlegge* viktige utviklingstrekk i den norske filmbransjen siden 2008 og frem til i dag når det gjelder struktur, aktører, finansieringskilder og inntekter
- å *analysere og vurdere* styrkene og svakhetene i bransjen og effektene av det statlige virkemiddelapparatet
- å komme med *anbefalinger* om hvordan de statlige virkemidlene på filmområdet kan gjøres mer målrettede og effektive samtidig som det legges til rette for gode rammevilkår for norsk film

Sannsynlige konsekvenser av de foreslåtte anbefalingene er også drøftet. Det har vært en forutsetning at alle anbefalinger skal kunne iverksettes innenfor gjeldende bevilgningsnivå. Som en del av utredningen beskrives og sammenlignes også viktige sider ved den norske filmpolitikken med tilsvarende forhold og ordninger i Danmark og Sverige.

DATA

Utredningen bygger på et omfattende tilfang av data. Dette gjelder:

- **Regnskaps- og selskapsinformasjon fra Brønnøysundregistrene**:
  Det er benyttet regnskapsdata fra 2008-2012 for alle produksjons- og distribusjonsselskap som faller inn under avgrensningen som er beskrevet nedenfor. Så langt det har vært mulig å identifisere, inkluderer dette også selskap som er blitt lagt ned i løpet av denne perioden. Det er i hovedsak dette

datamaterialet som er blitt benyttet til å beskrive hovedtrekkene i utviklingen av selskapsøkonomien i kapittel 4.

- **Spørreundersøkelse til produksjonsselskap og filmarbeidere**:
  For å supplere selskapsdataene, har vi gjennomført to spørreundersøkelser: en til produksjonsselskap og en til filmarbeidere.
  - Undersøkelsen blant produsentene ble sendt til alle produksjonsselskap som eksisterer i dag og som det var mulig å finne kontaktinformasjon til – i alt 175 selskap. Av disse svarte 108 selskap på hele eller store deler av skjemaet, noe som tilsvarer en svarprosent på 61,7 prosent. Av disse oppga 9 selskap at de ikke hadde økonomisk aktivitet i 2012 og ble følgelig droppet fra undersøkelsen. Undersøkelsen ble gjennomført på et tidspunkt hvor flere av de største TV-produsentene meldte seg ut av Produsentforeningen. Dette gikk ut over svarprosenten blant disse selskapene og har ført til at gruppen av TV-produsenter er underrepresentert av større selskap. Undersøkelsen inneholder blant annet spørsmål om hvordan selskapene vurderer den økonomiske situasjonen de befinner seg i og hvilke strategier de benytter for å tilpasse seg denne. I tillegg gir undersøkelsen informasjon om hvordan film i ulike sjangre finansieres og hvordan inntektene fra ulike vinduer og salgskanaler har utviklet seg.
  - Undersøkelsen til filmarbeiderne er avgrenset til å gjelde filmarbeidere som er organisert i Norsk Filmforbund, som omfatter hovedtyngden av filmarbeiderne i Norge. Studentmedlemmer er utelatt fra undersøkelsen. Totalt gikk undersøkelsen ut til 935 personer. 549 av disse svarte, noe som utgjør en svarprosent på 59 prosent. Undersøkelsen inneholder blant annet spørsmål om filmarbeidernes oppdrags-/arbeidsmengde, inntekter og deres vurderinger av egen økonomiske situasjon.

  I tillegg har vi benyttet enkelte data fra en undersøkelse gjennomført blant Norske Filmregissørers medlemmer i 2011. Denne omfattet blant annet spørsmål om medlemmenes arbeidsforhold.

- **Kvalitative intervju**
  Vi har gjennomført 13 intervju med ulike aktører i bransjen og virkemiddelapparatet. Det omfatter intervju med relevante bransjeorganisasjoner, herunder Produsentforeningen, Norsk Filmforbund, Norske Filmregissører, Dramatikerforbundet og Norske Filmbyråers Forening, fire produksjonsselskaper, et distribusjonsselskap, et regionalt filmfond, samt to intervju ved NFI. Formålene med de kvalitative intervjuene har vært å få mer dyptpløyende vurderinger fra sentrale aktører i bransjen når det gjelder utviklingen i norsk filmbransje, dens styrker og utfordringer.

- **Data fra NFI**
  Vi har i tillegg fått tilgang til data fra NFI som viser produksjons- og lanseringsbudsjetter, kinoinntekter og offentlige tilskuddsbeløp for alle kinofilmer i perioden 2008 og 2014.

I tillegg til kildene ovenfor har vi holdt et dialogmøte hvor representanter for bransjen ble invitert til å komme med synspunkter og innspill på problemstillinger som har vært relevante for utredningen.

AVGRENSNING OG KLASSIFISERING AV FILMBRANSJEN

Utredningen er avgrenset til å omfatte *aktører innen produksjon og distribusjon av audiovisuelle produksjoner med særlig vekt på langfilm og drama- og dokumentarserier på alle visningsplattformer.* Det utelater aktører som primært er engasjert i kortfilmproduksjon, produksjon av reklame- og oppdragsfilm og generell TV-underholdning utover drama-produksjon. Også dataspillproduksjon er utelatt.

Utredningen omfatter tre grupper av enkeltaktører:

- **Produksjonsselskapene:** Det er produksjonsselskapene som initierer og organiserer en produksjon, mobiliserer finansiering og setter sammen produksjonsteamene. Utredningen inkluderer bare den profesjonelle delen av filmproduksjonsbransjen, det vil si selskap som er organisert som aksjeselskap eller tilsvarende. Enkeltpersonforetak eller tilsvarende er holdt utenfor, både fordi dette normalt er en selskapsform som benyttes av aktører som har filmproduksjon som bi-aktivitet og fordi disse selskapene ikke leverer regnskapsdata til Brønnøysund. Det er derfor vanskelig å beregne de økonomiske bidragene fra denne delen av bransjen.

  I tillegg er utredningen som nevnt avgrenset til produksjonsselskap som har en betydelig del av sine inntekter fra produksjon av spillefilm, dokumentarfilm og TV-drama. Selskap som hovedsakelig lever av reklame- og/eller oppdragsfilm, kortfilm eller novellefilm er holdt utenfor. Dette er i mange tilfeller en vanskelig grensegang, men vi har benyttet en rekke kilder til å trekke denne grensen så objektivt som mulig. For det første har vi benyttet selskapenes egne nettsider for å få oversikt over hvordan de selv profilerer sin virksomhet og hva de har produsert. For det andre har vi benyttet oversikter over filmer vist på kino, samt såkalte «verkslister» som viser hvem som har produsert ulike program og filmer sendt av NRK og TV2 de siste årene. I tillegg inkluderte spørreundersøkelsen et spørsmål om hvor stor del av inntekten som kom fra produksjon i ulike sjangre. I noen tilfeller ringte vi også opp selskapene for å avgjøre dette.
  Til sammen 203 selskap tilfredsstilte kravene for å være med i kartleggingen. Vi mener at disse selskapene utgjør hovedtyngden av norsk filmproduksjon innenfor de aktuelle sjangrene og at det bildet som tegnes derfor er rimelig komplett.

  I analysene er produksjonsselskapene videre inndelt i tre grupper:

  - **Spillefilm**: Denne undergruppen består av alle selskap som har produsert, eller vært en sentral samprodusent for, minst én spillefilm på norsk kino i perioden 2008 og fram til i dag. Produsenter av de fleste spillefilmer som er i produksjon og vil bli vist i løpet av 2014 er også med her. I tillegg inkluderer listen et fåtall andre selskap som er spesialisert på spillefilmproduksjon og som enten har spillefilmprosjekter under utvikling, forvalter rettigheter for tidligere spillefilmprosjekter eller er en sentral samprodusent i internasjonale spillefilmprosjekter.
  - **Dokumentar**: Dette inkluderer alle selskap som enten har produsert dokumentarfilm vist på kino i perioden 2011 og fram til i dag eller som opptrer med dokumentarfilm i verkslistene til NRK og TV2. Den inkluderer også produksjonsselskap som selv oppgir at de har en betydelig del av sin virksomhet rettet mot dokumentarfilmproduksjon. Grensegangen er særlig vanskelig mot selskap som hovedsakelig produserer oppdragsfilm, men som også har sporadisk produksjon av dokumentarfilm. Det samme gjelder selskap som i tillegg til dokumentarfilm også produserer annet innhold for TV, for eksempel underholdning. Dersom annet innhold for fjernsyn utgjør en betydelig del av virksomheten, vil selskapet normalt være klassifisert som et TV-produksjonsselskap.
  - **TV-produksjon**: Denne gruppen inkluderer dermed bare selskap som hovedsakelig produserer for TV og hvor bare en liten del av denne produksjonen er dokumentarfilm.

  Det er viktig å være klar over at flertallet av produksjonsselskapene driver produksjon i mange sjangre og at mange også har inntekter fra annen virksomhet enn ren filmproduksjon. Avgrensningen og klassifiseringen av aktørene er derfor ikke uproblematisk.

- **Filmarbeiderne:** Disse representerer ulike fagfunksjoner som leies inn for å realisere produksjonene. Dette gjelder alt fra manusforfattere og regissører, som står for den kunstneriske utformingen av filmen, til produksjonsledere, fotografer, lydfolk, sminkører osv. Det gjelder også alle som på en eller

annen måte bidrar i etterarbeidet, blant annet klippere, lyddesignere, personer med ansvar for visuelle effekter osv. Den viktigste undergruppen av filmarbeidere som ikke omfattes i utredningen, er skuespillerne, samt leverandører av mindre spesialiserte tjenester som snekkere, catering-tjenester etc.
I motsetning til produksjonsselskapene er hovedtyngden av denne gruppen organisert som enkeltpersonforetak. Vi kjenner ikke den nøyaktige størrelsen på denne svært sammensatte gruppen, men basert på medlemsmasser i relevante interesseorganisasjoner (Norsk Filmforbund, Norske Filmregissører og Norske Dramatikeres Forbund) og registrerte foretak under relevante næringskoder vil vi anslå at det reelle tallet på næringsaktive filmarbeider i Norge ligger et sted mellom 1.500 og 2.000, og trolig nærmere den nedre enden av dette intervallet enn den øvre.

- Den tredje gruppen er **distributørene** som representerer bindeleddet mellom filmproduktet og markedet. Vi har valgt å inkludere disse i utredningen ettersom de spiller en nøkkelrolle i dagens filmfinansieringssystem. Distributøren bidrar ofte i finansieringen av filmen ved utstedelse av minimumsgarantier og er ofte også en direkte investor. Flertallet av de større aktørene er internasjonale, men flere av de nordiske distributørene har en norsk tilstedeværelse. Det finnes også et fåtall mindre norske distributører. Gruppen omfatter til sammen 14 selskaper med vel hundre ansatte.

RAPPORTENS INNHOLD OG OPPBYGNING

Kapittel 2 gir en oversikt over de lange linjene i utviklingen av den norske filmpolitikken. I tillegg presenteres en sammenligning med filmpolitikken i våre naboland Sverige og Danmark. Her settes det blant annet søkelyset på hvordan filmpolitikken blir utformet og forvaltet, tilskuddsnivået, målsettingene for det filmpolitiske arbeidet, hovedtrekkene i tilskuddssystemet og arbeidsdelingen mellom det sentrale og regionale nivået.

I kapittel 3 ser vi nærmere på de viktigste utviklingstrekkene som har preget film- og TV-bransjen de siste årene. Vi beskriver også utviklingen i det norske filmmarkedet og ser nærmere på produksjonsvolum, publikumsoppslutning og internasjonal oppmerksomhet.

Kapittel 4 setter søkelyset på strukturen og økonomien i den norske filmbransjen. Her er det økonomien i selskapene som blir analysert og vi ser nærmere på de tre sentrale aktørgruppene; produsentene, filmarbeiderne og distributørene. Vi diskuterer også hva som eventuelt kan gjøres for å bedre lønnsomheten i bransjen og utvikle næringspotensialet.

I kapittel 5 flyttes perspektivet fra selskapsøkonomien til produksjonsøkonomien. Her ser vi nærmere på hvordan film i ulike sjangre blir finansiert, hvilke markeder inntektene kommer fra og hvordan disse inntektene blir fordelt mellom de ulike aktørene og rettighetshaverne. Vi beskriver også ulike finansieringsmodeller og hvilke muligheter som finnes for å øke tilførselen av privat kapital og inntektene fra ulike markedskanaler.

I kapittel 6 går vi grundigere inn på tilskuddssystemet og hvordan dette er utformet for å nå de ulike målene for filmpolitikken. Vi ser også på effektene av de ulike ordningene og i hvor stor grad de har bidratt til at målene er blitt nådd. Et sentralt perspektiv i disse analysene er å vurdere om enkeltordninger eller systemet som helhet har utilsiktede virkninger eller lav effektivitet.

Kapittel 7 samler trådene fra de andre kapitlene i et sett av anbefalinger for den framtidige utformingen av de statlige virkemidlene på filmområdet.

HOVEDFUNN OG ANBEFALINGER

- Markedet for norsk film har hatt en betydelig vekst de siste tiårene. Antallet nye filmer er mer enn tredoblet og antall besøkende til norske kinofilmer nesten doblet siden begynnelsen av 90-tallet.
- I 2013 hadde norske filmer en markedsandel på kino på 23 prosent, tilsvarende nesten en dobling siden 2005.
- Også utenlands har interessen for norsk film økt. Mellom 2002 og 2011 økte antallet filmer som ble solgt til utlandet med nesten 60 prosent, og i samme periode ble verdien av utlandssalget seksdoblet.
- Norsk filmbransje er likevel økonomisk lite robust og svært fragmentert. Bransjen består av en overvekt av svært små og økonomisk svake selskap, og produksjonsselskapene lever i økende grad av marginene på produksjonsaktiviteten og ikke av inntekter fra filmene de produserer.
- Den profesjonelle delen av den norske film- og TV-produksjonsbransjen består av vel tusen ansatte fordelt på drøyt 180 selskaper. Produksjonsselskapene omsatte i 2012 for nærmere 2,3 milliarder kroner, en økning på 55 prosent siden 2008.
- Lønnsomheten blant spillefilmprodusentene er lav, og opp mot halvparten av selskapene går i underskudd. Også dokumentarfilmbransjen er fragmentert, men lønnsomheten svinger mindre enn i spillefilmbransjen. TV-produksjonsbransjen er betydelig mer robust enn spillefilm- og dokumentarbransjen. Flertallet av selskapene er større og lønnsomheten markert bedre.
- Bransjen har mellom 1 500 og 2 000 filmarbeidere (omfatter samtlige fagfunksjoner utenom skuespillere), hvorav flertallet er frilansere. Oppdragsmengden ser ut til å være forholdsvis stabil.
- Distribusjonsleddet, som består av rundt 14 selskap med vel 100 ansatte, opplever synkende lønnsomhet og omsetning. Bransjen har nedbemannet kraftig de siste årene.
- Finansieringen av filmproduksjon skjer gjennom offentlige tilskuddsordninger, minimumsgarantier fra distributørene og private investeringer fra produsenten og andre. Produsentens egenkapital består hovedsakelig av arbeids- og utstyrskreditter.
- Den offentlige finansieringsandelen har gått noe ned siden forskriftsendringen i 2010. Dette gjelder både før og etter utbetalingen av etterhåndstilskudd. De tilgjengelige midlene spres i dag på et høyere antall filmer.
- Omtrent halvparten av de samlede inntektene kommer fra norsk kinodistribusjon, og disse har holdt seg stabilt de siste årene. Salget av fysiske videoprodukter har imidlertid kollapset og inntektene fra de nye digitale distribusjonskanalene har ennå ikke klart å erstatte dette inntektstapet
- Tre av fire norske kinofilmer gir en negativ avkastning på egenkapitalen og over halvparten av disse har et underskudd på mer enn 50 prosent. Underskuddene genereres hovedsakelig i film med forhåndstilskudd etter kunstnerisk vurdering og i enda større grad i filmer uten forhåndstilskudd.
- Det er hovedsakelig filmer med tilskudd under markedsordningen, og særlig barnefilm, som genererer betydelige overskudd.
- Den svake økonomien i produksjonsbransjen henger delvis sammen med den sterke økningen i produksjonsvolum. Utformingen av etterhåndsstøtten har gitt store insentiver til å sette filmer i produksjon uten forhåndstilskudd og nesten alle disse filmene går med underskudd.
- Det er en tendens til at en voksende andel av kinosalget genereres av et fåtall storfilmer, mens tallet på filmer med svært lavt kinobesøk øker. Markedsfilmordningen bidrar til produksjon av publikumsvennlig film.
- Lanseringstilskuddet ser ut til å fungere etter hensikten, men kinodokumentar og vanskelig salgbar fiksjonsfilm lanseres ofte på svært lave budsjetter og får dermed en smalere distribusjon enn ønskelig

- Til tross for en sterk prioritering av internasjonalisering, viser mange av indikatorene på internasjonal deltagelse og suksess stagnasjon. Dette gjelder festivaldeltakelse så vel som internasjonale priser
- Samproduksjonsordningen bidrar til å bygge kompetanse og knytte bånd mellom norske og utenlandske filmskapere. Vi har nå en ubalanse mellom minoritets- og majoritetssamproduksjon som fører til en netto eksport av produksjonsaktivitet. Denne balansen bør gjenopprettes, enten ved en styrket samproduksjonsordning eller en insentivordning.
- Målsettingen om en styrking og konsolidering av filmbransjen er ikke nådd. Pakkefinansieringsordningen bidrar positivt, men andelen selskap med en rimelig stabil kinofilmproduksjon er ikke voksende.
- Til tross for at midlene til filmproduksjon har fått en jevnere geografisk fordeling og at en betydelig del av produksjonsaktiviteten er flyttet til regionene, er filmbransjen fortsatt sterkt konsentrert i Osloregionen.
- Dagens tilskuddssystem fungerer langt på vei etter intensjonene og har bidratt til å utvikle norsk film i positiv retning. Vi anbefaler derfor at hovedtrekkene i dagens tilskuddssystem videreføres, men foreslår likevel noen endringer for å møte utfordringene som bransjen opplever i form av sviktende inntekter og manglende økonomisk robusthet:
- Volummålet for kinofilmproduksjon bør reduseres eller fjernes og terskelen for tilgang til etterhåndstilskudd bør heves betraktelig for å redusere antallet lavbudsjettfilmer med usikker finansiering
- Antallet tildelinger under markedsordningen bør økes noe samtidig som vurderingskriteriene utvides. Tilskuddene under konsulentordningen bør derimot konsentreres om et lavere antall produksjoner, men samtidig økes.
- Filmer med svært lavt publikumspotensial bør kunne få en større del av finansieringen som forhåndstilskudd
- Lanseringsmidlene som frigjøres pga. et lavere antall filmer, bør benyttes til å styrke lanseringen av smalere filmer og til å premiere utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller
- Alle tilskudd til kortfilm bør overføres fra NFI til de regionale filmsentrene og den nasjonale filmkommisjonen flyttes fra NFI til en av filmregionene
- Tilskuddene til de regionale filmfondene bør økes noe, men avhengig av at den anbefalte hevingen av terskelverdien for etterhåndstilskudd gjennomføres. Samtidig bør fordeling av midler mellom filmregionene i større grad avspeile bransjestørrelse, produksjonsaktivitet og oppnådde resultater
- Samproduksjonsordningen bør styrkes på kort sikt for å tilstrebe en bedre balanse i forholdet mellom eksport og import av produksjonsaktivitet
- En større del av utviklingstilskuddene bør fordeles som pakkekontrakter heller enn enkelttilskudd
- Staten bør vurdere å engasjere seg sterkere for å øke bidragene fra de nye digitale distribusjonskanalene
- Hele tilskuddssystemet bør 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 bør opphøre og en betydelig del av de frigjorte midlene benyttes til å styrke utviklingstilskuddene for slike serier
- Minst halvparten av midlene fra produksjonstilskuddene til TV-serier bør overføres til de ulike tilskuddsordningene for dokumentarfilm

Kapittel 2

NORSK FILMPOLITIKK I PERSPEKTIV

I dette kapittelet ser vi på de lange linjene i utviklingen av norsk filmpolitikk med et særlig blikk på utviklingen på 2000-tallet. Vi sammenligner også den norske filmpolitikken med den vi finner i våre skandinaviske naboland, Danmark og Sverige.

I løpet av de siste 100 årene har statens forhold til film utviklet seg fra noe som var skadelig og unødvendig til en forståelse av film som et unikt kunst- og kulturuttrykk og som en bærer og beskytter av norsk språk, kultur og fortellertradisjon. I takt med dette har de filmpolitiske virkemidlene endret seg fra kontroll og beskatning, til støtte og tilrettelegging. Den positive dreiningen har skutt fart i årene etter årtusenskiftet og reformene av filmpolitikken i 2001 og 2007 har satt ambisiøse mål for norsk film. Samtidig er de økonomiske rammene blitt kraftig utvidet og det er bygget opp et differensiert tilskuddssystem og et profesjonelt forvaltningsapparat. Det er en betydelig enighet om at de siste årenes filmpolitikk har gitt resultater og at den offensive satsingen er en viktig årsak til den positive utviklingen som norsk film og norsk filmbransje har vært igjennom de siste årene.

Den norske filmpolitikken har mye til felles med den vi finner i Danmark og Sverige og det er mulig å snakke om en nordisk modell for filmstøtte basert på et sterkt statlig engasjement og en parallell prioritering av kunstnerisk kvalitet og markedsappell. Samtidig er dette en modell som kombinerer elementer av kultur- og næringsstøtte i ett og samme tilskuddssystem.

Samtidig er det også viktige forskjeller mellom de tre nabolandenes filmpolitikk. Én viktig forskjell er selve styringsmodellen hvor det danske og svenske systemet er basert på frivillig forhandling og avtaleinngåelse mellom den politiske sentralmakten, filmbransjen og enkelte av TV-stasjonene, mens politikkformulering og implementering i Norge følger en mer tradisjonell sentralstyrt beslutningsmodell. Vi ser også at det danske systemet avviker fra det norske og svenske i den forstand at alle tilskudd er basert på filminstituttets vurderinger, mens både Sverige og Norge også har sterkere innslag av automatiske tilskuddsordninger. En tredje forskjell gjelder graden av regionalisering, hvor Sverige har gått svært langt i å desentralisere virkemiddelapparatet til sine regionale produksjonssentre. Her har Danmark den mest sentraliserte løsningen, mens Norge ligger et sted midt i mellom. For det fjerde har Norge et markert høyere tilskuddsnivå enn de to andre landene om vi bare ser på de midlene som fordeles av de nasjonale filminstituttene. Men i Danmark kommer bidragene fra medieavtalen med TV-stasjonene i tillegg og i Sverige spiller regionalt tilførte midler en betydelig rolle i tillegg til de statlige.

UTVIKLINGEN AV NORSK FILMPOLITIKK – DE LANGE LINJENE

Norsk filmpolitikk har omtrent hundre år gamle røtter.[1] I de første femti årene handlet det i vesentlig grad om å kontrollere et medium som til dels ble oppfattet som skadelig og dels som unødvendig luksus. Kinoloven av 1913 hadde som hensikt å kontrollere og begrense visning av levende bilder og å sensurere innholdet av disse bildene gjennom opprettelsen av Statens Filmkontroll. Loven var farget av den moralske panikk som preget mye av samfunnsdebatten på denne tiden. Luksusskatten på visning av film, som var virksom fra 1920 til 1969,

[1] Beskrivelsen av utviklingen av den norske filmpolitikken bygger blant annet på: Iversen (2013), Falkum Enerhaug og Larsen (2013) og Holst (2010).

var på sin side et utrykk for at film, sammen med annen populær kultur som revy, kabaret, populærkonserter og sirkus, ble vurdert som lett og til dels unødvendig underholdning som kunne benyttes til å subsidiere mer høyverdig kultur.

De neste femti årene preges derimot av en gradvis voksende forståelse av film som et unikt kunst- og kulturuttrykk og som en bærer og beskytter av norsk språk, kultur og fortellertradisjon. Dette leder til et sterkere og mer positivt engasjement og til et syn på film og filmproduksjon som noe staten både burde delta i og støtte opp om. Den første tilskuddsordningen for film ble etablert så tidlig som i 1950. Siden har disse ordningene blitt endret og utvidet i mange omganger fram til det omfattende og differensierte tilskuddssystemet som vi har i dag. Samtidig er det etablert et sett av institusjoner som ikke bare forvalter de ulike tilskuddsordningene, men som også er tillagt et videre sett av oppgaver som kvalitetsarbeid, kompetanseutvikling, bevaring av filmkultur, arbeid for barn og unge osv.

Fra 1948 og framover var staten også direkte involvert i produksjon av film gjennom sitt eierskap i Norsk film AS, et selskap som lenge var det dominerende filmproduksjonsselskapet i Norge. Dette eierskapet ble avviklet i 2001 da selskapet ble lagt ned. Siden den gang er det blitt etablert en klarere ansvarsfordeling mellom staten og den uavhengige film- og TV- produksjonsbransjen der statens oppgave først og fremst er å legge til rette og bidra i finansieringen, mens utvikling, produksjon og distribusjon er bransjens ansvar. Staten legger likevel fortsatt betydelige føringer når det gjelder kvaliteten på, og sammensetningen av, denne filmproduksjonen gjennom sine prioriteringer og insentiver i tilskuddssystemet.

Parallelt med utviklingen av denne ansvarsfordelingen, har også de næringsmessige sidene ved film- og TV-produksjon fått større oppmerksomhet. Film er ikke bare et unikt kulturprodukt. Filmproduksjon er også en næring som gir sysselsetting for produksjonsselskap og uavhengige filmarbeidere og skaper økonomiske ringvirkninger for en rekke tilstøtende næringer. At kulturnæring som begrep og statlig innsatsområde har fått økt betydning de siste årene har påskyndet denne utviklingen. Begge de større reformene av filmpolitikken i dette århundret, i 2001 og i 2007 (Veiviseren. For det norske filmløftet. [2]), hadde derfor som eksplisitt mål å legge forholdene til rette for utvikling av en mer solid og økonomisk bærekraftig filmbransje.

Utviklingen har også gått i retning av en sterkere sentralisering og strømlinjeforming av det filmpolitiske forvaltningsapparatet. Mens det i 1990-årene var hele tre statlige institusjoner som forvaltet de statlige tilskuddene til filmproduksjon, Audiovisuelt produksjonsfond, Norsk filminstitutt og Norsk Film AS, ble hele tilskuddssystemet i 2001 lagt inn under det nyopprettede Norsk Filmfond. En rekke andre oppgaver og funksjoner ble i samme reform fordelt mellom Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling. I 2007 ble en ytterligere samordning foretatt, da alle funksjoner og institusjoner, inkludert tilskuddssystemet, ble samlet i Norsk filminstitutt etter modell fra de tilsvarende instituttene i Danmark og Sverige.[3]

Men samtidig som det statlige filmpolitiske forvaltningsapparatet har blitt mer sentralisert, er det også opprettet filminstitusjoner på regionalt nivå. Dette er en utvikling som i all hovedsak er drevet fram fra regionene og som er et uttrykk for at også de lokale- og regionalpolitiske myndighetene har fått øynene opp for filmens verdier. Men mens mye av begrunnelsene for den nasjonale filmpolitikken har handlet om film som kulturuttrykk og identitetsskaper, har filmpolitikken i regionene i betydelig større grad betonet filmens rolle som nærings- og samfunnsutvikler. Selv om enkelte av disse regionale filminstitusjonene også mottok statlig tilskudd tidligere, var det først under implementering av Veiviseren at det regionale nivået fikk en mer formalisert plass i den norske filmpolitikken og fordelingen av roller- og tilskudd ble fastlagt.

Det som mer enn noe har preget utviklingen i løpet av de siste par tiårene, er likevel veksten i ambisjonsnivået. Før årtusenskiftet var både produksjonen og publikumsoppslutningen begrenset. Oppmerksomheten og

[2] St. meld. nr. 22 (2006-07).
[3] Unntaket var bevaring av filmarven som ble lagt til Nasjonalbiblioteket og ansvaret for tilskudd til filmfestivaler og cinemateker som ble overlatt til Film & Kino og med Norsk kino- og filmfond som finansieringsbasis.

interessen fra utlandet var mer eller mindre fraværende og det var en forholdsvis allmenn oppfatning om at norsk film hadde en lang vei å gå sammenlignet med våre to naboland Danmark og Sverige.[4] Med reformene i 2001 og 2007 ble det satt mål om å øke produksjonen av kinofilm og om å arbeide systematisk for at de norske filmene skulle ta en større andel av billettsalget på norske kinoer. I 2007 kom også en aktiv satsing på eksport til utlandet inn i målformuleringen og tilskuddssystemet ble justert for å stimulere til dette. Samtidig ble kravene til kvalitet og profesjonalitet i alle ledd av filmproduksjonen skjerpet. Økningen i ambisjonsnivået ble også fulgt opp med økninger i de økonomiske rammene. Bevilgningene til film på statsbudsjettet har vokst betydelig i løpet av de siste 10-15 årene. Ikke minst skjedde dette i de første årene av Kulturløftet og under implementeringen av Veiviseren.

FILMPOLITIKKEN FRA 2008 - 2013

Filmpolitikken som var gjeldende fra 2008 til 2013 er i all hovedsak et resultat av de endringene som ble gjennomført etter framleggelsen av Veiviseren i 2007. Fordi flere av disse endringsforslagene både forutsatte endringer i forskrifter og ESA-godkjenning, ble mange av tiltakene ikke satt i verk før i 2010.

Viktige kjennetegn ved denne filmpolitikken er:

- basert på en erkjennelse av at det norske markedet er for lite til å understøtte en nasjonal filmproduksjon og at en betydelig offentlig medfinansiering derfor er nødvendig
- ambisiøse mål når det gjelder norsk films kvalitet, nasjonal markedsandel og eksport til utlandet
- en differensiert målstruktur som skal ivareta en rekke motsetningsfulle hensyn, for eksempel at norsk film både skal være kunstnerisk utfordrende og nå et stort publikum, dvs. både utvikles som kunstform og som populærkulturell uttrykksform
- en sterk prioritering av mangfold, både når det gjelder sjanger, målgruppe, hvem som produserer filmene og hvor de blir produsert
- et differensiert og til dels komplekst tilskuddssystem som er utformet for å nå de ulike målene for filmpolitikken og for å kunne balansere ulike hensyn mot hverandre
- et tilskuddssystem basert på en balanse mellom på den ene siden vurdering av kvalitet og markedspotensial og på den andre siden automatiske tilskudd utløst av mer objektive kriterier
- en konsulentordning som skal prioritere kvalitet og kunstnerisk dristighet og en markedsordning som skal prioritere de store publikumsvinnerne
- en tydelig prioritering av barne- og ungdomsfilm
- basert på en formalisert arbeidsdeling mellom et nasjonalt filminstitutt og regionale filminstitusjoner, men der regionenes rolle og andel av budsjettrammene er begrenset

Det synes å være betydelig enighet om at de to reformene av filmpolitikken, i 2001 og 2007, har vært vellykket og at de har bidratt til å bringe norsk film ut av den bakevja den befant seg i i tiårene før årtusenskiftet. Produksjonen har gått opp, filmene har blitt bedre mottatt av det norske kinopublikummet og den nasjonale markedsandelen for norsk film har nådd et nivå som er blant de høyeste i Europa. Samtidig har interessen for norsk film i utlandet vokst betydelig. Norsk film eksporteres, norske filmer vinner internasjonale priser og norske filmskapere gjør internasjonal karriere. Bak denne positive utviklingen ligger det trolig også en betydelig kvalitetsheving, selv om innholdet i begrepet kvalitet kan være vanskelig å enes om.

[4] Det finnes likevel lysende unntak også fra perioden før årtusenskiftet, ikke minst Nils Gaups *Veiviseren* fra 1987 som er en av de største suksessene i nyere norsk film med blant annet en Oscar-nominasjon for beste utenlandske film.

Hovedtyngden av dagens filmbransje har også vokst fram i løpet av denne perioden. Mens Norsk Film AS var den dominerende aktøren i årene før årtusenskiftet, er det de siste 10-15 årene etablert et betydelig antall produksjonsselskaper for spillefilm- og dokumentarfilm og vi har fått en uavhengig TV-produksjonsbransje utenfor de etablerte TV-kanalene. Parallelt med denne veksten i produksjonsbransjen, har vi også sett en betydelig vekst i tallet på uavhengige filmarbeidere som tilbyr alle de tjenester og spesialfunksjoner som er nødvendige for å produsere film. Det synes også rimelig å slå fast at denne filmbransjen er blitt betydelig profesjonalisert i løpet av perioden. Dette skyldes naturlig nok den kollektive kompetanse som er bygget opp gjennom erfaring og deltagelse i filmproduksjon, men også Den norske filmskolen, som ble etablert på Lillehammer i 1997, bør kunne ta en betydelig del av æren for denne utviklingen.

Samtidig er det klart at norsk film fortsatt har en vei å gå, særlig om vi sammenligner oss med Danmark og til dels også Sverige. Selv om fremgangen er betydelig, er det fortsatt et stykke igjen før norsk film når den samme internasjonale anerkjennelsen som dansk film, og den nasjonale markedsandelen for dansk film i Danmark ligger fortsatt betydelig over den norske i Norge.

SAMMENLIGNINGER MED VÅRE NABOLAND

Den norske filmpolitikken deler mange fellestrekk med det systemet vi finner i våre to skandinaviske naboland. Med et høyt offentlig tilskuddsnivå basert på både markedsorienterte og kulturelle hensyn, skiller de skandinaviske landene seg filmpolitisk fra andre land i Europa. Enkelte går så langt som å hevde at vi kan snakke om en skandinavisk modell for filmstøtte. Ib Bondebjerg og Eva Novrup Redvall benytter i en rapport fra 2011 betegnelsen «den kulturelle mangfoldsmodellen». [5] I det ligger at det skandinaviske systemet verken fungerer som en rendyrket kulturstøtteordning eller som en rendyrket næringsstøtte i form av skatteinsentiver, lånefinansiering eller automatisk markedsstøtte basert på kommersielle hensyn. Snarere betegner «Den kulturelle mangfoldsmodellen» en hybridløsning som kombinerer to hensyn; kunstnerisk kvalitet og markedsappell.

Men det er også betydelige forskjeller i de tre landenes filmpolitikk og måten de har utformet sitt tilskuddssystem på. I det følgende beskriver og sammenligner vi systemet i de tre landene basert på fem ulike parametere: det totale tilskuddsnivået, forvaltning av filmpolitikken (jf. filmavtalesystemet i Sverige og Danmark), målsetninger for filmpolitikken, utforming av tilskuddssystemet og graden av regionalisering.

TILSKUDDSNIVÅ

Filmpolitikken i de tre landene kjennetegnes som nevnt av et høyt offentlig tilskuddsnivå. Det svenske filminstituttet viser i en sammenliknende studie av statlig filmfinansering i åtte europeiske land at Norge, Sverige og Danmark har de høyeste offentlige tilskuddsnivåene etter Frankrike. [6] [7]

I tabell 2.1 har vi beregnet den delen av filmtilskuddene som er formidlet via de statlige skandinaviske filminstituttene i perioden 2008-2013. Beløpene omfatter tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av spillefilm, kortfilm, dokumentarfilm og TV-produksjoner, mens tilskudd til dataspill er utelatt. Både for- og etterhåndstilskudd er inkludert. Også statlige tilskudd til regionale filmsatsing er inkludert i disse tallene.[8] Vi har

[5] Bondebjerg og Redvall (2011).
[6] I tillegg til Norge, Sverige, Danmark omfatter studien Finland, Nederland, Østerrike, Polen og Frankrike.
[7] Fröberg (2013).
[8] For Norge har vi inkludert tilskudd til regional filmsatsing som bevilges over statsbudsjettet. Disse bevilgningene går både til utvikling og produksjon av film og til andre regionale aktiviteter, bl.a. kompetansetiltak og aktiviteter for barn og unge. For å gjøre tallene så sammenlignbare som mulig, har vi derfor i de svenske tallene – i tillegg til de regionale

etter beste evne forsøkt å gjøre dataene så sammenlignbare som mulig. Appendiks 1 viser en mer detaljert beskrivelse av hva beløpene omfatter.

Tilskuddsnivået er jevnt over høyt i alle landene, men Norge skiller seg ut med et betydelig høyere tilskuddsnivå enn Danmark og Sverige, både regnet i absolutte tall og per innbygger. I 2013 gav NFI 479 millioner kroner i tilskudd til norsk film, tilsvarende ca. 94 kroner per innbygger. I Sverige og Danmark var de tilsvarende beløpene 326 og 327 millioner norske kroner. Per innbygger utgjorde det henholdsvis ca. 34 og 58 norske kroner.

Til sammen fikk norsk film drøye 2,5 milliarder kroner i tilskudd i perioden 2008 til 2013. Det tilsvarer et årlig gjennomsnitt på drøyt 422 millioner. Regnet per innbygger utgjør det i gjennomsnitt ca. 84 kroner. Danmark har en totalbevilgning i samme periode på i underkant av 1,9 milliarder norske kroner, et årlig gjennomsnitt på ca. 311 millioner, mens Sverige ligger lavest med ca. 1,7 milliarder norske kroner og et årsgjennomsnitt på ca. 286 millioner. Per innbygger utgjør det bare drøyt 30 kroner (gjennomsnitt for perioden).

Det er imidlertid viktig å påpeke at svenske filmprodusenter også tilføres midler fra regionale myndigheter gjennom tre regionale produksjonssenter (se nedenfor), samt at TV-kanalene er forpliktet gjennom Filmavtalen å bruke til sammen 66,6 millioner svenske kroner til kjøp av visningsretter, samproduksjon o.l. Dette kommer i tillegg til TV-kanalenes direkte bidrag til SFI som er inkludert i tallene i tabell 2.1. Også i Danmark kanaliseres betydelige midler til film- og TV-produksjon via de to allmennkringkasterne DR og TV2, den såkalte public service puljen. I følge inneværende filmavtale skal hver av TV-stasjonene bidra med 53 millioner danske kroner årlig gjennom kjøp av visningsrettigheter. De samlede offentlige tilskuddene til svensk og dansk filmproduksjon er dermed betraktelig høyere enn det disse tallene viser, men TV-stasjonenes kjøp av visningsretter og midler til samproduksjon er av annen karakter enn de tilskuddene som kanaliseres gjennom filminstituttene.

Ser vi utviklingen over tid, finner vi at Norge har hatt en større vekst i tilskuddene sammenlignet med de to andre landene. Mellom 2008 og 2013 økte tilskuddene med 34,5 prosent. Også Sverige har hatt en betydelig vekst, 19,4 prosent, mens økningen har vært svakest i Danmark, ca. 14 prosent.

Tabell 2.1: Årlige tilskudd til film- og TV-produksjon formidlet via de statlige filminstituttene i Norge, Sverige og Danmark 2008-2013. [9] Alle beløp i tusen norske kroner. [10]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt	% vekst 08-13[11]	Gj.snitt per innbygger i NOK
Norge	356 018	396 164	413 846	448 127	444 012	479 013	2 537 180	34,5 %	85,5
Sverige	259 241	270 108	271 711	284 086	302 517	326 711	1 714 373	19,4 %	30,2
Danmark	303 545	313 911	289 041	316 880	315 872	327 847	1 867 096	13,9 %	55,9

FORVALTNING AV FILMPOLITIKKEN

Offentlig engasjement i nasjonal filmproduksjon har lange tradisjoner i Skandinavia, og er først og fremst kulturelt begrunnet. De skandinaviske landene er små filmnasjoner i et globalt marked og statlige tilskudd sees

produksjonstilskuddene som bevilges innenfor rammene av filmavtalen – også inkludert tilskudd til regionale ressurssentre som ligger utenfor filmavtalen. De danske tallene omfatter regionale tilskudd samt aktiviteter for barn og unge.

[9] Kilder: Norsk filminstitutt (2012): *Facts and figures 2011* og Norsk filminstitutt (2014): *Facts and figures 2013*; St.meld. nr. 1 (2008-09) t.o.m. (2012-13): *nasjonalbudsjettet*; Det Danske Filminstituttet (2008) t.o.m. (2013): *Facts and figures*; Svenska Filminstitutet (2010) og (2013): *Resultatredovisning;* Svenska filminstitutet (2009) og (2010): *Årsredovisning*. Se appendiks 1 for en nærmere beskrivelse av hva tallene omfatter.

[10] Nominell verdi. Beløpene er omregnet til norske kroner, basert på gjennomsnittlige årlige valutakurser.

[11] Veksten er regnet i lokal valuta.

som et nødvendig virkemiddel for å ivareta og videreutvikle en nasjonal filmkultur og dermed sikre publikum tilgang til filmer på eget språk og forankret i egen kultur.

I Norge ble en statlig tilskuddsordning for spillefilmproduksjon innført allerede i 1948. Men det var først på 1970-tallet at staten tok en større rolle i filmfinanseringen i Skandinavia, og området har siden blitt mer institusjonalisert og sentralisert. Ansvaret for å forvalte de statlige tilskuddsordningene til film er i dag lagt til de statlige filminstituttene. Disse har i stor grad det samme mandatet – å støtte utvikling og produksjon av nytt audiovisuelt innhold, fremme nasjonal film i utlandet og ivareta den nasjonale filmarven. Det norske og danske filminstituttet har også et kompetansefremmende oppdrag, blant annet når det gjelder talentutvikling og å spre kunnskap om film som kulturuttrykk.

Institusjonelt har derfor de tre landene visse strukturelle fellestrekk. Det er imidlertid en sentral forskjell i hvordan filmpolitikken utformes og reguleres i de tre landene. Mens det i Norge er Kulturdepartementet som legger premissene for filmpolitikken gjennom stortingsmeldinger og forskrifter, reguleres og forankres filmpolitikken i Danmark og Sverige i flerårige filmavtaler som reforhandles og fornyes regelmessig. I Danmark fremforhandles filmavtalen av de politiske partiene og Det danske filminstitutt og inngås for fire år av gangen. Den svenske filmavtalen på sin side er en avtale mellom flere parter, som kan deles i tre grupper: staten, bransjen[12] og TV-selskapene[13]. Avtalene er basert på frivillighet og inngås for 3-5 år av gangen.[14] Det norske systemet bærer med andre ord større preg av statlig styring enn det danske og svenske.

Filmavtalene legger premissene for den danske og svenske filmpolitikken. Avtalene fastsetter målsetningene for den kommende perioden, innretningen på tilskuddssystemet, rammene for de ulike tilskuddsordningene, samt de ulike partenes bidrag i perioden. [15] I Sverige finansierer staten nærmere 50 prosent av filmavtalen, mens bransjen selv bidrar med 34 prosent, i hovedsak gjennom en 10 prosents avgift på kinobilletter. TV-selskapenes bidrag til filmavtalen utgjør ca. 15 prosent.

Felles for både den danske og den svenske filmavtalen er at de pålegger nettopp TV-selskapene å yte økonomiske bidrag til filmfinansering. TV-selskapene er direkte part i avtalen, og overfører midler månedlig til Det svenske filminstituttets fond. I tillegg forplikter selskapene seg til å bruke et fastsatt beløp til visningsrettigheter, samproduksjon og finansiering av svensk spillefilm, kort- og dokumentarfilm. [16]

I Danmark legger filmavtalen føringer for Danmarks Radio og TV2, som i kraft av å være public-service selskaper er forpliktet til å investere i dansk film. Rammen for selskapenes bidrag fastsettes i en mediepolitisk avtale[17], i inneværende periode pålydende 60 millioner DKK årlig for hvert selskap. Filmavtalen spesifiserer videre at størstedelen av midlene skal benyttes til direkte kjøp av visningsrettigheter til dansk spillefilm og dokumentarfilm[18], mens et mindre beløp skal tilføres talentutviklingsordningen gjennom DFI. [19]

Tilsvarende avtaleordninger finnes ikke i Norge. De norske TV-kanalene har likevel visse forpliktelser. NRK er gjennom kringkastingsloven og EØS-avtalens TV-direktiv pålagt å benytte minimum 10 prosent av sitt produksjonsbudsjett til kjøp av innhold fra uavhengige europeiske produsenter. [20] I tillegg er TV2 gjennom sin

[12] Definert som Sveriges Biografägareförbund, Folkets Hus och Parker, Riksföreningen Våra Gårdar, Sveriges Filmuthyrareförening, Film- och TV-producenterna i Sverige og Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter. Sistnevnte har imidlertid besluttet å trekke seg fra avtalen når den løper ut i 2015. Kilde: Ministry of Culture Sweden (2013): *The 2013 Film Agreement.*

[13] Sveriges Television AB, TV 4 AB, Modern Times Group MTG AB, SBS TV AB og C More Entertainment AB.

[14] Frem til 2012 var avtaleperioden vanligvis fem år. Inneværende avtale gjelder for 2013-2015.

[15] Den danske filmavtalen angir finanseringen av DFI samt bidragene fra TV-selskapene.

[16] For Sveriges Television og TV4 er forpliktelsen til å investere i filmproduksjon nedfelt i konsesjonsvilkårene.

[17] *Mediepolitisk aftale for 2011-2014* (2010).

[18] Ca. 4/5 til spillefilm og 1/5 til dokumentarfilm. Minst 25 prosent av midlene skal gå til filmer for barn og unge.

[19] 7 millioner DKK hver per år i henhold til gjeldende avtale (2011-2014).

[20] Pålegget er befestet i EUs TV-direktiv (EØS Rådsdirektiv 89/552 EØF). NRK kjøpte eksterne produksjoner for ca. 240 millioner kroner i 2013.

allmennkringkastingsavtale med staten pålagt å betale et årlig vederlag til tilskuddsordningene for audiovisuelle produksjoner, for tiden på rundt 10,5 millioner kroner. [21] Utover dette har de norske TV-selskapene ingen formelle forpliktelser til å investere i norsk filmproduksjon, slik tilfellet er i nabolandene.

Spørsmålet om hvordan film- og TV-bransjen bedre kan utnytte inntektspotensialet fra de nye digitale tjenestene er høyt på agendaen også i Danmark og Sverige. DFI foreslår blant annet i sitt forarbeid til ny filmavtale at de nye digitale aktørene integreres i avtaleverket og dermed pålegges å yte økonomiske bidrag til dansk filmproduksjon samtidig som inntektene deres sikres gjennom et såkalt premium-vindu for ny film. [22] Et tilsvarende forslag har vært fremme også i Sverige. [23]

MÅLSETTINGER FOR FILMPOLITIKKEN

De filmpolitiske målene som defineres i den danske og svenske filmavtalen er i stor grad sammenfallende med den norske filmpolitikkens målsettinger, formulert i stortingsmeldingen Veiviseren, selv om perspektivene vektlegges noe ulikt. Overordnet handler det om å sikre en nasjonal filmproduksjon av høy kvalitet som har både nasjonal og internasjonal appell.

Den danske filmavtalen understreker imidlertid det internasjonale perspektivet i noe sterkere grad enn i Norge og Sverige:

«(…) Dansk film i endnu højere grad end i dag, må være en aktiv og konstruktiv del af den internationale filmscene og bygge videre på det gode renommé, som dansk film har uden for landets grænser». Videre presiseres det at det samtidig «skal (…) sikres, at der fortsat produceres film, der bygger på dansk sprog og kultur, og som retter sig mod et dansk publikum». [24]

Det overordnede målet for den svenske filmpolitikken formuleres slik i filmavtalen:

«(…) å fremme svensk filmproduksjon av høy kvalitet og med høy appell, både i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv, og en sterk og dynamisk filmbransje. Produksjonen skal kjennetegnes både av kontinuitet og fornyelse.» [25] [Egen oversettelse].

Målsettingene er videre konkretisert i delmål og resultatmål. Danmark har, i likhet med Norge, kvantitative mål for produksjon av filmer i ulike sjangre. Den svenske filmavtalen er mindre eksplisitt på dette punktet, men angir bevilgningsrammer for ulike sjangre og formater. Både Sverige og Norge har mål knyttet til publikumsoppslutning, noe vi ikke finner i den danske filmavtalen. De svenske delmålene er ambisiøse, og slår bl.a. fast at svensk film skal ha høyest markedsandel i Norden for nasjonal film i samtlige visningsvindu.

Alle landene har også mål om å styrke sin posisjon internasjonalt. Sverige har også her satt seg høye mål. Filmavtalen spesifiserer blant annet at svensk film skal være representert i konkurranseprogrammene i Berlin og Cannes, og ellers delta på de ti viktigste internasjonale festivalene i verden. Sverige tar i tillegg mål av seg om å bli ledende i Europa både innenfor nye media og når det gjelder barne- og ungdomsfilm og dokumentar.

Norge og Sverige skiller seg ellers fra Danmark ved å ha eksplisitte likestillingsmål for filmpolitikken. Mens Norge har mål om 40 prosent kvinner i nøkkelposisjoner, er målet i Sverige en 50/50 fordeling mellom kvinner

[21] *Avtale mellom staten ved kulturdepartementet og TV2 AS om status som formidlingsforpliktig allmenkringkaster* (2010).
[22] Det danske filminstitut (2014).
[23] Se f.eks. Toll (2013).
[24] Kulturministeriet (2010): *Filmaftale 2011-2014*, s. 1.
[25] Ministery of Culture Sweden (2013): *The 2013 Film Agreement*, s. 1.

og menn. Danskene har ikke et tilsvarende mål, men vektlegger mangfold i uttrykksformer, sjangre og regional spredning. [26]

TILSKUDDSSYSTEMETS UTFORMING

For å sikre en mangfoldig filmproduksjon av høy kvalitet og med høy markedsappell, har de skandinaviske landene utformet et differensiert tilskuddssystem. Tilskuddssystemene er i stor grad bygget opp rundt de samme formålene, selv om detaljinnretningen og kriteriene kan variere. Systemet dekker hele prosessen fra manus- og prosjektutvikling til produksjon og lansering/distribusjon. Det gis tilskudd til innenlands- og utenlandslansering, og til kino- og festivallansering. I Danmark gis det også markedsføringstilskudd til lansering i DVD- og VOD-vinduet. Det danske og svenske filminstituttet forvalter dessuten flere tilskuddsordninger som i Norge ivaretas av Film og kino. Det gjelder for eksempel tilskudd til kinoer, filmfestivaler og filmimport.

Alle tre landene har innført tilskuddsordninger som tar sikte på å fremme eksperimentell filmkunst og utvikle nye talenter. Den norske ordningen Nye veier er sterkt inspirert av New Danish Screen, som ble innført i Danmark for ti år siden. Ordningene støtter utvikling og produksjon av dokumentar og fiksjon (kort- og langfilm), og i Danmark også TV-seriepiloter. Sverige innførte i 2013 en tilsvarende treårig satsing, kalt Moving Sweden, men denne støtter ikke dokumentarfilm.

Sverige opererer med en egen tilskuddsordning til produsenter, noe Norge og Danmark ikke har. Målet med ordningen er å gi produksjonsselskap mulighet til å opparbeide kapital som kan investeres i ett eller flere fremtidige filmprosjekter. Et tilsvarende mål om å styrke selskapenes mulighet til langsiktig satsing på filmprosjekter, ligger til grunn for den norske pakkefinansieringsordningen, hvor et produksjonsselskap kan søke tilskudd til produksjon av inntil tre kinofilmer. Den svenske filmavtalen stiller også krav om tilbakebetaling av produksjonstilskuddet og etterhåndsstøtten. Kravet trer i kraft når produsenten og andre investorer har fått dekket sine investeringer samt et overskudd på 35 prosent. Norge hadde en tilsvarende ordning frem til forskriftsendringen i 2010.

Tilskuddssystemene er rettet inn mot ulike sjangre og formater, med separate tilskuddsordninger for spillefilm, kortfilm, dokumentar[27] og TV-produksjoner[28]. Produksjonstilskudd gis dels basert på kunstneriske vurderinger, gjennom en konsulentordning, dels basert på vurderinger av filmens markedspotensial, gjennom en markedsordning. Sverige har tidligere ikke hatt en markedsordning som i Norge og Danmark, men med filmavtalen i 2013 ble det innført et automatisk forhåndstilskudd til filmer med stort publikumspotensial. Kinofilmer med et budsjett på minst 14 millioner og et forventet kinobesøk på minst 250 000 personer kvalifiseres automatisk for tilskudd, som dekker inntil 30 prosent av produksjonsbudsjettet. [29]

[26] I *Film for fremtiden. Oplæg til ny filmaftale 2015-2018* argumenterer Det danske filminstituttet for at den norske og svenske filmpolitikken legger for stor vekt på andre målsetninger enn de rent kulturpoliske, eksempelvis mål om likestilling og regional fordeling, og at dette kommer i konflikt med ambisjonen om økt kvalitet. Det hevdes at den danske filmpolitikkens tydeligere vektlegging av kvalitet også bidrar til bedre resultater, bl.a. i form av flere internasjonalt anerkjente kunstneriske resultater og flere filmer som appellerer til et stort nasjonalt publikum. Se kapittel 5 for en nærmere diskusjon om dette.

[27] Det norske og danske tilskuddssystemet skiller mellom kino- og TV-dokumentarer. I Norge støttes kinodokumentarer sammen med spillefilm gjennom kinofilmordningen, mens dokumentarfilmer og dokumentarserier for TV støttes gjennom dokumentarfilmordningen. I Danmark støttes TV-dokumentarer gjennom public service puljen, mens andre dokumentarfilmer støttes gjennom konsulentordningen for kortfilm og dokumentarfilm. I Sverige støttes alle dokumentarfilmer gjennom samme ordning.

[28] I Danmark gis tilskudd til utvikling og produksjon av TV-drama og TV-dokumentarer gjennom den såkalte public service puljen. I Sverige støttes TV-serier primært i utviklingsfasen.

[29] Tilgjengelige midler for 2014 er 29,4 millioner. Dersom flere filmer kvalifiserer til tilskudd enn det finnes midler til, foretar SFI en utvelgelse basert på kriteriene for tilskudd og målene i filmavtalen.

Den mest grunnleggende forskjellen mellom de skandinaviske tilskuddordningene handler imidlertid om graden av automatikk i tildelingssystemet. Både i Norge og Sverige tildeles en betydelig del av de samlede tilskuddene via automatiske tilskuddsordninger i form av etterhåndsstøtte. Den norske etterhåndsstøtten og den svenske publikumsstøtten utgjorde i 2013 henholdsvis ca. 23 og 24 prosent av de samlede bevilgningene.[30] I Sverige gis slike tilskudd til svenske langfilmer med kinodistribusjon, basert på filmens bruttobillettinntekter de seks første månedene etter premiere. Mens den norske ordningen har et minimumskrav på 10 000 solgte billetter, og et øvre tak på 7 millioner NOK[31], er innslagspunktet for publikumsstøtten 2,5 millioner kroner i bruttosalgsinntekter og taket på åtte millioner SEK[32].

Det danske tilskuddssystemet har ikke denne typen automatiske tilskuddsordninger. Alle tilskudd gis som forhåndsstøtte, og systemet er utelukkende vurderingsbasert, med tildelinger basert på visse kvalitets- og markedsmessige kriterier. Bevilgende myndigheter har slik sett større kontroll og innflytelse på innholdet i dansk filmproduksjon enn tilfellet er i Norge og Sverige. I «Oplæg til ny filmaftale» antydes det at en slik innretning på tilskuddsordningene bidrar til å sikre en filmproduksjon av høyere kvalitet og høy markedsappell, sammenlignet med systemer med større innslag av automatiske tildelinger.

REGIONAL FILMPOLITIKK

De siste tiårene har filmpolitikk i flere land gått fra å være et rent nasjonalt anliggende, til også å bli regionale satsingsområder. Flere steder har filmproduksjon, i likhet med andre kreative næringer, blitt sett på som et virkemiddel for regional utvikling.

Alle de skandinaviske landene har i dag en målsetning om at det skal foregå filmproduksjon i hele landet, og regionale filminstitusjoner har blitt etablert for å bidra til å utvikle og styrke filmnæringen i regionene. Den regionale filmsatsingen er imidlertid tydeligst og mest velutviklet i Norge og Sverige.

I Norge finnes det i alt syv filmregioner utenfor hovedstadsområdet; Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Rogaland, Sør-Norge, Innlandet og Viken. I alle regionene er det etablert filmsentre som gir tilskudd til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm, og i noen grad formater som langfilm og fjernsynsdrama i tidlig manus- og ideutviklingsfase. De regionale filmsentrene driver i tillegg talentutvikling og andre bransjefremmende tiltak, samt arbeid for barn og ungdom.

Etter hvert har det også vokst frem regionale filmfond som stimulerer til utvikling og produksjon av langfilm og fjernsynsdrama ved å investere i produksjoner som har tilknytning til regionen. [33] Produksjonsstøtten gis normalt på kommersiell basis som investeringer med avkastningskrav, men fondene besitter også noe offentlige midler som kan plasseres i prosjekter uten krav til avkastning. I dag finnes det filmfond i fem regioner. [34] Både filmsentrene og filmfondene mottar tilskudd over statsbudsjettet, men de regionale filmmidlene blir per i dag fordelt relativt tynt over hele landet. Til tross for fremveksten av regionale filminstitusjoner, er norsk filmbransje fremdeles sterkt sentralisert. Hovedtyngden av bransjen er lokalisert i Osloregionen, med Vestlandet (Bergen og Stavanger) som det sterkeste tyngdepunktet utenfor hovedstadsregionen. Bransjen ellers er svært spredt.

[30] Slik disse er summert i tabell 2.1.
[31] Med unntak for barnefilmer som kan motta opp til 9 millioner kroner. For filmer med budsjett over 29 millioner er maksgrensen 15 millioner kroner.
[32] Fra 1. juli 2014. Tilskuddet tilsvarer inntil 40 prosent av billettinntektene for filmer som har mottatt forhåndsstøtte og 75 prosent for filmer uten forhåndsstøtte. Barnefilmer uten forhåndsstøtte kan motta inntil 100 prosent av billettinntektene utover 2,5 millioner SEK.
[33] Produksjoner som enten har sitt opphav i, eller helt eller delvis spilles inn i regionen.
[34] Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet, Rogaland og Innlandet.

Selve produksjonen har imidlertid blitt mindre sentralisert de siste årene, og mer av produksjonen foregår utenfor hovedstadsområdet. Mellom 2011 og 2013 ble like mye av innspillingstiden til premierefilmene på kino brukt i Oslo og Akershus som i regionene utenfor, henholdsvis 34 og 35 prosent. Resten av innspillingstiden foregikk i utlandet.

Den regionale filmsatsingen i Norge var sterkt inspirert av utviklingen i Sverige, hvor regionale ressurssentre og produksjonssentre ble opprettet i løpet av 1990-tallet. Det finnes i dag tre regionale produksjonssentre utenfor hovedstadsregionen, Film i Väst, Filmpool Nord og Film i Skåne, hvis formål er å finansiere og samprodusere filmer som helt eller delvis spilles inn i regionen. Disse får tilførsel av statlige filmmidler via filminstituttet, men hovedtyngden av den offentlige støtten kommer fra de regionale eierne. Film i Skåne og Filmpool Nord fungerer dessuten også som regionale ressurssentre med oppgaver knyttet til talentutvikling, tiltak for barn og unge og andre bransjefremmende tiltak. Det finnes til sammen 19 slike ressurssentre i Sverige og flere gir også økonomiske tilskudd til filmproduksjon (hovedsakelig kort- og dokumentarfilm). Slik sett har disse i stor grad samme oppdrag som de norske filmsentrene.

Trass i at det har skjedd en tydelig regionalisering både i Norge og Sverige, er den svenske filmbransjen i dag mindre sentralisert enn den norske. Majoriteten av svensk film produseres utenfor Stockholmsregionen, og regionene forvalter mer midler til svensk filmproduksjon enn Det svenske filminstituttet. Film i Väst, som er den største regionen, står alene for om lag halvparten av den årlige svenske langfilmproduksjonen.[35] En bevisst satsing på færre regioner kan være noe av forklaringen på denne balansen.

Den regionale filmsatsingen i Danmark er svakere, og produksjonen langt mer sentralisert, enn både i Norge og Sverige. Dansk filmproduksjon er i stor grad konsentrert til hovedstadsområdet og landet har færre regioner og regionale institusjoner. Det finnes per i dag to filmregioner av betydning utenfor hovedstadsområdet: Århus og Fyn. Filmby Århus omfatter en rekke filmproduksjonsselskap og huser også to filmstudio. I begge regionene er det etablert regionale filmfond, Den Vestdanske Filmpulje (DVF) og FilmFyn, hvis formål er å investere i produksjoner som fremmer utviklingen av regionens filmproduksjonsmiljø. Fondene legger dessuten vekt på at produksjonen skal bidra til regional omsetning. Danmark har i tillegg etablert tre regionale filmverksteder utenfor hovedstaden, i Odense, Viborg og Århus. Disse har til formål å fremme talentutvikling og fornyelse av dansk filmkunst, gjennom økonomisk støtte, rådgivning og utlån av utstyr. Filmverkstedene kan søke økonomiske tilskudd gjennom DFI.

Det er også verdt å merke seg at en viss andel av tilskuddsrammen som DFI forvalter gjennom Filmavtalen er øremerket til regionale filmproduksjoner. [36] Den regionale tilskuddsordningen skal kompensere for merutgiftene ved å produsere utenfor hovedstadsområdet og tilskudd gis til produksjoner som helt eller delvis foregår utenfor hovedstadsområdet, men uten krav til regional medfinansiering.

[35] Rønnestad (2014).
[36] 28 millioner DEK for perioden 2011-2014.

Kapittel 3

UTVIKLINGSTREKK I FILM- OG TV-BRANSJEN

I dette kapitlet ser vi nærmere på noen viktige utviklingstrekk som har preget film- og TV-bransjen de siste årene. Vi beskriver også utviklingen i det norske filmmarkedet og ser nærmere på produksjonsvolum, publikumsoppslutning og internasjonal oppmerksomhet.

Både i Norge og internasjonalt har bransjen gjennomgått store endringer de siste tiårene, blant annet som følge av fremveksten av ny teknologi og økt internasjonalisering. Digitaliseringen har påvirket alle ledd i verdikjeden, fra produksjon og distribusjon til konsum. Ikke minst har nye digitale visningsplattformer skapt utfordringer for bransjen og medført endringer i, og delvis tap av, inntektsgrunnlaget. En viktig oppgave fremover blir å sørge for å utnytte mulighetene som de nye plattformene gir. Også globaliseringen har endret konkurranseforholdene i bransjen. Et større internasjonalt marked har gitt nye eksportmuligheter, men også ført til økt konkurranse. Samtidig preges bransjen av mer internasjonalt samarbeid, og det har vært en betydelig økning i antallet samproduksjoner de senere årene. Fremveksten av økonomiske insentivordninger har bidratt til å forsterke internasjonaliseringen av bransjen, og stadig flere land konkurrerer i dag om å tiltrekke seg utenlandske filmproduksjoner. Som en konsekvens leter produksjonsselskapene i dag i økende grad etter de landene og stedene som kan tilby de beste betingelsene, enten det er i form av rammevilkår og støtteordninger eller rimelige innsatsfaktorer.

Ser vi nærmere på markedet for norsk film, finner vi en betydelig vekst. Både produksjonsvolum og publikumstall har økt betraktelig. Antallet nye filmer er mer enn tredoblet og antall besøkende til norske kinofilmer nesten doblet siden begynnelsen av 90-tallet. I 2013 hadde norske filmer en markedsandel på kino på 23 prosent. Også utenlands har interessen for norsk film økt. Mellom 2002 og 2011 økte antallet filmer som ble solgt til utlandet med nesten 60 prosent, og i samme periode ble verdien av utlandssalget seksdoblet.

DEN DIGITALE REVOLUSJONEN

De siste tiårenes teknologiske utvikling har hatt stor betydning for den norske film- og TV-bransjen. Den digitale revolusjonen har medført endringer i hele verdikjeden, fra produksjon og distribusjon til konsum.

Utviklingen innebar i første omgang endringer i produksjonsleddet, med overgang til digitalt utstyr både i filmopptak og i postproduksjon. Nytt digitalt produksjonsutstyr har senket terskelen for å lage film ved å gjøre produksjonsprosessen både billigere og enklere. Imidlertid har forbrukerens forventinger til innhold og teknisk kvalitet også økt, og nettoeffekten har derfor ikke nødvendigvis gitt rimeligere produksjoner. Ser vi f.eks. på norske kinofilmer, finner vi at gjennomsnittsbudsjettet gikk ned mellom 2008 og 2011 for deretter å øke igjen frem til 2013. [37]

Deretter sto distribusjons- og fremvisningsleddet for tur. Fra 2010 har det vært en overgang fra maskinelt til digitalt fremvisningsutstyr i kinoene. Norge var blant de første landene i verden til å gjennomføre en heldigitalisering av kinoene og i dag er tilnærmet 100 prosent av fremvisningsutstyret i norske kinoer digitalt. Globalt var andelen ca. 66 prosent ved utgangen av 2012. [38] Digitaliseringen har bidratt til å gjøre

[37] Kilde: Budsjett- og tilskuddsdata stilt til disposisjon av NFI.
[38] Marché du film (2013).

distribusjonen raskere og enklere. Tiden fra premiere til visning på norske kinoer er redusert, samme film kan ha premiere på flere kinoer samtidig, og kinoene har mulighet til å ha flere filmer på programmet samtidig. Muligheten for samtidig visning er spesielt positivt for småkinoer. Mens kinoer i mindre sentrale deler av landet tidligere måtte vente opptil flere måneder på en filmrull, kan de nå vise filmer samtidig som de har premiere. Rask tilgang til film er med andre ord blitt en viktig konkurransefaktor for kinoene. Overgangen gjør det også mulig å vise alternativt innhold, som overføring av forestillinger fra verdens konsert- og teaterscener.

De siste årene især har vi sett hvordan også markedet for kjøp og leie av video har endret seg med framveksten av nye, digitale visningsplattformer som gradvis har erstattet de fysiske videoformatene. Ulike typer video-on-demand tjenester gir publikum tilgang til et stort antall filmer og TV-serier enten gjennom abonnement (såkalt S-VOD) eller leie/kjøp av filmer (T-VOD). I TV-markedet tilbyr de fleste TV-kanalene i dag egne VOD-tjenester som et tillegg til tradisjonell flow-TV. Høsten 2012 dukket en helt ny type aktør opp i det Skandinaviske VOD-markedet, såkalte OTT-tjenester, blant disse strømmetjenester som HBO Nordic og Netflix. Disse fungerer "over-the-top", ved at de går direkte via internett, og ikke via digitale distribusjonskanaler som en TV-kanal eller kabel-TV. Det anslås at det bare i Europa finnes nærmere 450 ulike VOD-tjenester som viser film. [39] Undersøkelser viser også at det er abonnementstjenestene som øker mest og raskest, mens kjøp og leie av filmer og TV-serier for nedlasting går svakt nedover. [40] I Norge har Netflix i løpet av kort tid vokst til å bli en klar leder blant strømmetjenestene. I følge en undersøkelse fra TNS Gallup benytter hele 21 % av den norske befolkningen denne tjenesten. [41]

Men den digitale revolusjonen åpnet også opp for formidling av film og TV-serier gjennom uautoriserte kanaler som piratkopiering og ulovlige nedlastinger. De økonomiske konsekvensene av dette har vært store. Allerede i 2006 viste et bransjeestimat at i Tyskland alene tapte bransjen 3 milliarder kroner i året. [42] Også i Norge har omfanget av ulovlig kopiering eller nedlasting vært betydelig. Tall fra Synovate estimerte antallet ulovlige kopier av filmer og TV-serier til 260 millioner i 2008[43], og en undersøkelse gjennomført av Film og Kino to år etter viste at én av tre nordmenn i alderen 15 til 60 år hadde lastet ned filmer ulovlig fra internett. [44] Samme undersøkelse viste imidlertid at det ikke nødvendigvis handlet om manglende betalingsvilje men om raskere tilgang til nye filmer.

At fremveksten av betalbare VOD-tjenester har bedret tilgangen på nye filmer og TV-serier, kan derfor ha bidratt til at det ulovlige markedet har minket i omfang. Ulovlig nedlasting og kopiering av filmer ble redusert med 60 prosent mellom 2008 og 2013[45], og markedet for lovlig kopiering (strømming og opptak via digitale betalbare tjenester) er i dag betydelig større enn det ulovlige markedet.

Ulovlig kopiering utgjør likevel fortsatt et problem for bransjen. Antallet ulovlige kopier av filmer utgjorde ca. 50 millioner i 2013. Ulovlig kopiering av TV-serier ble nesten halvert frem mot 2012, men økte kraftig igjen i 2013. Ipsos MMI estimerte antallet ulovlige kopier av TV-serier til så mye som 137 millioner. [46]

Det vil med andre ord ta tid før det ulovlige markedet forsvinner. For å underminere piratmarkedet har det de siste årene vært eksperimentert med å slippe film samtidig på kino og DVD/VOD. Både Sony og Disney tester i skrivende stund effektene av dette i Sør-Korea. Denne typen eksperimenter har imidlertid møtt massiv motstand fra kinoene. I 2010 ble filmen *I'm still here* sluppet samtidig på kino og VOD i Danmark. Ønsket man å

[39] Marché du film (2013).
[40] Se for eksempel Ericsson consumer lab (2013) og Toll (2013).
[41] TNS Gallup (2014).
[42] Gran, Figenschou, Gaustad og Molde (2012).
[43] Synovate (2010).
[44] Film og Kino (2010): *Ulovlig fildeling*.
[45] Synovate (2010) og Ipsos MMI (2013).
[46] Ibid.

se filmen hjemme på VOD ville det koste 99 DKK, ca. 20 DKK mer enn en vanlig kinobillett. Motstanden mot eksperimentet var imidlertid så stor at kun en kino, Husets Biograf, ble med på eksperimentet.[47]

Digitaliseringen har altså ført med seg betydelige endringer i det norske film- og TV-landskapet. Konsekvensene av dette ser vi både på tilbuds- og etterspørselssiden, i form av endrede konkurranseforhold, endrede inntektsmuligheter og endret forbrukeratferd.

ENDREDE KONKURRANSEFORHOLD

Den kanskje viktigste følgen av digitaliseringen finner vi i distribusjonsleddet eller det såkalte markedsvindusystemet. Grunnregelen for fordelingen mellom de ulike markedsvinduene tilsier at det vinduet som kan tilby høyest netto inntjening per konsument får produktet først, deretter det vinduet med nest høyest inntjening osv. Tradisjonelt sett har dette gitt en distribusjonskjede for film som har gått fra kino, via DVD til betal-TV og deretter gratis-TV, mens TV-serier generelt har gått fra betal- eller gratis-TV til DVD. Med inntoget av de digitale tjenestene oppsto et helt nytt markedsvindu som satte de øvrige vinduene under press. I motsetning til de tradisjonelle kanalene kan de nye digitale aktørene sette prisene svært fleksibelt. [48] Dette, og det faktum at antallet aktører i bransjen har økt, har bidratt til å skjerpe konkurransen både innenfor det enkelte markedsvindu og mellom markedsvinduene ved at markedsaktørenes eksklusive kontroll over filmene har blitt satt under press. Resultatet er blant annet at tiden det tar fra en film vises på kino til den slippes i andre vinduer, lovlige og ulovlige, er kortet betraktelig ned. Det har også vært tilfeller hvor man har forsøkt VOD-lansering før kinopremiere, til en høyere pris per VOD-seer enn per kinogjenger.

De digitale distribusjonskanalene utgjør en direkte konkurrent først og fremst for DVD-vinduet. Det er også her vi har sett de mest dramatiske konsekvensene. Mens de digitale tjenestene har hatt en kraftig vekst, har DVD-salget på bare få år opplevd en dramatisk nedgang. I Norge nådde salget av DVD og Blue-ray en topp så sent som i 2008 med et salg på vel 20 millioner enheter[49], siden er salget mer enn halvert og utgjorde i 2013 bare 8,7 millioner enheter. [50] BI anslår at konsumet av fysiske formater i Norge gikk ned med 19 millioner filmer i perioden 2009 til 2013, mens det digitale konsumet økte med 24 millioner i samme periode. [51] Tall fra TNS Gallup viser også at andelen som ser film og TV via digitale tjenester på daglig basis har økt betraktelig på kort tid, fra 5 prosent i andre kvartal 2012 til 16 prosent året etter. [52]

Kinoen har i mye større grad lyktes i å beholde sin posisjon som formidlingsarena for film. Etter en nedgang i løpet av 80-tallet, har besøkstallene ved norske kinoer ligget overraskende stabilt på rundt 11 millioner årlig. Tall fra SSBs mediebarometer viser dessuten at andelen av befolkningen som hadde vært på kino i løpet av de siste 12 månedene var like høy i 2013 som i 2009, 73 prosent. [53] Også i Europa har kinobesøket holdt seg relativt stabilt, selv om det samlet sett var en svak nedgang mellom 2009 og 2012, på 3,5 prosent. Trolig henger dette til en viss grad sammen med den økonomiske situasjonen i enkelte av medlemslandene i kjølvannet av finanskrisen.[54]

Kinoenes fordel er at de i mindre grad utgjør en direkte konkurrent til VOD-markedet. Å se film på kino skiller seg kvalitativt fra det å se film hjemme. Spørsmålet er imidlertid hvordan kinomarkedet vil utvikle seg fremover ettersom veksten i strømmetjenestene tiltar, og etter hvert som tilbudet av ferskt innhold på disse tjenestene

[47] Bondebjerg og Redvall (2011).
[48] Gran et al. (2012).
[49] Film og Kino (2011): *Årsmelding.*
[50] Film og Kino (2013) *Årsmelding.*
[51] BI og Film og Kino (2013).
[52] Tallene gjelder andre kvartal. TNS Gallup (2014).
[53] Vaage (2013).
[54] Marché du film (2013).

øker. Hvorvidt publikum vil være villig til å betale ekstra for det produktet kinoen kan tilby vil være avgjørende. En utfordring i så måte er at den største veksten i VOD-tjenestene skjer blant de yngre brukerne, som også er kinoens kjernepublikum. [55]

ENDREDE INNTEKTSMULIGHETER

Selv om den samlede etterspørselen etter audiovisuelt innhold ser ut til å være økende, har de nasjonale film- og TV-produsentene en viktig utfordring i å opprettholde sin posisjon i et stadig større marked. Med den enorme økningen i volumet av filmer og TV-serier som forbrukerne i dag tilbys, blir det mer krevende for enkeltprodukter å skille seg ut i mengden og nå frem til et publikum. En parallell kan trekkes til musikkbransjen hvor den digitale overgangen skjedde noe tidligere enn i filmbransjen. Før digitaliseringen for alvor skjøt fart, i 2005/2006, hadde norsk musikkbransje en solid markedsandel på mellom 40 og 50 prosent i CD-markedet. I dagens strømmemarked er norskandelen redusert til beskjedne 10 - 15 prosent. Strømmemarkedet er dessuten i enda større grad enn CD-markedet konsentrert om de største hitene. [56] Dette har ført til en skjev fordeling av inntektene fra strømmemarkedet, hvor de få som lykkes gjør det svært godt og har høy inntjening, mens langt flere enn før har en lavere inntjening. En dansk studie peker på en lignende tendens i filmbransjen. Selv om kinoene ikke har sett fallende besøkstall, ser den økte konkurransen fra nye digitale aktører ut til å gi en større konsentrasjon om de store filmene. Siden 2005 er tendensen at det selges flere billetter til store filmer, og færre til mellomstore og små filmer. Videre viser det seg å være en smitteeffekt for filmer som har suksess på kinoene. Filmer som gjør det bra på kino har også en tendens til å bli populære i andre vinduer, mens filmer som ikke har suksess på kino sjelden klarer å veie opp for dette i de følgende markedene. [57] Samlet sett kan dette tyde på at man går mot en «blockbustifisering» i markedet.

Selv om det er vanskelig å estimere de faktiske økonomiske virkningene av den digitale utviklingen, er det liten tvil om at oppløsningen av markedet for salg og leie av fysiske video-produkter har ført til betydelige inntektstap for film og TV-bransjen. Utfordringen gjelder særlig spillefilm, mens TV-produsentene og til en viss grad også dokumentarprodusentene trolig er noe bedre stilt, dels fordi de er mindre avhengige av fysisk DVD-salg og fordi TV-kanalene står for en betydelig del av inntektsgrunnlaget. De digitale aktørene representerer nye inntektskilder, men har så langt ikke vært i stand til å erstatte inntektstapet fra de mer tradisjonelle kanalene. Siden 2005 har bransjen mottatt kompensasjon fra staten for deler av det antatte tapet, men kompensasjonen utelukker blant annet offline-kopiering fra strømmetjenester. Midlene har dessuten ikke holdt tritt med den kraftige økningen i kopimarkedet. Ser vi på film/TV- og musikkbransjen samlet, finner vi at antallet lovlige kopier ble mer enn seksdoblet mellom 2008 og 2013. [58] I samme periode økte kompensasjonsmidlene med 20 prosent. [59]

Hvordan inntektstapet kan gjenvinnes i de nye kanalene, bl.a. gjennom bedre avtaler og økt betalingsvilje hos publikum, blir en hovedoppgave for bransjen i årene som kommer. En utfordring er imidlertid at veksten per i dag først og fremst ser ut til å skje i de abonnementsbaserte tjenestene (S-VOD) snarere enn i T-VOD tjenestene. Spørsmålet er hvordan balansen mellom disse to vil utvikle seg fremover. Analyser viser at publikum er villig til å betale godt for å se ny film i hjemmet[60], men svakheten ved S-VOD tjenestene i dag er nettopp mangelen på ferskt innhold. Her har T-VOD et klart fortrinn. Et eksempel fra Danmark viser at bare 11

[55] BI og Film og Kino (2013).
[56] Kulturdepartementet (2013).
[57] Det danske filminstitut (2013).
[58] Synovate (2010) og Ipsos MMI (2013).
[59] St.meld nr. 1 (2007-2008) og St.meld. nr. 1 (2012-2013).
[60] Novrup Redvall og Gubbins (2010).

prosent av de danske filmene som hadde premiere i perioden 2010-2013 var tilgjengelig på Netflix (S-VOD), mens over halvparten var tilgjengelig i T-VOD tjenester som iTunes og Viaplay. [61]

Potensialet for inntektsøkning er der. Både amerikanske og danske prognoser tilsier en betydelig omsetningsvekst i de digitale markedene. For det amerikanske markedet anslås inntektene fra de digitale tjenestene å vokse med drøye 18 prosent per år fram mot 2018. Det betyr at inntektene fra strømmetjenester og nedlastinger vil passere salget av de fysiske formatene allerede i 2016. I 2017 tilsier de samme prognosene at det digitale markedet også vil overstige inntektene fra kinomarkedet og utgjøre totalt 43 prosent av de samlede inntektene i underholdningsindustrien. [62]

Reduksjon av ventetiden mellom kinoslipp og slipp i andre vinduer vil med andre ord være en god tilpasningsstrategi for inntjening i den nye film- og TV-virkeligheten. Kortere tid mellom slipp på kino og andre plattformer vil også bety at oppmerksomheten som skapes rundt en film på kino vil ha større effekt på salg av film i etterfølgende vinduer. En analyse av mønstrene i skandinavisk medieforbruk understreker dessuten at en tilpasning til den nye digitale virkeligheten også må innebære at både produsenter og distributører i enda større grad bør retter seg inn mot de yngre målgruppene, ettersom disse er de første til å utvikle nye vaner og til å ta i bruk nye teknologier. [63]

ENDRET FORBRUKERATFERD

Blant forbrukerne ser interessen for audiovisuelt innhold ut til å ha økt etter hvert som nye digitale formidlingskanaler har vokst fram. Flere undersøkelser tyder på at det konsumeres mer film i flere kanaler enn før[64], og prognoser tyder på at etterspørselen er økende. [65] En studie utført på oppdrag av *the Scandinavian Think Tank* viser at en klar majoritet av skandinaver fremdeles foretrekker å se film på kino, både på grunn av kvaliteten og ønsket om å se film på storskjerm. [66] Samtidig tyder tilgjengelige data på at konsumet av film utenfor kino er stadig økende. [67] Denne tendensen ser vi også i Norge. For eksempel estimerer BI at nettokonsumet av hjemmefilm økte med ca. 5 millioner filmer mellom 2009 og 2013. [68]

Det nye digitale film- og TV-landskapet har brakt med seg endringer i publikums seervaner. Her er tilgjengelighet og fleksibilitet viktige stikkord. De nye VOD- tjenestene har ikke bare gitt raskere tilgang på et større antall filmer og TV-serier. De har også skapt mer fleksibilitet i måten vi som forbrukere ser film og TV på, ved å gi oss mulighet til å konsumere innhold etter eget forgodtbefinnende. Adgangen til flere enheter enn det ordinære TV-apparatet, som pc, mobil og nettbrett, har styrket tilgjengeligheten og fleksibiliteten ytterligere. Der vi tidligere var prisgitt kinoenes og TV-kanalenes utvalg og sendeskjema, forventer vi i dag i større grad å bestemme selv både hva vi vil se og hvor og når vi ønsker å se det. Vi har med andre ord gått fra å være passive til aktive forbrukere av film- og TV-mediet. Med det er også kurven for TV-titting i ferd med å endre seg. Mens TV-tittingen tradisjonelt har vært konsentrert om kvelden, er kurven nå i ferd med å flate ut med høye seertall gjennom hele dagen. Forbruk av audiovisuelt innhold har med andre ord utviklet seg til å bli en mer kontinuerlig aktivitet. [69]

---

[61] Det danske filminstitut (2013).
[62] Lieberman (2014).
[63] Bondebjerg og Novrup Redvall (2011).
[64] Ibid.
[65] F. eks viser prognoser fra Danmark en årlig økonomisk vekst i filmmarkedet på 2 prosent frem mot 2017, jf. Det danske filminstitut (2013). For det amerikanske markedet anslår PwC at de samlede inntektene vil øke med et årlig gjennomsnitt på 4,7 prosent frem mot 2018 (Lieberman, 2014).
[66] Novrup Redvall og Gubbins (2010).
[67] Se for eksempel Bondebjerg og Novrup Redvall (2011).
[68] BI og Film og Kino (2013).
[69] Ericsson consumer lab (2013).

Fenomenet «binge watching» er et annet eksempel på hvordan publikums seervaner er i ferd med å vris vekk fra tradisjonell, sekvensiell TV-titting, styrt av kanalenes sendeskjema. Der man tidligere så en TV-serieepisode per uke, gjør strømmetjenestene det mulig å se så mange episoder man vil på én gang, opptil hele sesonger på en kveld. TV-serieskapere har visst å utnytte disse mulighetene. Da Netflix lanserte serien "House of Cards" våren 2013, ble alle episodene sluppet samtidig. Slik gav de seerne mulighet til å fordype seg i TV-serien og se den som en 13 timers langfilm dersom de skulle ønske det.

Vi ser også eksempler på at forbrukernes preferanser mer direkte er med på å påvirke selve innholdsproduksjonen. Ved å lagre og analysere detaljerte data om hva brukerne konsumerer og hvordan, kan produsenter lage innhold basert på konklusjoner om konsumentenes preferanser. Dette var blant annet bakgrunnen for Netflix sin avgjørelse om å lage sin egen amerikanske reproduksjon av den originale BBC-serien «House of Cards».

De nye mulighetene som de digitale plattformene gir, både til fordypning og til å påvirke hva som produseres, er trolig også noe av grunnen til TV-serienes økte popularitet, som siden tidlig på 2000-tallet har styrket sin status som audiovisuelt medium. Spørsmålet er hva denne nye forbrukerforkjærligheten for TV-serier vil bety for filmsjangeren generelt og norsk film spesielt fremover. Seerne ønsker stadig nytt innhold, og det får de med TV-seriene. Mulighetene for å lage lange og kompliserte, sjangerutfordrende plott og utvikle komplekse og interessante karakterer gjør også at manusforfattere trekkes mot TV-seriesjangeren i større grad enn før. Men enkelte har spådd at valgfriheten som det nye medielandskapet bringer med seg vil være positivt også for filmsjangeren. I The Long Tail (2006) spådde Chris Anderson at den tilsynelatende ubegrensede etterspørselen etter nytt innhold vil gi nytt liv til både gamle, nye og smalere filmer. [70]

Samlet sett kan det se ut til at digitaliseringen har endret markedet for film- og TV i retning av å bli mer etterspørselsstyrt, der forbrukernes økte forventninger til innhold, tilgjengelighet og fleksibilitet kombinert med skjerpet konkurranse fra stadig flere aktører, har overført en del av makten fra tilbyderne til konsumentene av audiovisuelt innhold.

INTERNASJONALISERING AV FILM- OG TV-BRANSJEN

I likhet med mange andre bransjer har også filmbransjen de siste tiårene blitt stadig mer globalisert. Ny teknologi, nedbygging av handelsbarrierer og økt samarbeid på tvers av landegrenser har åpnet nye muligheter for nasjonale filmbransjer. Filmindustrien er i dag en av de mest globale kreative næringene, noe som reflekteres i hele verdikjeden, fra finansiering og produksjon til distribusjon og konsum.

DET INTERNASJONALE MARKEDET

Globalisering har blant annet bidratt til å åpne nye markedsmuligheter for nasjonale filmskapere. Fremveksten av nye filmmarkeder har skapt økt etterspørsel etter filmer innenfor en rekke ulike sjangre. BRIC-landene, Tyrkia, Indonesia, Mexico og Midtøsten er eksempler på voksende filmmarkeder[71] - markeder som skaper muligheter også for norsk filmbransje. Et illustrerende eksempel er den norske filmen *Buddy* fra 2003, som ble solgt til Tyrkia i 2008 og oppnådde et besøk på 335 000 personer. Dette plasserte Tyrkia på en noe overraskende andreplass over norsk films største eksportmarkeder dette året. [72]

[70] Anderson (2006).
[71] Olsberg SPI (2012).
[72] Norsk Filminstitutt (2012).

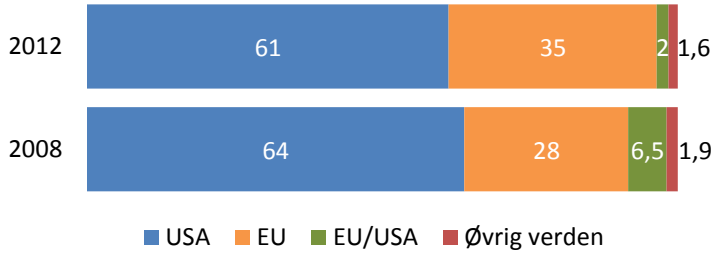
I følge en rapport fra Olsberg SPI har verdien av internasjonale filmmarkeder for de amerikanske filmstudioene økt hvert år siden begynnelsen av 2000-tallet. Rapporten viser også til Storbritannia, og anslår at 50 til 70 prosent av inntektene til den uavhengige filmindustrien i Storbritannia kommer fra internasjonalt salg. [73] Også i Norge har verdien av det internasjonale filmsalget økt. Mellom 2002 og 2011 ble eksportverdien av norske kinofilmer seksdoblet, fra 7,4 millioner til 45 millioner kroner (se delkapitlet «Viktige trender i norsk film»). I 2013 utgjorde utenlandssalget 20 prosent av inntektene for norske spillefilmprodusenter. For dokumentarfilm var andelen 14 prosent.

Det er derfor ikke overraskende at stadig flere land, også utenfor den engelskspråklige sfæren, har begynt å se film som en viktig eksportvare. Det er ikke bare Norge som har et uttalt mål om å styrke egen filmbransje internasjonalt. I tillegg til de store europeiske filmnasjonene, som Frankrike, Tyskland og Italia, har land som Iran og Danmark lyktes med å skape seg nisjemarkeder og oppnå anerkjennelse på den internasjonale filmkunstscenen. Men ønsket om økt internasjonal oppmerksomhet handler for de fleste om mer enn bare økonomi og nye inntektsmuligheter. Det kulturelle motivet – ønsket om å styrke og spre den nasjonale kulturen utenfor landets grenser – veier også tungt.

Globaliseringen har med andre ord ikke bare åpnet nye markedsmuligheter, den har også ført til økt konkurranse om internasjonal oppmerksomhet. Dette ser vi blant annet tegn på i Europa. En dansk analyse av det europeiske eksportmarkedet viser at europeisk film opplevde en nedgang i besøkstallene i sine europeiske eksportmarkeder mellom 1996 og 2008. [74] Dette til tross for at produksjonen og eksporten av film økte betraktelig i samme periode. Samtidig har det etter 2008 vært en forskyvning i markedsandeler i Europa, både mellom USA og Europa og blant de store europeiske filmnasjonene.

Generelt domineres de europeiske hjemmemarkedene av amerikanske filmer og av egenproduserte filmer, mens konsumet av film fra andre europeiske land har vært begrenset. Denne trenden har holdt seg overraskende stabil helt siden 1945. I 2008 hadde amerikanske filmer en markedsandel i Europa[75] på 64 prosent[76], mens europeiske filmer sto for ca. 28 prosent. Nasjonale filmer utgjør som nevnt hoveddelen av de europeiske filmenes salg i enkeltmarkedene. Filmer fra andre europeiske land hadde en markedsandel på mellom 6 og 8 prosent. Filmer fra resten av verden hadde beskjedne to prosent av det samlede europeiske markedet. [77]

Figur 3.1: Markedsandeler i Europa etter nasjonalitet. 2008 og 2012.



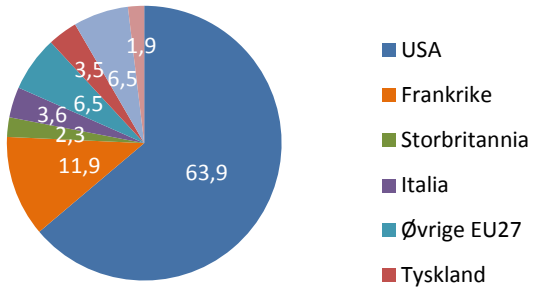
Figur 3.1 viser at mønsteret stort sett har holdt seg stabilt siden 2008, dog med en viss forskyvning i favør av europeisk film. Mens amerikanske filmers markedsandel har gått ned fra 64 til 61 prosent, har europeiske filmer økt sin markedsandel, fra 29 til 35 prosent. Også markedsandelen til amerikansk-europeiske samproduksjoner har gått tilbake i denne perioden. Filmer fra øvrige deler av verden har imidlertid tapt ytterligere markedsandeler. [78]

Innenfor Europa har Frankrike den største markedsandelen, fulgt av Storbritannia, med markedsandeler på henholdsvis 14,2 prosent og 8,4 prosent i 2012. De to andre store filmnasjonene, Tyskland og Italia, hadde

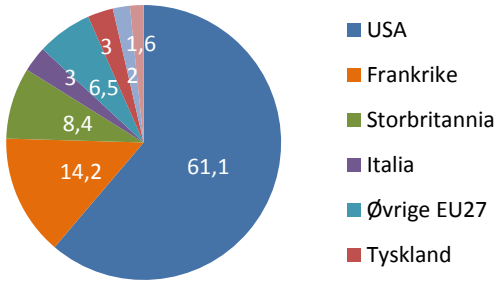
[73] Olsberg SPI (2012).
[74] Det danske filminstitutt (2010): *Analyse af dansk films markedspotentiale i Europa og Norden. Sammenligning i forhold til salget af svensk film på de internationale markeder.*
[75] Definert som EU27.
[76] I tillegg utgjorde samproduksjoner 6,5 prosent av markedet.
[77] Bondebjerg og Novrup Redvall (2011).
[78] Ibid og Marché du film (2013).

begge en markedsandel på 3 prosent. Også internt i Europa har det skjedd en svak forskyvning i styrkeforholdet mellom de store filmnasjonene. Både Frankrike og Storbritannia styrket sin posisjon mellom 2008 og 2012 og økte sine markedsandeler med henholdsvis 2,3 og 6,1 prosentpoeng. Tyskland og Italia gikk derimot svakt tilbake. [79] Når vi snakker om at det har skjedd en forskyvning i styrkeforholdet mellom USA og Europa, ser det med andre ord ut til å være fransk og britisk film som først og fremst har nytt godt av dette. [80]

Figur 3.2: Markedsandeler i Europa etter nasjonalitet, 2008



Figur 3.3: Markedsandeler i Europa etter nasjonalitet, 2012



INTERNASJONAL PRODUKSJON

Også produksjonsprosessen er i dag mye mer mobil og globalisert enn tidligere. Behovet for nye inntekts- og finansieringskilder og et ønske om økt internasjonal eksponering har ført til at nasjonale filmskapere i større grad søker samarbeid med utenlandske produksjonsselskaper for å finansiere sine prosjekter, og samtidig spre dem til et større utenlandsk publikum. Som en følge av dette har det blitt vanligere å flytte deler av filmproduksjonen ut av hjemlandet. Mange land har dessuten innført nasjonale støtteordninger hvor utenlandske produksjonsselskap kan søke tilskudd i samarbeid med en nasjonal produsent i en minoritetsrolle med mål om å styrke den nasjonale filmproduksjonen i utlandet og spre nasjonal filmkultur til et større publikum.

Antallet samproduksjoner i Europa har derfor økt betydelig de siste tiårene. Mellom 2008 og 2012 økte antallet samproduksjoner i EU med ca. 17 prosent, fra 247 til 290. [81] Også i Norge har internasjonalt samarbeid blitt en viktig del av den filmpolitiske satsingen. Målet er at økt internasjonalt samarbeid både skal gjøre norsk film tilgjengelig for et større publikum utenfor Norge og bidra til å styrke kvaliteten på norsk film ved å heve kompetansen i bransjen. Mellom 2008 og 2013 har NFI gitt til sammen 58,1 millioner i produksjonsstøtte til 43 kinofilmer med norsk minoritetsprodusent. [82] I samme periode hadde 21 slike samproduksjoner premiere på norske kinoer. Tidligere begrenset de norske samproduksjonene seg i all hovedsak til Danmark og Sverige. Selv om disse fremdeles er viktige samarbeidsland, produseres det i dag også flere filmer i samarbeid med produsenter fra land som Tyskland, Frankrike, Nederland og USA.

Fremveksten av økonomiske insentivordninger har bidratt til å forsterke internasjonaliseringen av bransjen. I kampen om å tiltrekke seg utenlandske filmproduksjoner har et stort antall land og regioner de siste to tiårene også innført ordninger hvor utenlandske filmskapere gis økonomiske insentiver for å legge hele eller deler av produksjonen til området. Produksjonsselskapene leter i økende grad etter de landene og stedene som kan

[79] Ibid.
[80] Storbritannia sin sterke fremgang må imidlertid i stor grad tilskrives James Bond-filmen Skyfall. Ser vi bort fra denne filmen, ligger britisk films markedsandel noenlunde på nivå med Tyskland og Italia.
[81] Antall minoritetsproduksjoner. Tallene er hentet fra Marché du film (2013), og summert for hvert land i EU. Tallene kan omfatte dobbeltregistreringer, ettersom en film kan ha flere europeiske minoritetsprodusenter.
[82] Basert på datamateriale stilt til disposisjon av NFI.

tilby de beste betingelsene, enten det er i form av rammevilkår og støtteordninger eller rimelige innsatsfaktorer.

Avhengig av hvilke definisjoner som legges til grunn, finnes det per i dag insentivordninger i om lag 40 land verden over, hvorav 16 ligger i Europa. [83] Dette gjelder store filmnasjoner som England, Frankrike, Tyskland og Italia, men også en rekke mindre land med en svakere utviklet nasjonal filmindustri, blant andre Island, Irland, Kroatia og Malta. I tillegg har en rekke regioner og delstater egne ordninger, blant annet flertallet av delstatene i USA og provinsene i Canada. I tillegg til at mange nye land og ordninger har kommet til i løpet av de siste få årene, har en rekke land også utvidet allerede eksisterende ordninger, enten ved å tilføre mer midler eller ved å gjøre ordningene mer generøse.

Innretningen på de ulike ordningene varierer fra land til land, men felles for dem alle er at de baseres på overføringer fra det offentlige til produksjonsselskapene, og slik reduserer produsentens kostnader dersom man legger filmproduksjonen til det landet eller regionen som ordningen gjelder for.

Et av de viktigste skillene går mellom *skatterefusjonsordninger* på den ene siden og *utgifts- eller kontantrefusjonsordninger* på den andre. Mens de første av disse gir mottakerne fratrekk i de skattene og avgiftene de normalt ville betalt på blant annet overskudd eller bruk av arbeidskraft, gir de andre ordningene et direkte tilskudd til mottakeren ved at deler av utgiftene som påløper under produksjonen, blir refundert. Eksempler på skatterefusjonsordninger finner vi blant annet i Irland, England, Belgia og Frankrike, mens ordningene på Island, i Tsjekkia og på New Zealand er kontantrefusjonsordninger.

De ulike skatterefusjonsordningene deles videre inn med utgangspunkt i hvem som mottar skatterefusjonen. Flertallet av ordningene gir skatterefusjon til produsentselskapet eller selskap som er etablert rundt én enkelt filmproduksjon (såkalte SPVer eller Special Purpose Vehicles), er noen ordninger rettet inn mot de som investerer i filmproduksjonen. Dette kan gjelde investorselskaper (som for eksempel i Belgia), eller privatpersoner (som for eksempel i Irland). Produsentrettede skatterefusjonsordninger finner vi blant annet i England og Canada.

Selv om de fleste ordningene har som hovedbegrunnelse å trekke internasjonale produksjoner til landet eller regionen, gir flertallet av ordningene de samme skatte- eller kostnadsrefusjonsmulighetene til nasjonale produksjoner. Dette kan komme i tillegg til, eller som en erstatning for, andre støtteordninger for den nasjonale filmbransjen. En viktig begrunnelse for å la insentivordningen omfatte nasjonale produksjoner, er at også disse produksjonene er potensielt mobile og vil lete etter innspillingssteder med gunstige refusjonsordninger. Ordningene har med andre ord ikke bare et mål om å stimulere til import av internasjonale produksjoner, men også å hindre eksport av nasjonale produksjoner.

De kulturpolitiske argumentene for denne typen ordninger har stort sett vært basert på en tanke om at økt produksjonsaktivitet vil bidra til å bygge og styrke den nasjonale filmnæringen. Når internasjonale produksjoner legges til et land, vil det alltid være behov for å kjøpe tjenester fra lokale produsenter, filmarbeidere og tjeneste- og utstyrsleverandører. Bruk av lokal stab og lokalt utstyr er også vanligvis et direkte krav for at den eksterne produsenten skal kvalifisere for refusjon. I begrunnelsene for filminsentivordninger legges det også vanligvis vekt på at deltagelse i internasjonale produksjoner som legges til landet, skal bidra til å utvikle den nasjonale filmnæringens kompetanse og innovasjonsevne. Insentivordninger kan derfor også ha en pedagogisk og kvalitetsfremmende effekt på den nasjonale filmbransjen og ikke bare bidra til kvantitativ vekst.

Men begrunnelsene har handlet like mye om økonomisk utvikling og næringspolitikk som kulturpolitikk. Dette gjenspeiles også i hvordan ordningen er finansiert og administrert. I flertallet av de landene og regionene som har innført insentivordninger, ligger ansvaret hos de næringspolitiske myndighetene og ikke de kulturpolitiske.

[83] Oslo Economics (2014).

Bakgrunnen er en forventning om at større filminnspillinger vil skape ringvirkninger også for andre deler av næringslivet. Servicebedrifter som hotell og restauranter, transportnæringen og ulike håndverkstjenester er blant de som vil kunne oppleve økt etterspørsel. Potensielt kan en betydelig del av en films produksjonsbudsjett legges igjen i den regionen innspillingen finner sted, både i form av kjøp av tjenester fra den lokale filmbransjen og varer og tjenester fra andre deler av næringslivet.

Det legges vanligvis også sterk vekt på de langsiktige effektene som særlig større internasjonale filminnspillinger kan ha for reiselivet. Filminnspillinger kan gi økt turisttilstrømming ved å eksponere steder og regioner for et stort publikum. Stjerneeksempelet som gjerne trekkes fram er New Zealand som har opplevd en betydelig filmturisme i kjølvannet av *Ringenes Herre*-triologien. Det er derfor ikke tilfeldig at den internasjonale terminalen til Wellington Airport nylig har blitt omdøpt til «Middle Earth» og en gigantisk Gollum-figur installert under taket i ankomsthallen.

Også norske produksjonsselskap har begynt å orientere seg i forhold til disse mulighetene og flere større filmprosjekter har i løpet av de siste få årene helt eller delvis blitt spilt inn i utlandet. [84] *Kon Tiki* er et godt eksempel på en internasjonal norsk filmproduksjon. Selve innspillingen foregikk i flere land både i og utenfor Europa. Blant annet ble Thailand og Maldivene brukt til å spille inn filmens Polynesia-scener, mens deler av havopptakene ble gjort i en vanntank på Malta, der også filmens Peru-scener ble spilt inn. Gater i den bulgarske hovedstaden Sofia ble brukt som kulisser for 1940-tallets New York, mens scenene fra Explorer's Club i New York ble spilt inn i Gøteborg. Filmen var også avhengig av omfattende internasjonal finansiering. 24 ulike kilder fra syv land, deriblant refusjonsordningen på Malta, bidro til realiseringen av prosjektet.

VIKTIGE TRENDER I NORSK FILM

Kulturløftets visjon om å styrke norsk film har medført en betydelig satsing på norsk filmproduksjon de siste årene. Mellom 2006 og 2014 økte de statlige bevilgningene med ca. 193 millioner kroner, eller ca. 68 prosent regnet i nominell verdi (jf. tabell 6.2 i kapittel 6). Med bevilgningene fulgte en rekke ambisiøse målsettinger, som ble formulert i stortingsmeldingen Veiviseren i 2007. I tillegg til å øke filmproduksjonen til 25 filmer i året og markedsandelen på kino til 25 prosent, skulle Norge styrke sin posisjon internasjonalt og bli ledende i Norden innen film, TV-drama og dokumentar.

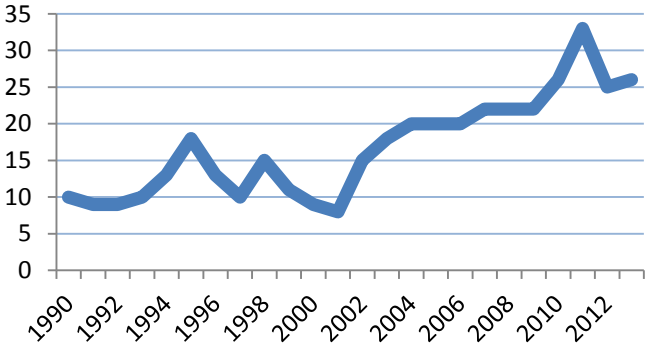
De neste avsnittene beskriver utviklingen i norsk filmbransje i lys av disse målsettingene. Fremstillingen tar først og fremst utgangspunkt i den delen av filmproduksjonen som er rettet mot kinomarkedet. Vi ser nærmere på produksjonsvolum, publikumsoppslutning og internasjonal oppmerksomhet. Der det er hensiktsmessig sammenligner vi utviklingen i Norge med Danmark og Sverige.

PRODUKSJON

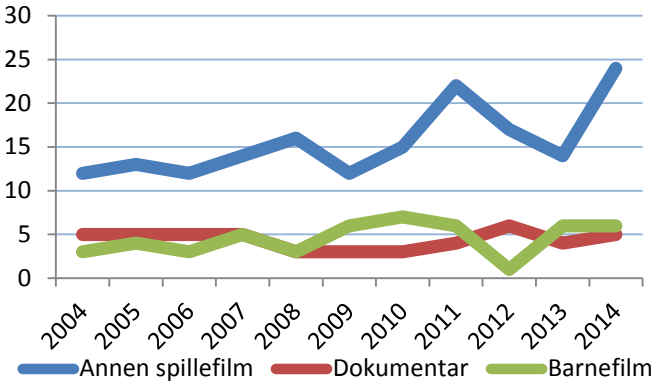
Til tross for utfordringene som preger bransjen, har norsk film vært i medvind de siste årene. Aldri før har det vært produsert så mye ny norsk film og oppslutningen blant publikum er den høyeste på flere tiår. Kombinert med større mangfold og bedre kvalitet, får dette enkelte til å snakke om en gullalder for norsk film.

[84] Dette gjelder blant annet: *Tusen ganger godt natt* (Irland og Marokko), *Varg Veum – I mørket er alle ulver grå* og den pågående produksjonen *Beatles* (begge Budapest), *Detektiv Downs* (Praha), og *Død snø* (Island).

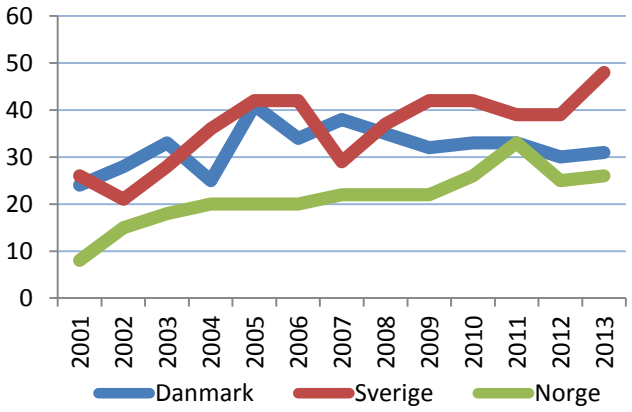
Figur 3.4: Antall nye norske kinofilmer, 1990-2013



Figur 3.5: Antall nye norske kinofilmer 2004-2014, etter format



Figur 3.6: Årlig filmproduksjon i Skandinavia, målt i antall nye kinofilmer, 2001-2013



Ser vi på kinostatistikken finner vi at antallet nye norske kinofilmer er mer enn tredoblet siden 1990 (figur 3.4). [85] Mens det i 1990 ble sluppet 10 nye norske filmer på kino, viser de foreløpige tallene for 2014 at det vil produseres rekordhøye 34 kinofilmer i år[86]. Den største veksten har funnet sted etter årtusenskiftet og i 2010 passerte bransjen målsettingen som ble satt i Veiviseren, da det ble produsert 26 nye kinofilmer. Siden 2005 har produksjonen av kinofilmer i snitt økt med ca. 1,6 filmer i året.

Det er først og fremst produksjonen av spillefilm som har økt. Siden 2004 har det vært en dobling av både barnefilm og annen spillefilm på kino, og med unntak av 2012 har produksjonen av barne- og ungdomsfilmer ligget over målet om fem produksjoner årlig siden 2009. For kinodokumentarer har utviklingen vært mer stabil, men etter en nedgang i produksjonen mellom 2008 og 2012 ligger målet om minst fem dokumentarfilmer årlig likevel an til å nås i år (figur 3.5). [87]

Når det gjelder dokumentarer uten kinodistribusjon er det vanskeligere å si noe om utviklingen i produksjonsvolum, pga. manglende offisielle data. Dokumentarfilm uten kinodistribusjon utgjør mesteparten av den samlede norske produksjonen på dokumentarfilmfeltet (rundt 90 prosent). Tall fra NFI viser imidlertid at antallet TV-dokumentarer som har fått produksjonstilskudd har gått ned de siste årene, samtidig som de samlede tilskuddene har økt. [88] Tilskuddene er med andre ord konsentrert om færre produksjoner enn før.

Selv om norsk filmproduksjon har vært i kraftig vekst de siste årene, produserer Norge fremdeles færre filmer enn både Danmark og

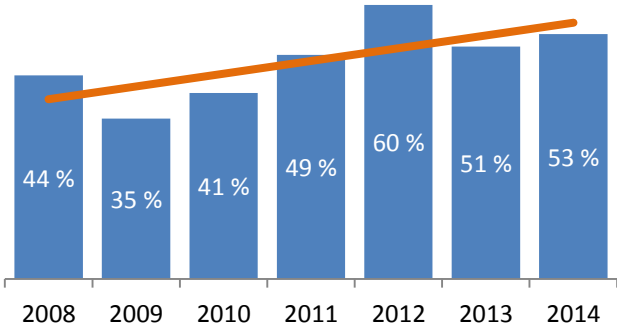
[85] Kilde: Film og Kino (2013): *Årbok*.
[86] Basert på datamateriale stilt til disposisjon fra NFI
[87] Basert på datamateriale stilt til disposisjon av NFI.
[88] Inkluderer også tilskudd fra Nye veier.

Sverige (figur 3.6). [89] Norge har imidlertid siden årtusenskiftet hatt en betydelig sterkere produksjonsvekst enn våre to naboland. Mellom 2001 og 2013 økte tallet på nye danske og svenske kinofilmer med henholdsvis 30 og 85 prosent, mens Norge i samme periode opplevde en tredobling.

I tillegg til at produksjonsvolumet har økt, ser vi også en tendens til at produksjonene blir større. Det gjelder særlig innenfor kinodokumentarfeltet. Selv om antallet nye kinodokumentarer har holdt seg stabilt, viser produksjonsdata fra NFI at gjennomsnittlig produksjonsbudsjett har steget med 36 prosent mellom 2008 og 2014. I 2012 var gjennomsnittet 5,4 millioner per film, det høyeste i perioden. Det kan først og fremst tilskrives Hans Erik Molands film *Når boblene brister*, som med et produksjonsbudsjett på 8,5 millioner kroner er den største norske kinodokumentaren som er laget i denne perioden. For spillefilmene har gjennomsnittsbudsjettet derimot gått noe ned i samme periode.

Selv om tendensen er svak, gir tallene i figur 3.7[90] også delvis støtte til oppfatningen mange har av at de store produksjonene er blitt mer dominerende i norsk film. Figuren viser hvor stor andel de 25 prosent mest kostbare filmene utgjør av summen av alle produksjonsbudsjettene. Mens de store filmene i år står for mer enn halvparten (53 prosent) av det samlede produksjonsbudsjettet i bransjen, var andelen 44 prosent for seks år siden. I 2012 utgjorde de seks største filmenes samlede produksjonsbudsjett 60 prosent av totalen. Kon Tiki, som med et produksjonsbudsjett på 90 millioner kroner er tidenes dyreste norske film, sto alene for 25 prosent av den samlede produksjonen dette året.

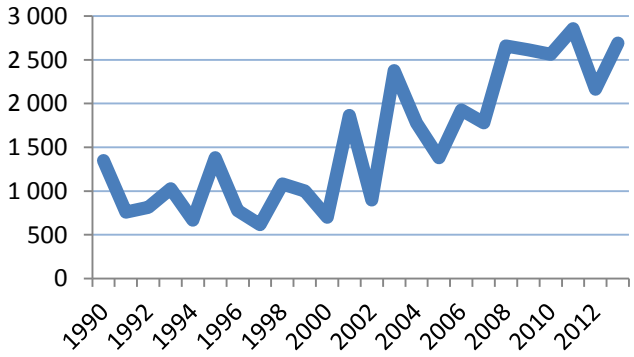
Figur 3.7: Øverste kvartils prosentandel av samlet produksjonsbudsjett. Alle kinofilmer, 2008-2014.



MARKED

Det er ikke bare på tilbudssiden at norsk film har hatt en rivende utvikling de siste årene. Økningen i antall norske filmer på kino har blitt fulgt av økte besøkstall. Interessen for norsk film blant publikum er på sitt høyeste nivå på flere tiår, noe kinostatistikken viser. Mellom 1990 og 2013 har det vært en dobling i publikumstallet, fra ca. 1,4 millioner i 1990 til 2,7 millioner i 2013. Bare siden 2005 har billettsalget til norske kinofilmer økt med 95 prosent. [91] I løpet av 2000-tallet har det blitt satt stadig nye publikumsrekorder for norske kinofilmer, godt hjulpet av enkeltstående publikumssuksesser. I 2001 hadde kun åtte norske filmer kinopremiere, men publikumsvinnere som *Elling* og *Heftig og Begeistret* bidro til at norske filmer satte foreløpig rekord med til sammen 1,8 millioner besøkende. I 2003 bidro *Mors Elling* og *Olsenbanden jr*. til en ny topp, og i 2008 kom *Max Manus*, som med tidenes høyeste

Figur 3.8: Billettsalg til norske filmer, 1990-2013.



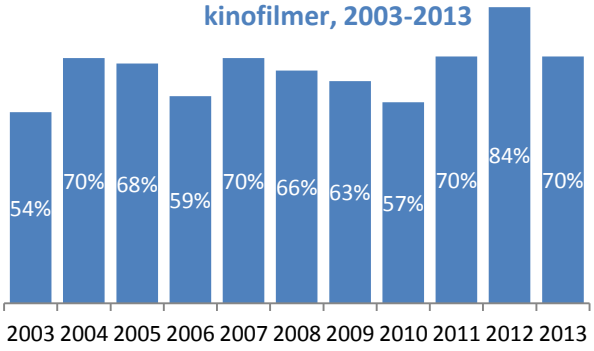
[89] Kilde: Danmarks Statistik (2014): *Biografer og film*, Svenska Filminstitut sitt statistikkverktøy og Film og Kino (2013): *Årbok*.
[90] Kilde: Datamateriale stilt til disposisjon av NFI.
[91] Film og Kino (2013): *Årbok*.

besøkstall på 1,16 millioner, bidro til ny publikumsrekord for norsk kinofilm. En foreløpig siste topp kom i 2011, med nærmere 2,9 millioner besøkende, med *Hodejegerne* som den mest sette norske filmen dette året. Tabell 3.1 viser de ti største norske filmene de siste ti årene (2003-2013), målt i billettsalg.

Tabell 3.1: Ti største filmer målt i antall solgte billetter, 2003-2013. [92]

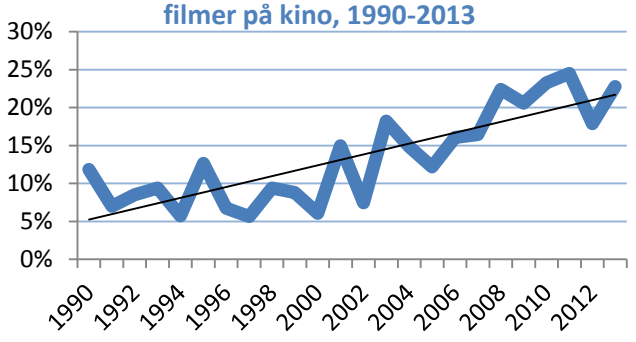
Filmer	År	Billettsalg
Max Manus	2008	1 165 406
Kon-Tiki	2012	888 363
Solan og Ludvig - Jul i Flåklypa	2013	854 210
Hodejegerne	2011	558 020
Reisen til julestjernen	2012	462 692
Knerten gifter seg	2010	421 798
Olsenbanden jr. på rocker'n	2004	410 855
Mors Elling	2003	376 016
Knerten	2009	375 567
Julenatt i Blåfjell	2009	370 190

Figur 3.9: Øverste kvartils andel av det samlede billettsalget for norske kinofilmer, 2003-2013



I lys av de endringene bransjen opplever som følge av digitaliseringen er dette oppløftende tall. Mens overgangen til digitale media har ført til nedgang i salget av DVD og Blue-ray og dermed har fratatt bransjen en viktig inntektskilde, ser det ut til at kinoen i all hovedsak har klart å opprettholde sin posisjon som formidlingsarena for spillefilm. Nordmenns kinobesøk har holdt seg overraskende stabilt over lang tid; siden 1990 og frem til i dag har billettsalget variert mellom 10 og 13 millioner årlig. Dette er trolig en viktig grunn til at filmbransjen tross alt så langt har klart seg rimelig bra gjennom de endringene som digitaliseringen har medført.

Figur 3.10: Markedsandel for norske filmer på kino, 1990-2013

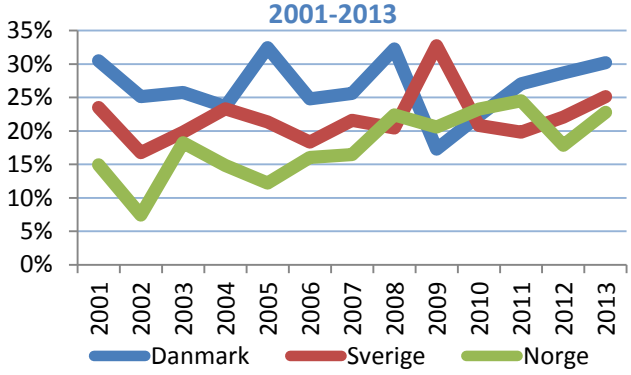


At billettsalget til norske kinofilmer samlet sett går opp når det produseres flere filmer, er naturlig. Besøksstatistikken tyder imidlertid på at det er de mest populære filmene som nyter godt av økningen. Figur 3.9 viser en økende tendens til at de mest besøkte norske filmene tar en større andel av det samlede publikummet på norske kinofilmer. [93] Mer presist viser den hvor stor andel de 25 prosent mest besøkte norske filmene utgjør av det samlede billettsalget til norske kinofilmer per år. Mellom 2003 og 2013 har denne andelen økt fra 54 til 70 prosent. Kombinert med det faktum at de store produksjonene også tar en større del av det samlede produksjonsbudsjettet (jf. figur 3.7), styrker dette hypotesen om at norsk film i økende grad domineres av store, publikumsvennlige filmer.

[92] Ibid.

[93] Tidsserien er basert på Film og Kino sine årbøker fra 2012 og 2013 (for årene 2003-2007), og budsjett- og besøkstall stilt til disposisjon fra NFI (for årene 2008-2013).

Figur 3.11: Markedsandel for nasjonale filmer i Norge, Sverige og Danmark, 2001-2013

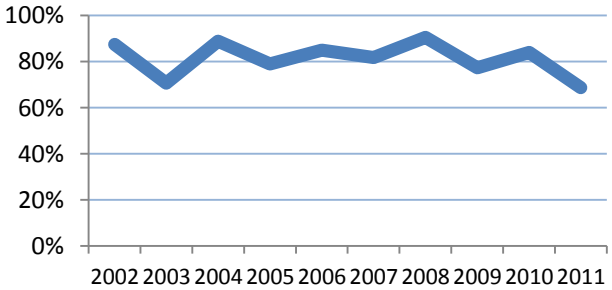


I tillegg til at billettsalget isolert sett har økt, tar norske filmer en betydelig større andel av kinomarkedet enn før. Mens markedsandelen på 90-tallet svingte rundt 10 prosent, har den de siste årene, med unntak av 2012, lagt over 20 prosent. Den sterkeste økningen har vi sett i perioden etter at målene i Kulturløftet ble formulert i 2005. Frem til 2013 ble markedsandelen nesten doblet, fra 12 til 23 prosent. I 2011 sto norske filmer for 24,5 prosent av det samlede kinobesøket, nært opptil målsetningen i Veiviseren, med *Hodejegerne*, *Knerten i knipe* og *Blåfjell 2* som de største publikumsvinnerne.

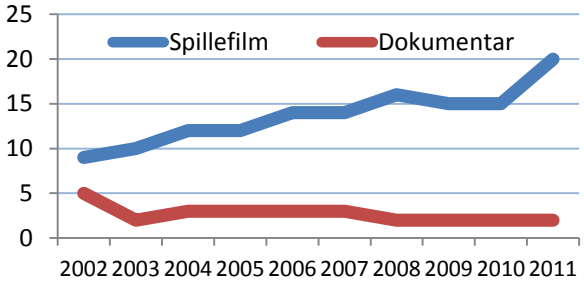
Norsk filmbransje har hatt en betydelig sterkere vekst i hjemmemarkedet enn dansk og svensk film har opplevd i sine respektive hjemmemarkeder i samme periode. Mellom 2005 og 2013 økte svensk films markedsandel med 17 prosent, mens dansk filmbransje har sett sin andel av hjemmemarkedet falle med 7 prosent. Likevel har norsk filmbransje fremdeles den laveste hjemmemarkedsandelen for nasjonal film i Skandinavia. I 2013 hadde Danmark og Sverige markedsandeler på henholdsvis 30 og 25 prosent i sine hjemmemarkeder. [94]

EKSPORT

Figur 3.12: Andel eksporterte filmer, 2002-2011



Figur 3.13: Antall eksporterte filmer, fordelt på sjanger



Også i utlandet har interessen for norsk film og TV-drama vokst. I løpet av 2000-tallet har et økende antall norske filmer nådd et internasjonalt publikum, flere til stor suksess. Filmer som *Elling* (2001), *Salmer fra kjøkkenet* (2003), *Buddy* (2003) og *Hodejegerne* (2011) har alle oppnådd høye besøkstall i Europa.

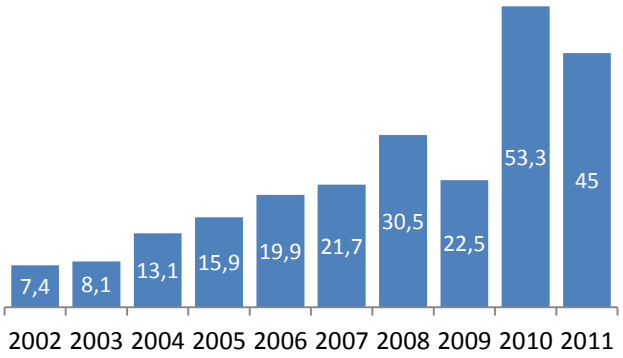
NFI sine eksportundersøkelser viser at 81 prosent av alle norske kinofilmer som ble produsert mellom 2002 og 2011 ble eksportert. Figur 3.12 viser at eksportandelen har holdt seg noenlunde stabil i denne perioden, men med en markant nedgang i 2011, noe som trolig delvis kan tilskrives den rekordhøye filmproduksjonen dette året. 22 av de 32 kinofilmene som ble produsert dette året, ble eksportert, tilsvarende 69 prosent. [95]

Mens andelen eksporterte filmer har holdt seg noenlunde stabil, har det totale antallet filmer som har blitt eksportert, økt med nesten 60 prosent i denne tiårsperioden. Det gjelder først og fremst spillefilm, hvor produksjonen også har økt mest.

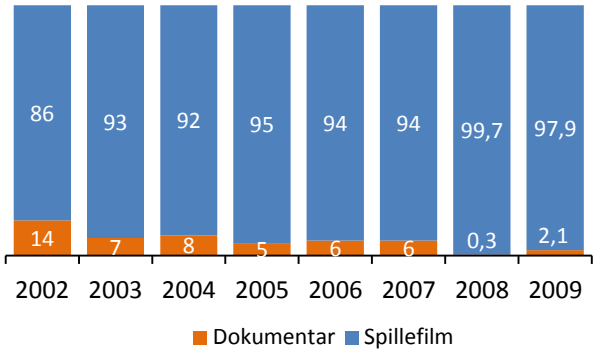
[94] Kilde: Danmarks Statistik (2014): *Biografer og film*, Svenska filminstitut statistikkverktøy og Film og Kinos (2013): *Årbok*.
[95] Kilder: NFI eksportundersøkelser 2002-2011.

Antallet eksporterte kinodokumentarer har derimot gått ned, selv om produksjonen har holdt seg noenlunde stabil. Figur 3.13 viser eksportutviklingen fordelt på antall spillefilmer og dokumentarer mellom 2002 og 2011.[96]

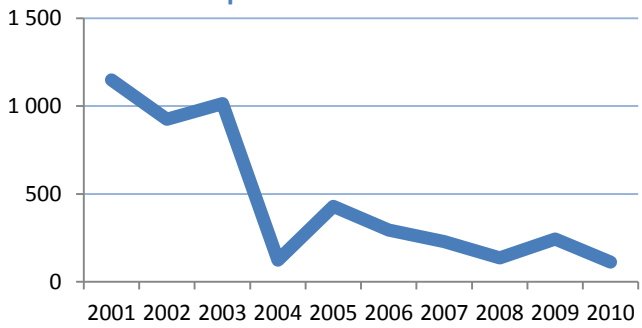
Figur 3.14: Eksportverdi av norske kinofilmer. Millioner kroner, 2002-2011



Figur 3.15 Dokumentar- og spillefilmenes andel av eksportverdien i perioden 2002-2009



Figur 3.16: Antall besøkende til norske filmer i Europa 2001-2010. Tall i 1.000.



Mer oppløftende er det at også verdien av den samlede eksporten av kinofilm har økt (se figur 3.14). NFI sine beregninger viser at eksportverdien av norsk film ble mer enn seksdoblet mellom 2002 og 2011, en økning på 37,6 millioner kroner.[97] Til sammen ble det solgt norske kinofilmer for 237 millioner kroner i denne perioden. Verdien av utlandssalget toppet seg i 2010, da det utgjorde 53,3 millioner kroner. Regnet i eksportverdi ble altså målet om en dobling av norsk filmeksport innen 2010 nådd dette året med god margin.

Dersom vi ser på eksportverdien, finner vi at dokumentarfilmene over tid også har tapt terreng utenlands. Figur 3.15 viser spillefilmenes og dokumentarfilmenes andel av eksportverdien i perioden 2002 til 2009.[98] Mens dokumentarfilm utgjorde 14 prosent av den samlede eksportverdien i 2002, utgjorde den bare 2,1 prosent i 2009. Merk imidlertid at disse tallene bare omfatter kinodokumentarer, og slik sett ikke sier noe om den internasjonale utviklingen for dokumentarfilmfeltet som helhet.

Europa utgjør det viktigste eksportmarkedet for norsk film og stod for ca. 70 prosent av utenlandstransaksjonene i 2011. Til sammen ble 63 av 191 filmer, altså hver tredje norske film, vist på europeiske kinoer i perioden 2001-2010, og sett av til sammen 4,6 millioner europeere.[99] Det europeiske markedet er imidlertid relativt konsentrert: de ti største markedene i denne perioden stod for 86 prosent av det samlede besøket i Europa. Tyskland, Tyrkia, Danmark og Sverige utgjorde de fire største enkeltmarkedene.

Gjennomslagskraften til norske filmer svinger

[96] Ibid.
[97] NFI har estimert eksportverdien av norske filmer basert på brutto salgsverdi, dvs. verdien før kommisjon og minimumsgaranti til salgsagentene er trukket fra, to år etter premieretidspunkt. 2011 er siste år NFI har data for, ettersom eksportverdien blir beregnet med en tidsforskyvning på to år. Kilde: NFI (2013). Inntekter fra utenlandssalg kommer fra salg av visningsrettigheter og er derfor vanligvis ikke avhengig av hvor mange billetter som selges i det aktuelle landet.
[98] Norsk filminstitutt (2011): *Eksportundersøkinga 2009.*
[99] I de 36 landene som Lumiere-databasen omfatter. Kilde: Norsk Filminstitutt (2012): *Eksportundersøkinga 2010*

imidlertid kraftig, og publikumsoppslutningen er i stor grad avhengig av enkeltfilmer. Figur 3.16 viser besøksutviklingen for norske filmer i Europa i perioden 2001-2009. [100] Blant annet sto filmen *Elling* i 2001 alene for mer enn én million besøk i Europa, mens *Buddy* og *Salmer fra kjøkkenet* i 2003 hadde omkring en halv million besøkende hver. Samtidig ser vi en kraftig nedadgående trend i billettsalget til norske kinofilmer i Europa i løpet av 2000-tallet.

Også antall transaksjoner til Europa har gått ned de siste årene. I 2008 stod Europa for 80 prosent av de samlede utenlandstransaksjonene, mens andelen hadde sunket til 70 prosent i 2011. [101]

Denne utviklingen må sees i lys av endrede eksportforhold for film i Europa. Flere nye filmer i markedet kombinert med færre kinosaler og kinoseter samt det faktum at markedsandelen for nasjonal film har økt i Europa, har gjort det vanskeligere for film fra tredjeland å nå fram i markedet. En annen utfordring er at flere av de store TV-kringkasterne i større grad satser på egenprodusert fiksjon og mindre på innkjøpt underholdning. [102]

Internasjonal oppmerksomhet handler også om å eksponere norsk film ved internasjonale filmfestivaler. De siste årene har en rekke norske filmer både blitt nominert til og vunnet viktige filmpriser internasjonalt. I 2013 var *Før snøen* faller den mestvinnende spillefilmen, med ni priser. Samlet sett har imidlertid antallet internasjonale priser til norske filmer gått ned de siste årene, selv om den samlede filmproduksjonen har økt. I 2009 vant norske filmer til sammen 46 internasjonale priser, mens bare 29 priser ble mottatt i 2013. Antallet filmer som har deltatt i internasjonale festivaler er på samme nivå i dag som i 2009, men med en nedgang siden 2010. [103]

NFI sine eksportundersøkelser omfatter ikke TV-produksjoner og det finnes derfor ingen samlet oversikt over eksporten av norske TV-drama og TV-formater. De siste årene har vi imidlertid sett flere eksempler på norske TV-produksjoner som har blitt solgt til utlandet, både i form av visningsrettigheter og remake-rettigheter. Den største suksessen står trolig Rubicon-produserte *Lilyhammer* for, som i tillegg til å bli distribuert via Netflix, er solgt til 130 land verden over. *DAG*, *Mammon* og *Halvbroren* er eksempler på andre norske TV-serier som er solgt til utlandet. Til tross for at både amerikanske og andre utenlandske TV-produsenter har kjøpt rettigheter til å lage egne versjoner av flere norske TV-serier, har så langt ingen norsk TV-serie blitt nyinnspilt i utlandet.

Av norske TV-formater som har vakt interesse i utlandet, er TV2-formatet *Til bords med fienden* et av de ferskeste eksemplene. Den amerikanske TV-kanalen Travel Channel kjøpte i vår 13 programmer av formatet, som de skal produsere i samarbeid med den norske produsenten Gry Winther og Winther Productions. [104] Også slow TV-formatet, som har blitt en suksess blant norske TV-seere, har vakt oppsikt utenlands, og er blant annet solgt til USA, der det Los Angeles-baserte selskapet LMNO Productions har kjøpt remake-rettighetene. [105]

[100] Kilde: NFI (2012): *Eksportundersøkinga 2010.*
[101] NFI (2013): *Eksportundersøkinga 2011.*
[102] NFI (2012): *Eksportundersøkinga 2010.*
[103] Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport*.
[104] Eriksen (2014).
[105] Rushprint (2013).

Kapittel 4

DEN NORSKE FILMBRANSJEN – ØKONOMI OG STRUKTUR

I dette kapittelet ser vi nærmere på økonomien og strukturen i film- og TV-produksjonsbransjen. Kapittelet omhandler tre grupper av aktører; produsentene, filmarbeiderne og distributørene. Mot slutten av kapittelet diskuterer vi også hva som eventuelt kan gjøres for å videreutvikle næringspotensialet i bransjen.

For produsentene og distributørene bygger analysene på regnskapstall fra Brønnøysundregistrene for årene 2008-2012. For produsentene og filmarbeiderne har vi i tillegg gjennomført spørreundersøkelser som gir utdypende informasjon om økonomiske forhold, samt subjektive vurderinger av den økonomiske situasjonen. Videre har kvalitative intervjuer med representanter for alle de tre gruppene gitt et bedre utgangspunkt for å tolke og forstå hva de mer objektive tallene forteller.

Den profesjonelle delen av den norske film- og TV-produksjonsbransjen består av vel tusen ansatte fordelt på i overkant av 180 selskap. Produksjonsselskapene omsatte for i underkant av 2,3 milliarder kroner i 2012. Bransjen under ett opplevde en økning i omsetning på rundt 55 prosent fra 2008 til 2012. Analysene av film- og TV-produsentene forteller om en fragmentert bransje med en overvekt av små og økonomisk svake selskap. I alle de tre gruppene er det de minste selskapene som har den dårligste økonomien.

Lønnsomheten blant spillefilmprodusentene er lav og opp mot halvparten av selskapene går i underskudd. Fragmenteringen har tiltatt heller avtatt i løpet av perioden. Dokumentarfilmbransjen har hatt en markert vekst i løpet av de siste årene, men viser de samme tegnene på fragmentering som spillefilmbransjen. Lønnsomheten er svak, men svingningene er langt mindre dramatiske. Dette vitner om en mer robust økonomi med noe lavere risiko enn det vi ser blant spillefilmselskapene. Også TV-produksjonsbransjen har vokst og fremstår som betydelig mer robust enn spillefilm- og dokumentarbransjen. Flertallet av selskapene er større og lønnsomheten markert bedre.

I tillegg til produksjonsselskapene består filmbransjen i Norge av et sted mellom 1.500 og 2.000 filmarbeidere. Flertallet av disse er frilansere. Alt i alt gir analysene inntrykk av at oppdragsmengden for filmarbeiderne er forholdsvis stabil og at flertallet har nok arbeid til å skape seg et rimelig greit levebrød. Det er likevel markerte forskjeller mellom Osloregionen og resten av landet. Oppdragsmengde og kontinuitet er nok en betydelig større utfordring for filmarbeidere bosatt utenfor Oslo og Akershus.

Distribusjonsleddet består av rundt 14 selskap med vel hundre ansatte. Lønnsomheten er sterkt synkende, men bransjen som helhet er på plussiden gjennom hele perioden. Den samlede omsetningen er på retur og selskapene reduserer staben. Nedbemanning og reduksjon i aktivitetsnivå hos de største aktørene, har gitt større muligheter for de mindre, men det er usikkert om disse er i stand til å ta like høy risiko som de store når det gjelder utstedelse av minimumsgarantier. Dette kan få konsekvenser for resten av produksjonsøkonomien.

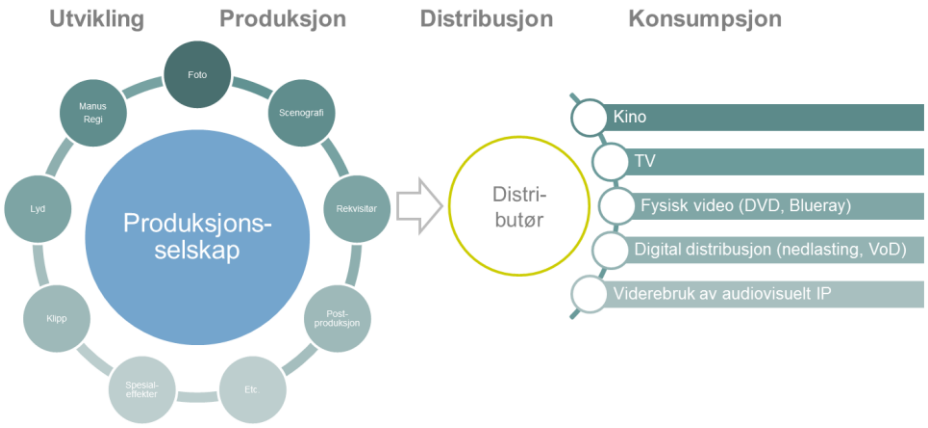
Fragmenteringen og mangelen på økonomisk robusthet i produksjonsleddet gjør selskapene sårbare for de endringene som nå foregår i den internasjonale audiovisuelle industrien og reduserer sannsynligheten for at de vil kunne dra nytte av de positive mulighetene som disse omveltningene skaper. Svak økonomi fører også til at selskapene i økende grad lever av produksjonsaktiviteten og ikke av inntektene fra de filmene som produseres. Dette er en forretningsmodell som fremmer volum mer enn kvalitet og som derfor også kan ha uheldige kulturpolitiske konsekvenser. Den svake økonomien i produksjonsbransjen skyldes dels sviktende inntekter fra markedet, men også en del uheldige sider ved dagens tilskuddssystem.

AVGRENSNINGER

Filmbransjen kan defineres og avgrenses på mange ulike måter. En vid definisjon inkluderer alle leddene i verdikjeden fra utviklingen av ideene til en audiovisuell produksjon til det ferdige produktet når sitt publikum gjennom ulike visningskanaler. En slik vid definisjon inkluderer alle funksjoner, virksomheter og enkeltpersoner som på en eller annen måte bidrar i ett eller flere ledd av denne verdikjeden. En noe smalere definisjon setter søkelyset på kjernevirksomhetene, det vil si de som hovedsakelig lever av å utvikle og produsere film. En slik avgrensning utelater dermed de ulike salgskanalene og visningsarenaene, blant annet kinoene, videobutikkene, TV-kanalene, de digitale strømmetjenestene og festivalene.

I dette kapittelet har vi valgt et slikt smalere perspektiv og setter søkelyset på strukturen og økonomien i det vi kan kalle filmbransjens kjernevirksomheter, det vil si produksjonsselskapene og de mange leverandørene av kompetanse og spesialfunksjoner til filmproduksjon - filmarbeiderne. Vi har imidlertid også valgt å ta med filmdistributørene som fungerer som bindeledd mellom de som produserer film og de ulike salgskanalene. Dette fordi distributørene spiller en nøkkelrolle i dagens filmfinansieringssystem.

Figur 4.1: Aktører og relasjoner i filmbransjens verdikjede



Vi har også valgt å foreta en sjangermessig avgrensning ved så langt det er mulig ikke å inkludere aktører som hovedsakelig lever av reklame- eller oppdragsfilm. Dette er aktører som ikke er berørt av det offentlige virkemiddelapparatet på filmområdet og som det i mange tilfeller er vanskelig å skille fra omkringliggende næringer, blant annet generell reklamevirksomhet. Fordi mange produsenter av blant annet spillefilm og dokumentarfilm også produserer reklame- eller oppdragsfilm, er likevel ikke dette et absolutt skille.

Filmproduksjon er en kompleks virksomhet som inkluderer en lang rekke fagområder og spesialfunksjoner. Samtidig er bransjen fragmentert og består av et stort antall småselskap og enkeltpersoner. Ingen aktør kontrollerer derfor alle de de fagområdene og funksjonene som er nødvendige for å gjennomføre en filmproduksjon alene. Når en film utvikles og produseres, vil det derfor alltid være nødvendig å sette sammen team med bidrag fra en lang rekke enkeltaktører.

Produksjonsselskapene spiller en nøkkelrolle i denne produksjonsmodellen. Det er produksjonsselskapene som tar initiativ, skaffer finansiering, setter sammen produksjonsteamene og organiserer virksomheten. Uten aktører med muligheter for å påta seg denne rollen, ville ikke en nettverksbasert produksjonsmodell som dette kunne fungert. I dette kapittelet vil vi derfor sette et spesielt søkelys på økonomien i produksjonsselskapene.

Samtididig er produksjonsmodellen avhengig av et rikt tilbud på fagfolk og leverandører av ulike spesialiserte tjenester og utstyr. Dette gjelder alt fra manusforfattere og regissører, som står for den kunstneriske

utformingen av filmen, til produksjonsledere, fotografer, lydfolk, sminkører osv. Det gjelder også skuespillerne og alle som på en eller annen måte bidrar i etterarbeidet, blant annet klippere, lyddesignere, personer med ansvar for visuelle effekter osv. Store deler av denne underskogen av fagfolk og spesialfunksjoner består av uavhengige filmarbeidere som leies inn til det enkelte prosjekt og som ofte organiserer de økonomiske sidene av sin virksomhet som enkeltpersonforetak. I dette kapittelet retter vi et særlig søkelys på de delene av denne underskogen som er organisert i Norsk Filmforbund. Dette omfatter hovedtyngden av filmarbeiderne i Norge. Den viktigste gruppen som ikke blir omtalt separat, er skuespillerne, samt leverandører av mindre spesialiserte tjenester som snekkere, catering-tjenester etc.

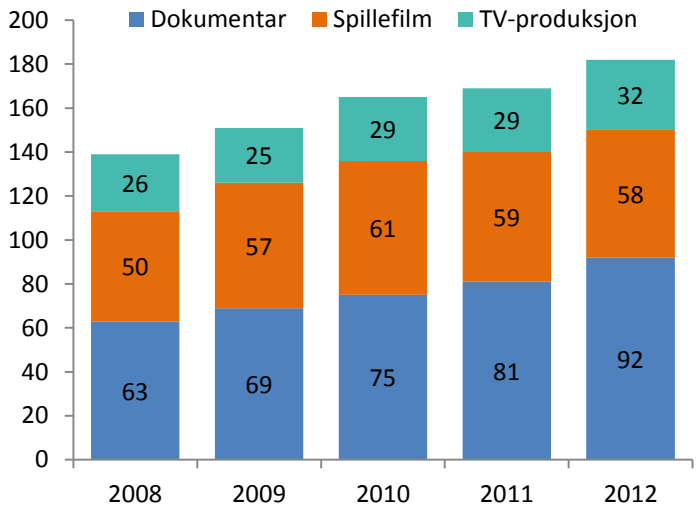
Analysene i dette kapittelet bygger på data fra en spørreundersøkelse til alle aktive film- og TV-produksjonsselskap i Norge samt en spørreundersøkelse til medlemmene av Norsk Filmforbund. [106] Når det gjelder produsentene og distributørene er det også benyttet regnskapsdata fra Brønnøysundregistrene for årene 2008-2012.

PRODUKSJONSSELSKAPENE

SELSKAP, ANSATTE OG INNLEIDE

Beskrivelsene av den norske produksjonsbransjen ser utelukkende på den profesjonelle delen av bransjen, det vil si selskap som er organisert som aksjeselskap eller tilsvarende og som har produsert film i løpet av de siste årene. [107] Selskap organisert som enkeltpersonforetak eller selskap som er sovende, er derfor som hovedregel ikke tatt med. Vi har i tillegg delt disse selskapene inn i tre grupper basert på hvilke filmsjanger som er dominerende i selskapets produksjon; spillefilm, dokumentar eller TV-produksjon. Fordi mange selskap produserer i flere sjangre, er ikke dette alltid en entydig inndeling.

Figur 4.2: Selskap fordelt på sjanger



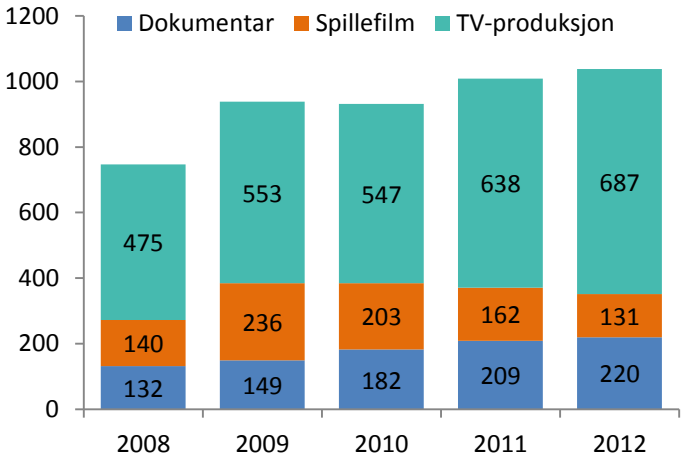
Den profesjonelle delen av den norske film- og TV-produksjonsbransjen består av vel tusen ansatte fordelt på i overkant av 180 selskap (jf. figur 4.2). Antallet selskap er voksende, fra 139 i 2008 til 182 i 2012 (en vekst på 31 prosent). Hovedtyngden av denne veksten skjer innenfor produksjon av dokumentarfilm, hvor tallet på selskap øker med nesten femti prosent.

Også tallet på ansatte vokser i løpet av perioden, fra 747 i 2008 til 1.038 i 2012. Dette tilsvarer en vekst på 39 prosent. Her skjer veksten både innenfor dokumentar- og TV-produksjon, mens spillefilmprodusentene faktisk har nedgang i sysselsettingen i løpet av denne perioden.

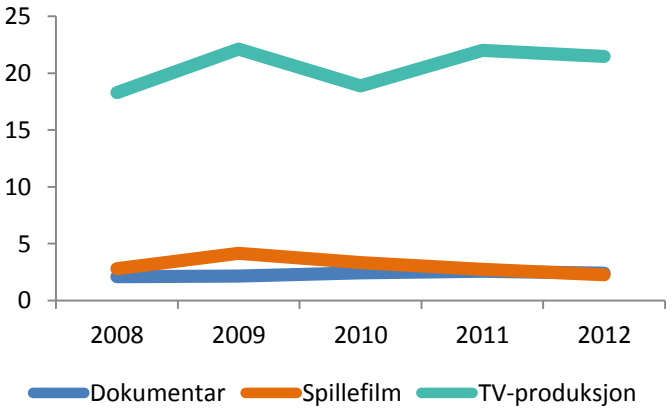
[106] Undersøkelsen til produsentene ble opprinnelig gjennomført av ideas2evidence på oppdrag fra Norske film-, TV- og spillprodusenters forening. Fordi arbeidet med den foreliggende utredningen om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen startet opp rett før denne spørreundersøkelsen gikk i felten, ble det tatt med en del spørsmål som er relevant for dette arbeidet. Spørreundersøkelsen til filmarbeiderne er gjennomført spesielt for denne utredningen.

[107] Til tross for den økonomiske risikoen knyttet til filmproduksjon, finnes det et betydelig antall produksjonsselskap som er organisert som enkeltpersonforetak. Dette er som regel små selskap som normalt er engasjert i kortfilmproduksjon og som ofte befinner seg et sted mellom profesjonell heltidsaktivitet og biaktivitet.

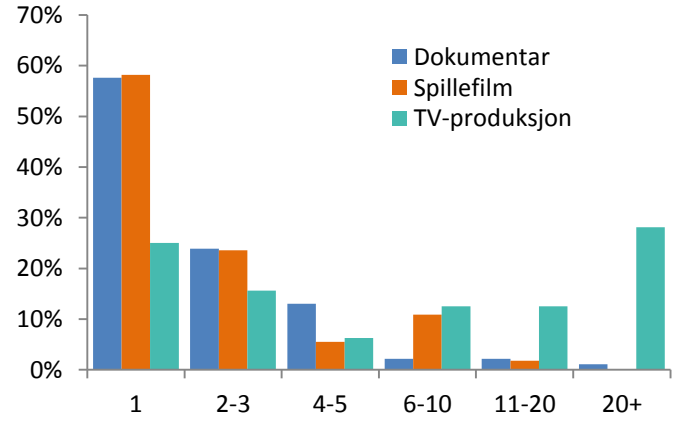
Figur 4.3: Ansatte fordelt på sjanger



Figur 4.4: Gjennomsnittlig antall ansatte



Figur 4.5: Selskap fordelt etter ansatte



Samlet sett er det TV-produksjonsbransjen som sysselsetter flest personer (jf. figur 4.3).[108] Om lag to tredjedeler av de ansatte jobber i et av de 32 TV-produksjonsselskapene som var i drift i 2012. Færrest ansatte er det innenfor spillefilm hvor bare 131 personer hadde jobb i 2012. Fire år tidligere var over 100 flere personer ansatt i et spillefilmselskap. Dette representerer en reduksjon i sysselsettingen i spillefilmbransjen på 44 prosent fra 2009 til 2012.

Tall fra spørreundersøkelsen indikerer at den samlede veksten i sysselsettingen har holdt fram etter 2012, først og fremst drevet av en videre vekst i dokumentarfilmbransjen. I følge disse beregningene var 276 personer ansatt i et dokumentarfilmselskap ved årsskiftet 2013/2014. Veksten i TV-produksjonsbransjen stopper derimot opp. Det samme gjør reduksjonen i sysselsettingen i spillefilmselskapene.

Selskapene i bransjen er jevnt over små (jf. figur 4.4). For bransjen sett under ett, består det gjennomsnittlige selskapet av i overkant av fem ansatte. Her er det imidlertid store forskjeller mellom de tre gruppene. Mens selskapene innenfor spillefilm og dokumentar i gjennomsnitt har vel to ansatte i 2012, har det gjennomsnittlige TV-produksjonsselskapet vel 20 ansatte. Når det gjelder spillefilm har tallet på ansatte per selskap faktisk gått ned i løpet av perioden, fra 4,1 i gjennomsnitt i 2009 til 2,3 i 2012. Størrelsen på dokumentarfilmselskapene er derimot stabil.

Dette er videre utdypet i figur 4.5 som viser hvordan selskapene i de tre gruppene fordeler seg etter størrelse i 2012. Når det gjelder dokumentar- og spillefilmproduksjon har nærmere 60 prosent av selskapene bare én fast ansatt medarbeider og ytterligere 25 prosent har to til tre medarbeidere. I disse delene av filmbransjen er det også bare et fåtall produksjonsselskap som kan karakteriseres som mellomstore. Faktisk er det bare syv spillefilmselskap og fem dokumentarfilmselskap med mer enn fem ansatte medarbeidere i 2012. Både når det gjelder spillefilm og dokumentar står vi derfor overfor en svært fragmentert bransje der hovedtyngden av aktørene er svært små.

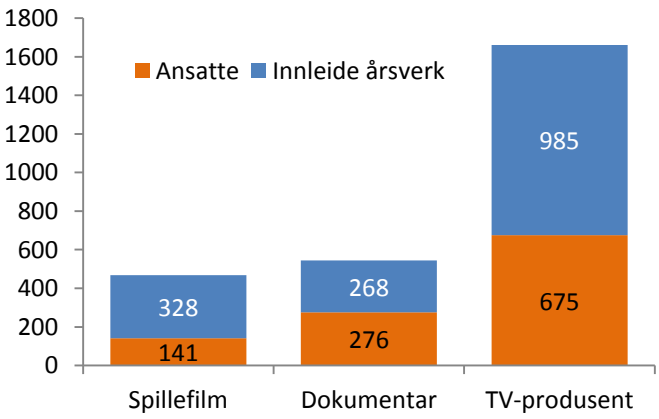
[108] Merk at TV-produksjonsbransjen bare omfatter uavhengige produsenter som leverer programmer og tjenester til TV-kanalene, ikke TV-kanalenes egne produksjonsavdelinger.

Også blant TV-produsentene finnes det en del små selskap. Rundt en fjerdedel av selskapene har bare én ansatt. Men i denne gruppen finnes det også mange aktører av en betydelig størrelse. Halvparten av selskapene i 2012 (dvs. 18 selskap) har mer enn fem ansatte og ti selskap har mer enn 20.

Filmproduksjonsselskapene holder normalt den faste staben så lav som mulig og bemanner opp etter behov i forbindelse med den enkelte produksjon. Denne midlertidige bemanningen, som består av de ulike faggruppene som er nødvendige for å gjennomføre en filmproduksjon, er normalt engasjert på kontrakt og fakturerer produksjonsselskapet for sine tjenester. Men det hender også at innleide filmarbeidere mottar lønn.

For å kunne vurdere den samlede sysselsettingseffekten av produksjonsselskapenes virksomhet, bør vi derfor også ta med bidragene fra den innleide arbeidskraften. I spørreundersøkelsen spurte vi derfor selskapene hvor mange årsverk disse innleide prosjektmedarbeiderne utgjorde i 2013. Regnet i forhold til ansatte er det spillefilmselskapet som har den klart høyeste andelen innleide prosjektmedarbeidere, hele 2,3 årsverk per fast ansatt medarbeider. Også TV-produsentene ligger forholdsvis høyt med vel 1,6 innleide årsverk per fast ansatt medarbeider. Minst bruk av innleide prosjektmedarbeidere er det i dokumentarfilmbransjen, hvor det tilsvarende forholdstallet ligger rett under 1,0.

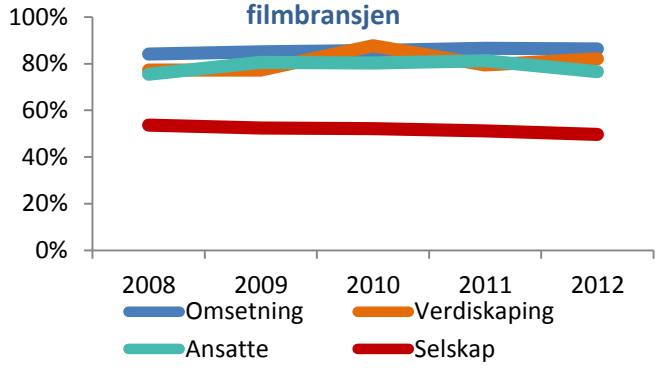
Figur 4.6: Tallet på fast ansatte og innleide prosjektårsverk i 2013



Ved hjelp av disse forholdstallene har vi estimert hvor mange årsverk som ble leid inn totalt av de tre gruppene av produksjonsselskap i 2013. Disse estimatene er vist i figur 4.6 sammen med det estimerte tallet på ansatte samme år. Figuren gir et bilde av den samlede sysselsettingseffekten av produksjonsaktiviteten. Mens tallet på fast ansatte medarbeidere i produksjonsselskapene er 1.092, leier de tre gruppene av selskap i tillegg inn arbeidskraft i en størrelsesorden av 1.581 årsverk. Til sammen gir dette en samlet estimert sysselsetting på 2.673 personer. TV-produsentene står alene for ca. 62 prosent av denne sysselsettingen.[109]

GEOGRAFISK KONSENTRASJON

Figur 4.7: Osloregionens andel av filmbransjen



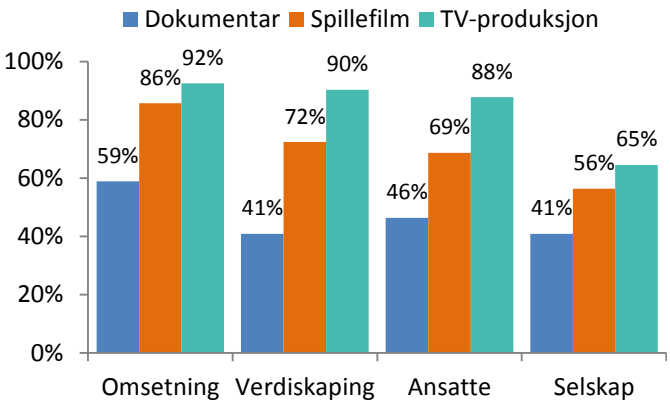
Film- og TV-produksjonsbransjen er geografisk konsentrert. En betydelig del av selskapene og aktiviteten er lokalisert i Oslo og de nærmeste omlandskommunene. Figur 4.7 viser hvor stor andel av henholdsvis selskapene, de ansatte, omsetningen og verdiskapingen som er lokalisert i Oslo og Akershus. Når det gjelder de to økonomiske størrelsene og tallet på ansatte, ligger disse andelene rundt 80 prosent gjennom hele perioden. Tallet på selskap er noe mindre geografisk konsentrert. Her er rundt halvparten

[109] En del av disse årsverkene er trolig kjøpt utenfor Norge i forbindelse med filmproduksjon i utlandet.

lokalisert i Oslo og Akershus og andelen er svakt avtagende. Dette viser at det først og fremst er mindre selskap som er lokalisert utenfor hovedstadsregionen.

Det er betydelige forskjeller mellom de tre gruppene av selskap når det gjelder geografisk konsentrasjon (jf. figur 4.7 og 4.8). Konsentrasjonen er sterkest hos TV-produsentene hvor rundt 90 prosent av omsetningen, verdiskapingen og de ansatte er lokalisert i Oslo og Akershus. Svakest konsentrasjon er det hos dokumentarfilmprodusentene hvor bare 41 prosent av verdiskapingen og selskapene er lokalisert i Osloregionen. Spillefilmselskapene ligger mellom disse to ytterpunktene.

Figur 4.8: Osloregionens andel av filmbransjen



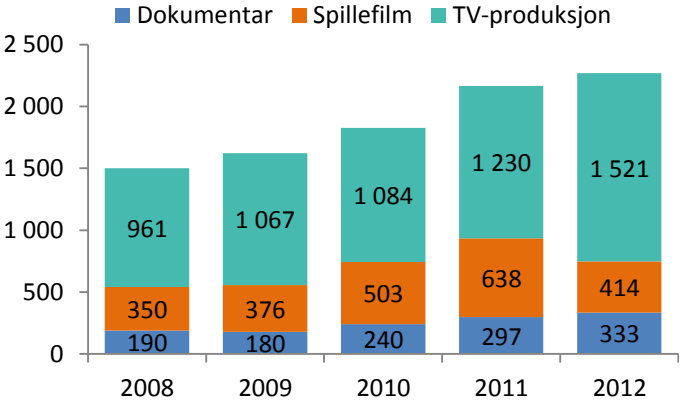
Tabell 4.1 presenterer en mer detaljert geografisk fordeling av de ansatte i de tre gruppene av selskap. Utenom hovedstadsregionen, er det resten av Østlandet og Vestlandet som er sterkest representert, begge med rundt 8 prosent av de ansatte. Dokumentarfilmbransjen har den største spredningen og er representert i alle deler av landet. Blant annet har Vestlandet 16 og Nord-Norge 13 prosent av de ansatte innenfor dokumentarfilmproduksjon.

Tabell 4:1: Geografisk fordeling av ansatte i de tre gruppene, 2012, prosent.

	Oslo og Akershus	Østlandet ellers	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge
Dokumentar	46 %	12 %	6 %	16 %	6 %	13 %
Spillefilm	69 %	21 %	0 %	5 %	0 %	5 %
TV-produksjon	88 %	4 %	1 %	6 %	0 %	1 %
Hele bransjen	77 %	8 %	2 %	8 %	1 %	4 %

OMSETNING

Figur 4.9: Omsetning fordelt på sjanger, mill. kroner



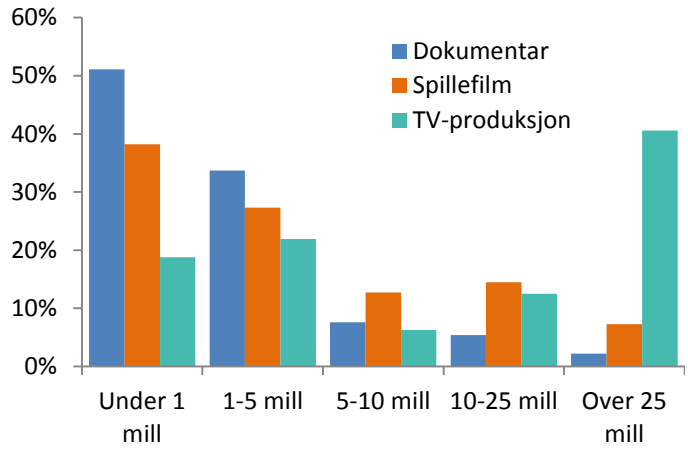
Filmproduksjonsbransjen, slik den her er avgrenset, omsatte for 2 268 millioner kroner i 2012 (jf. figur 4.9). Bransjen under ett opplevde en markert økning i omsetning gjennom hele perioden – en samlet vekst på rundt 55 prosent.

Fram til og med 2011 var det spillefilmselskapene som hadde den sterkeste omsetningsveksten – en vekst på godt over 80 prosent over fire år. I 2012 faller imidlertid omsetningen i spillefilmbransjen markert fra 638 millioner kroner i 2011 til 414 millioner kroner i 2012. Dette skyldes blant annet en

sterk reduksjon i inntektene i ett av de større selskapene, Paradox. Men vi ser også at summen av produksjonsbudsjettene for filmer på kino i 2012 er markert lavere enn i 2011 og for den del også i 2013.

TV-produsentene stod for vel to tredjedeler av omsetningen i 2012. Spillefilmprodusentenes andel av omsetningen sank fra 29 prosent i 2011 til vel 18 prosent i 2012.

Figur 4.10: Selskap fordelt etter omsetning

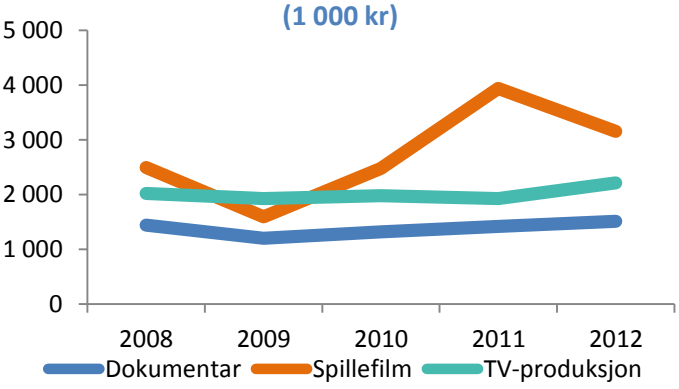


Også når det gjelder omsetning, er det store forskjeller mellom TV-produsentene og de to andre gruppene (jf. figur 4.10). Blant TV-produsentene har 13 av 32 selskap en omsetning på over 25 millioner kroner og ytterligere seks selskap ligger et sted mellom 10 og 25 millioner. Blant dokumentarprodusentene er det bare 7 av 92 selskap som har en omsetning over 10 millioner og blant spillefilmprodusentene 12 av 55. De to sistnevnte gruppene har også et høyt antall selskap med omsetning under én million, litt over halvparten blant dokumentaristene og 38 prosent blant spillefilmprodusentene. Også når vi måler i økonomiske størrelser, er derfor flertallet av spillefilm- og dokumentarfilmprodusentene små.

Omsetningen per ansatt er derimot høy i filmbransjen (jf. figur 4.11). For bransjen sett under ett ble det omsatt for nesten 2,2 millioner per ansatt i 2012. Dette er ikke nødvendigvis et uttrykk for at produktiviteten er tilsvarende høy, men at en betydelig del av omsetningen er generert av personell som er innleid i forbindelse med konkrete prosjekter og som dermed ikke er registrert som ansatt i produksjonsselskapene.

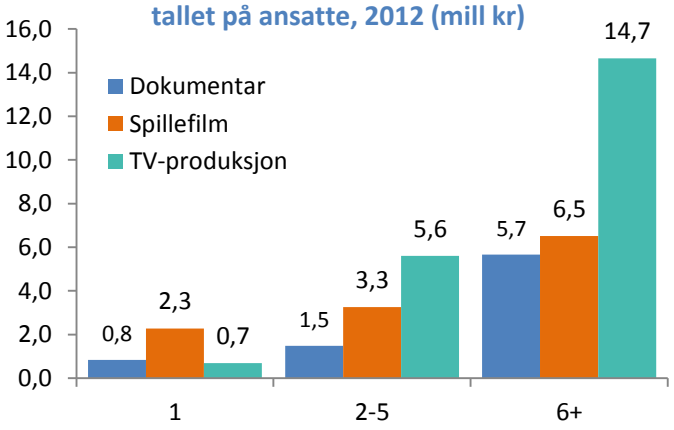
Lavest omsetning per ansatt er det innenfor dokumentarfilmproduksjon hvor hver ansatt omsatte for vel 1,5 millioner kroner i 2012. Dette tallet har holdt seg rimelig stabilt gjennom hele perioden. Det samme gjelder TV-produksjon hvor den gjennomsnittlige omsetningen i 2012 ligger rett under 2,2 millioner kroner. Utviklingen er mer dramatisk innenfor spillefilmproduksjon, hvor omsetningen per ansatt øker fra vel 1,3 millioner i 2009 til 3,5 millioner i 2011. Dette skyldes både en sterk omsetningsvekst og at tallet på ansatte ble sterk redusert i samme periode. Spillefilmselskapene har med andre ord økt produksjonsvolumet samtidig som den faste staben er blitt kuttet.

Figur 4.11: Omsetning per ansatt (1 000 kr)



Om vi tar utgangspunkt i omsetningen per ansatt i 2012 (jf. figur 4.11) og korrigerer tallene for bruk av innleid arbeidskraft (fra figur 4.6), forsvinner mye av forskjellene mellom de tre gruppene. Vi finner da at TV-produsentene omsetter for 916.000 kroner per ansatt/innleid. De tilsvarende tallene for spillefilm- og dokumentarfilmprodusentene er henholdsvis 882.000 og 612.000 kroner per ansatt/innleid.

Figur 4.12: Omsetning per ansatt etter tallet på ansatte, 2012 (mill kr)

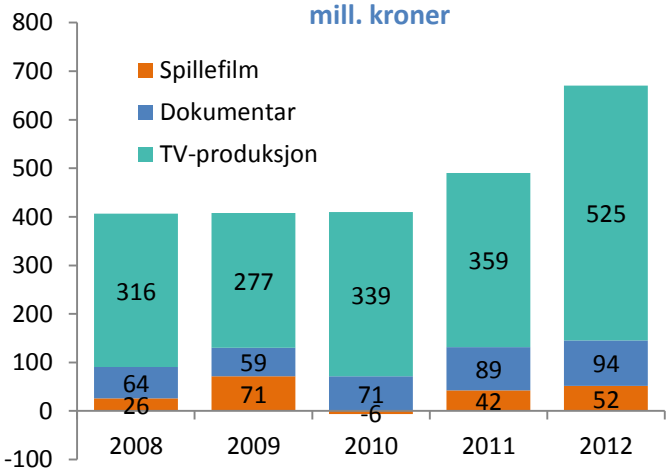


Figur 4.12 viser omsetning per ansatt (eksklusive innleide prosjektmedarbeidere) etter størrelsen på selskapet. Vi ser at det først og fremst er de store selskapene som har høy omsetning per ansatt. For eksempel har TV-produsenter med seks eller flere ansatte en gjennomsnittlig omsetning per ansatt på hele 14,7 millioner kroner i 2012. Men det er verdt å merke seg at mange av de små selskapene også har en betydelig omsetning per ansatt. For eksempel har spillefilmprodusenter med bare én ansatt medarbeider en gjennomsnittlig omsetning per ansatt på 2,3 millioner kroner. Dette er selskap som til tross for minimal permanent bemanning likevel håndterer en betydelig produksjonsaktivitet ved hjelp av innleid arbeidskraft.

VERDISKAPING

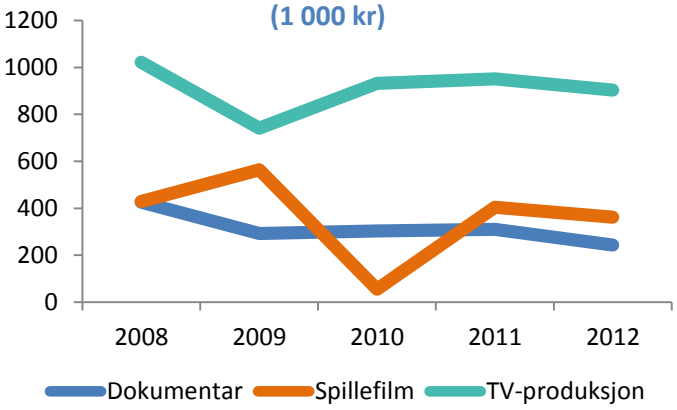
Verdiskaping er et mål på hvor store verdier en virksomhet eller en bransje skaper for de aktørene som er involvert. Regnskapsmessig er verdiskaping definert som summen av driftsresultat (før skatt) og lønnskostnader. Verdiskapningen viser med andre ord summen av det de ansatte får i lønn, myndighetene får i skatt og de midlene som eventuelt er igjen som overskudd til fordeling på eierne som utbytte eller til reinvestering i selskapet. Kostnader til varer og tjenester som selskapene kjøper fra andre aktører er derimot ikke med i verdiskapingsbegrepet. For selskaper som i så stor grad gjennomfører sin produksjonsaktivitet ved hjelp av innleide tjenester, vil verdiskapingen derfor normalt være lav i forhold til omsetningen. Om man ønsker et samlet mål for verdiskapingen i hele filmbransjen, bør man derfor også legge til den verdiskapingen som skjer hos tjenesteleverandører og uavhengige filmarbeidere som bidrar i produksjonen. Dette har vi dessverre ikke hatt data til å beregne.

Figur 4.13: Verdiskaping fordelt på sjanger, mill. kroner



Figur 4.13 viser at verdiskapingen i bransjen var stabil mellom 2008 og 2010, men vokste kraftig i 2011 og 2012. Vi ser også at nesten all verdiskaping blant filmproduksjonsselskapene skjer hos TV-produsentene. Av en samlet verdiskaping på 670 millioner i 2012, kommer 525 millioner, eller 78 prosent, fra denne gruppen. Bortsett fra i 2009 er verdiskapingen svakest blant spillefilmprodusentene. I 2010 hadde denne gruppen til og med negativ verdiskaping. Dette kan bare skje når selskapene, samlet sett, har et underskudd som er større enn lønnskostnadene, det vil si at alle som har interesser i virksomheten samlet sett taper på sin deltagelse.

Figur 4.14: Verdiskaping per ansatt (1 000 kr)

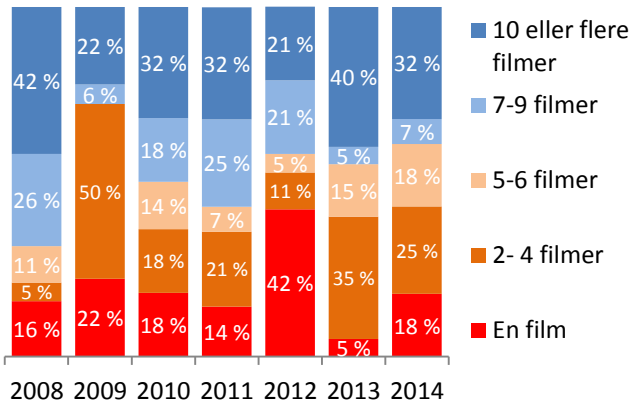


Også når vi regner verdiskaping per ansatt, skiller TV-produsentene seg fra de to andre gruppene (jf. figur 4.14). Mens de ansatte i TV-produksjonsbransjen har en gjennomsnittlig verdiskaping per ansatt i 2012 på 904 000 kroner, er de tilsvarende tallene hos spillefilm- og dokumentarprodusentene henholdsvis 362 000 og 243 000. Alle gruppene har en svakt fallende tendens om hele perioden ses under ett. TV-produsentene, og i noen grad også dokumentarfilmprodusentene, har et markert fall i 2009. Dette var året da finanskrisen rammet Norge og det er naturlig å tro at det er effektene av dette vi her ser. Det store fallet for spillefilmprodusentene skjedde i 2010, et år som ser ut til å ha vært svært vanskelig for denne delen av bransjen.

PRODUKSJONSAKTIVITET

Som en følge av den sterke fragmenteringen, er produksjonsaktiviteten i flertallet av selskapene lav. Faktisk er de 165 norskproduserte spillefilmene som har hatt premiere på norske kinoer fra 2008 til 2014, produsert av hele 63 ulike selskap. [110] Litt over halvparten av disse selskapene (34) har bare produsert én spillefilm og ytterligere 15 selskap har bare produsert to. Det finnes faktisk bare syv selskap som i gjennomsnitt har produsert minst én spillefilm per år i løpet av denne syvårsperioden. Vi ser heller ingen tegn til konsolidering over tid, snarere tvert i mot. Om vi ser bort fra 2009, som bryter med det generelle utviklingsmønsteret, er andelen filmer som blir produsert av selskap med høy produksjon, svakt avtagende. Av fiksjonsfilmer med premiere i 2014 er bare 39 prosent produsert av disse selskapene (jf. figur 4.15).

Figur 4.15: Andel av fiksjonsfilmene som er blitt produsert av selskap med ulik produksjonsaktivitet, 2008-2014



Til sammenligning er de rundt 160 danske spillefilmene med premiere mellom 2004 og 2011 produsert av 25 enkeltselskap. [111] Dette gir et snitt på 0,8 filmer per selskap per år mot 0,37 filmer per selskap per år i Norge. Sverige befinner seg et sted mellom Norge og Danmark på dette området. For eksempel viser tall for årene 2003 til 2006 at 112 spillefilmer ble produsert av i alt 56 ulike selskap, det vil si nøyaktig 0,5 filmer per selskap per år. [112]

Tallene viser at det norske finansieringssystemet for spillefilm er åpent for nykommere, noe som er gunstig med tanke på nyskaping og rekruttering, men det er samtidig et uttrykk for en ekstrem fragmentering hvor

[110] Vi har her tatt med alle filmer med fastlagt premieredato i 2014. For årene 2008 til 2012 er utvalget av filmer hentet fra årbøkene til Film & Kino. For 2013 og 2014 har vi benyttet oversikter gjort tilgjengelig fra NFI.
[111] Deloitte (2013), op. cit., s. 35.
[112] SOU 2009:73, op. cit., s. 80.

bare et fåtall spillefilmselskap har kapasitet til å drive fram nok prosjekter til å sikre en noenlunde regulær produksjon.

Fragmenteringen er like sterk når det gjelder kinodokumentar. De 28 kinodokumentarene med premiere mellom 2008 og 2014 er produsert av hele 23 forskjellige selskap. Bare fem selskap hadde to dokumentarer på kino i denne perioden, resten bare én. Det er likevel vanskelig å si hva dette betyr for det enkelte selskaps produksjonsvolum gitt at det bare er en liten andel av den samlede dokumentarfilmproduksjonen som blir vist på kino.

SPREDNING PÅ FLERE TYPER PRODUKSJON

Få produksjonsselskap får alle sine inntekter fra ett format eller én sjanger. I spørreundersøkelsen ba vi selskapene klassifisere seg selv i én av tre grupper basert på hva de oppfatter som sin egen kjernevirksomhet. Samtidig ba vi selskapene oppgi hvor stor del av inntektene som kom fra produksjon innenfor ulike format. [113] Resultatene av dette er vist i tabell 4.2.

Vi finner at spillefilmgruppen er den mest spesialiserte av de tre gruppene. Hele 81 prosent av inntektene til selskap som beskriver seg selv som spillefilmselskap kommer fra produksjon av spillefilm. De resterende inntektene kommer dels fra produksjon av reklame- og oppdragsfilm (10 prosent) og TV-drama (6 prosent). Dokumentarfilmprodusentene har en mer sammensatt profil. De henter 67 prosent av inntektene fra dokumentarfilm, men er ellers spredt på en rekke ulike inntektskilder. Viktigst er TV-drama (10 prosent) og reklame og oppdragsfilm (7 prosent). Selskap som beskriver seg selv TV-produsenter, henter til sammen 77 prosent av inntektene fra TV-produksjon, hvorav hovedtyngden er innenfor kategorien «annen TV-underholdning». TV-produsentene oppgir også dokumentarfilmproduksjon som en viktig inntektskilde (20 prosent). Undersøkelsen til produsentene mangler dessverre svar fra flere av de større TV-produsentene. [114] Dette kan nok ha påvirket inntektsfordelingen i tabell 4.2 noe. [115]

Tabell 4.2: Fordeling av selskapenes inntekter på ulike kilder

Inntektskilde	Spillefilm-produsent	Dokumentarfilm-produsent	TV-produsent	Samlet
Spillefilm	81 %	2 %	0 %	15 %
Dokumentarfilm	1 %	67 %	20 %	24 %
TV-drama	6 %	10 %	10 %	9 %
Annen TV-underholdning	0 %	6 %	67 %	46 %
Kortfilm og novellefilm	1 %	2 %	1 %	1 %
Reklame og oppdragsfilm	10 %	7 %	1 %	4 %
Annet (linjeprod., postprod., undervisning utstyrsutleie etc.)	0 %	6 %	0 %	1 %

[113] Prosentfordelingen i denne tabellen er regnet ut ved å gange selskapets inntekter i 2012 (i følge regnskapene) med de andelene som er oppgitt for hver enkelt inntektskilde. Dette gir en oversikt over enkeltselskapenes inntekter fordelt på kilde (regnet i kroner). Disse tallene er deretter summert for hver av de tre gruppene av selskap. Inntektskildefordelingen som da fremkommer, er deretter regnet om i prosent.

[114] Undersøkelsen ble gjennomført på nøyaktig det tidspunktet da de største TV-produsentene gikk ut av Produsentforeningen. Da undersøkelsen opprinnelig ble gjennomført på oppdrag fra Produsentforeningen, skapte dette en viss motvilje mot å besvare skjemaet.

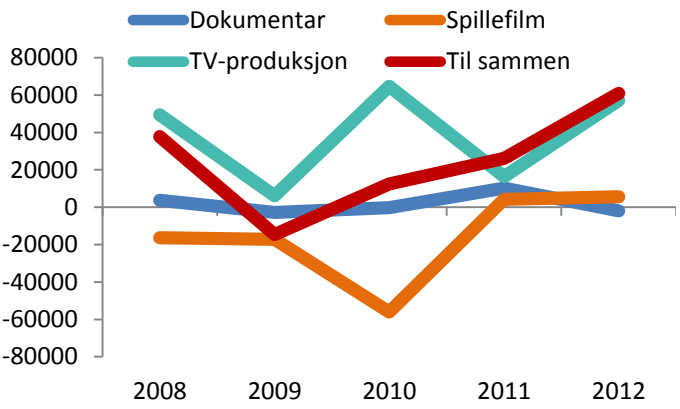
[115] I større produksjonsselskap hvor ulike typer produksjon er skilt ut i egne underselskap, vil ikke dette bli reflektert i disse tallene. Dette skyldes at spørreundersøkelsen i slike tilfeller er rettet mot de spesialiserte selskapene. En undersøkelse på «konsernnivå» ville derfor gitt større spredning på sjangre enn det viser i tabell 4.2. Dette gjelder likevel bare et fåtall selskap.

Det er også verdt å merke seg at produksjonsselskapene i all hovedsak konsentrerer virksomheten om produksjon av film og TV. For alle de tre gruppene samlet er det bare vel 2 prosent av inntektene som kommer fra tjenester som linjeproduksjon, postproduksjon for andre, utstyrsutleie, undervisning o.l. Det er også i all hovedsak bare dokumentarfilmselskapene som har slike inntekter.

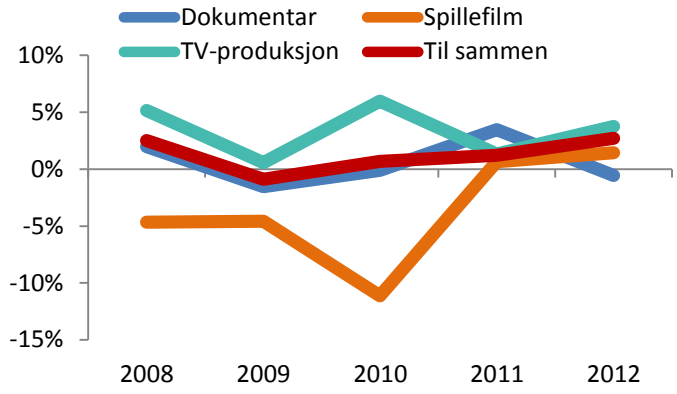
Den siste kolonnen i tabellen viser betydningen av de ulike inntektskildene for bransjen sett under ett. Grunnen til at dokumentarfilm kommer så pass høyt, er at denne sjangeren veier så tungt også hos TV-produsentene som står for to tredjedeler av totalomsetningen. Det er som tidligere nevnt heftet noe usikkerhet ved denne fordelingen.

LØNNSOMHET OG SOLIDITET

Figur 4.16: Samlet årsresultat (1 000 kr)



Figur 4.17: Samlet årsresultat (prosent)



Samlet sett genererer film- og TV-produksjonsbransjen et overskudd unntatt i 2009. I 2012 er dette overskuddet på over 60 millioner kroner. Lønnsomheten varierer imidlertid betydelig mellom de tre gruppene av selskap. Mens TV-produsentene, til tross for store svingninger, går med overskudd gjennom hele perioden, har spillefilmprodusentene flere år med betydelige underskudd bak seg. Dokumentarfilmselskapene ligger et sted mellom disse to ytterpunktene og har langt mer moderate svingninger enn de to andre gruppene. Dokumentarfilmselskapene er på plussiden bare i 2008 og 2011, men underskuddene i de andre årene er relativt små (jf. figur 4.16 og 4.17). [116]

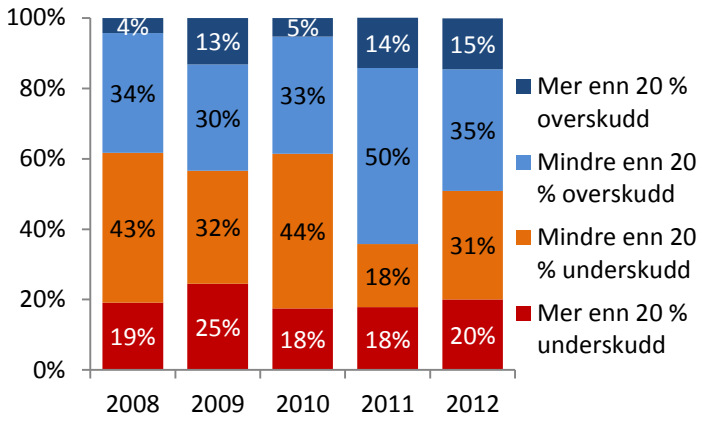
Spillefilmgruppen genererer et betydelig underskudd de tre første årene av perioden og er så vidt på plussiden i 2011 og 2012. Særlig 2010 ser ut til å ha vært et vanskelig år for spillefilmprodusentene, med et samlet underskudd på rundt 56 millioner kroner (11 prosent av omsetningen). 2010 var et år med spesielt høy produksjonsaktivitet, trolig inspirert av den nye etterhåndsstøtten som ble introdusert samme år. Flere av disse prosjektene ble startet opp uten forhåndsstøtte fra NFI og følgelig med en betydelig egen risiko for de involverte produsentene. Det er mulig det er dette vi ser resultatene av i årsregnskapene for 2010.

Også TV-produsentene har store svingninger fra år til år. Samlet sett er gruppen hele tiden på plussiden, men resultatet varierer fra én prosent av omsetningen i 2009 og 2011 til seks prosent av omsetningen i 2010. En

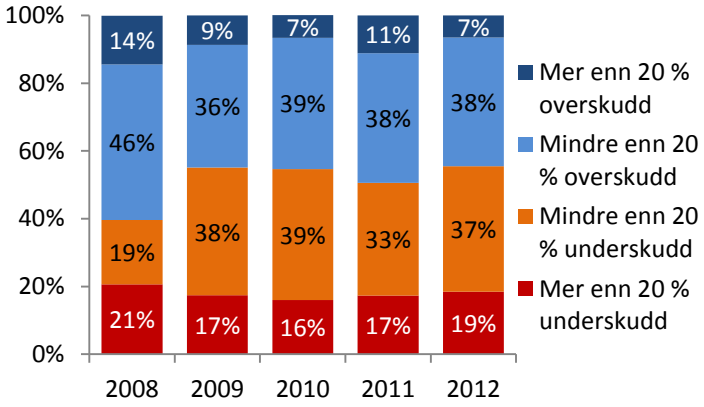
[116] De to figurene viser årsresultat før skatt. Figur 4.16 viser aggregerte årsresultat regnet i kroner for hver av de tre gruppene og bransjen samlet. I figur 4.17 er aggregert årsresultat regnet i prosent av aggregert omsetning for de samme gruppene.

betydelig del av disse svingningene er skapt av ett enkelt selskap, Tellus Works, som hadde et underskudd på henholdsvis 38 og 48 millioner i 2009 og 2011, men gikk i balanse i 2010.

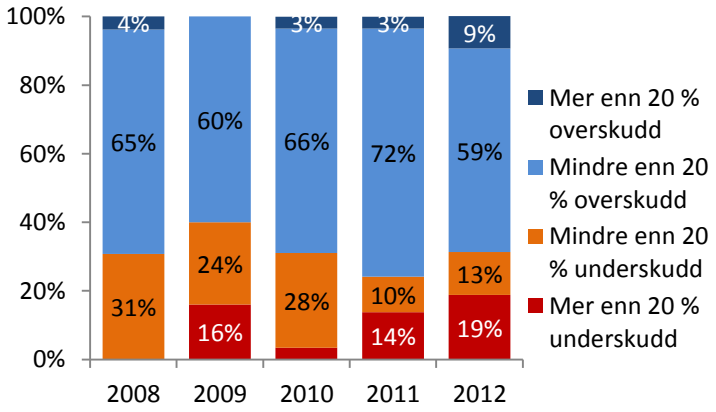
Figur 4.18: Prosent av spillefilmselskapene som går med over- eller underskudd



Figur 4.19: Prosent av dokumentar-filmselskapene som går med over- eller underskudd



Figur 4.20: Prosent av TV-produsentene som går med over- eller underskudd



Tallene i figur 4.16 og 4.17 er basert på selskapenes innleverte regnskaper hvor 2012 er siste tilgjengelige år. I spørreundersøkelsen ble selskapene bedt om å anslå hva som ble årsresultatet i 2013. Vektet for selskapenes størrelse, forteller disse tallene at spillefilmgruppen og dokumentargruppen stort sett er i balanse (-0,7 prosent for spillefilm og 0,0 for dokumentar). TV-produsentene kommer derimot ut med et aggregert overskudd på ca. 4,6 prosent.

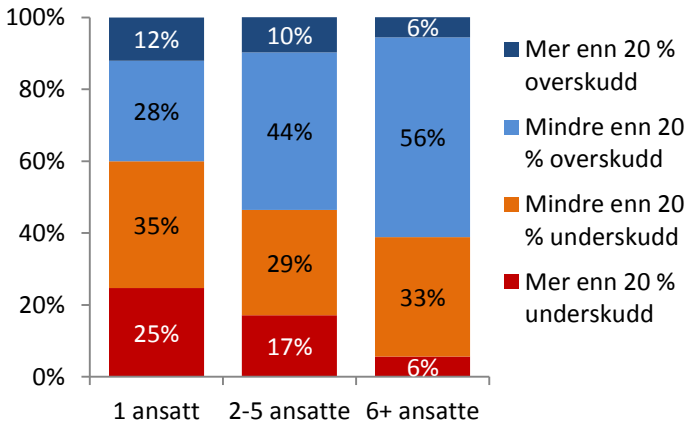
Figur 4.16 og 4.17 viser de samlede (aggregerte) resultatene for hver av de tre gruppene av selskap. For å få et mer detaljert bilde av den økonomiske situasjonen som selskapene befinner seg i, er det også interessant å se hvor stor andel av selskapene som går med henholdsvis over- eller underskudd. En slik fordeling er vist for spillefilmselskapene figur 4.18.

Figuren forteller at det for samtlige år, unntatt 2011, er en overvekt av selskap som går med underskudd. Situasjonen er særlig kritisk i perioden 2008-2010 hvor bare fire av 10 selskaper havner på den positive siden. Vi ser også at det gjennom hele perioden er rundt 20 prosent av spillefilmselskapene som har et underskudd på mer enn 20 prosent. Samtidig har et ikke ubetydelig antall selskap et overskudd over 20 prosent.

Også når det gjelder dokumentarfilm, er det flere selskaper med underskudd enn med overskudd gjennom hele perioden, unntatt i 2008 (jf. figur 4.19). Men det er også jevnt over færre selskap i de to yttergruppene enn det er for spillefilmprodusentene. Dette kan tyde på en økonomi preget av noe større stabilitet og forutsigbarhet.

Hos TV-produsentene er lønnsomheten jevnt over noe bedre (jf. figur 4.20). Utenom i 2009 går minst to tredeler av selskapene med

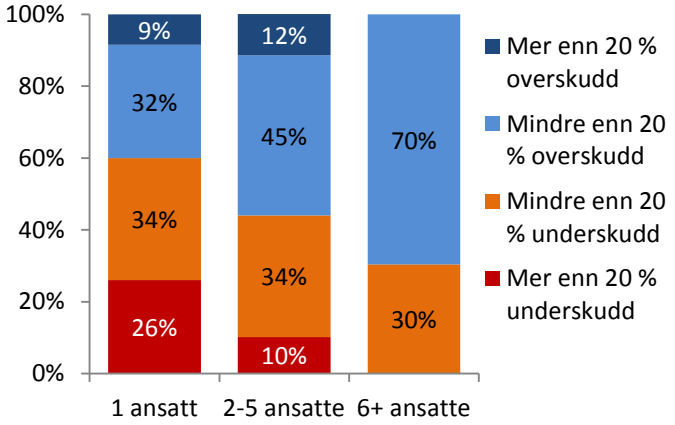
Figur 4.21: Prosent av spillefilmselskapene som går med over- eller underskudd (etter ansatte)



overskudd. Men det er også verdt å merke seg at underskuddene i TV-produksjonsbransjen ofte er store. Godt over halvparten av selskapene med underskudd i 2011 og 2012 har et underskudd på mer enn 20 prosent. I 2012 befinner ett av fem TV-produksjonsselskaper seg i denne situasjonen.

Det er først og fremst de små selskapene som sliter med lønnsomheten. Dette er vist i figur 4.21 hvor spillefilmselskap med ulikt antall ansatte er fordelt etter lønnsomhet. Merk at vi her ser på alle årene samlet. Det er med andre ord årsavslutninger (selskap ganget med år) som er fordelt. Et selskap som eksisterer i hele perioden vil dermed telle med seks ganger – en gang for hver årsavslutning. Figuren viser at 60 prosent av selskapene med bare én ansatt har gått med underskudd. For selskap med mellom 2 og 5 ansatte synker denne andelen til 46 prosent og for de største selskapene går den ytterligere ned til 39 prosent. Vi ser også at det først og fremst er andelen av selskap med svært høye underskudd som er forskjellig mellom de tre gruppene. Jo mindre selskap, jo større er sannsynligheten for at selskapet har et underskudd på mer enn 20 prosent.

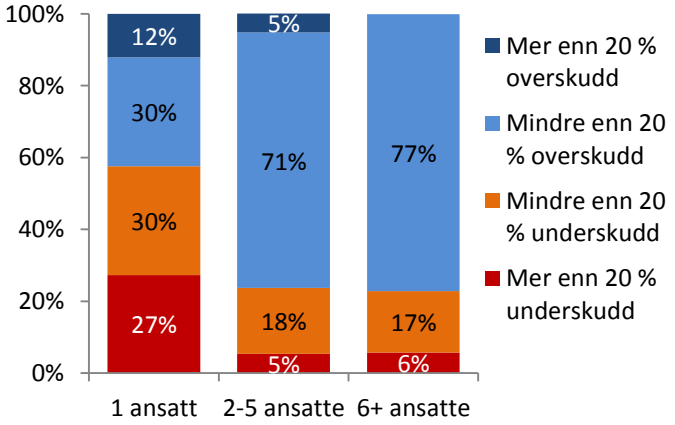
Figur 4.22: Prosent av dokumentarfilmselskapene som går med over- eller underskudd (etter ansatte)



Sammenhengen mellom selskapsstørrelse og lønnsomhet er mer eller mindre identisk for dokumentarfilmselskapene (figur 4.22). Mens 60 prosent av de minste selskapene går med underskudd, er det bare 30 prosent av de største som gjør det samme.

Også når det gjelder TV-produsentene er lønnsomhet avhengig av selskapsstørrelse (figur 4.23). Men her er det bare de aller minste selskapene, med én ansatt, som skiller seg ut. For selskap med mer enn én ansatt er det ingen variasjon å spore – 77 prosent av selskapene går med overskudd og bare 23 prosent med underskudd.

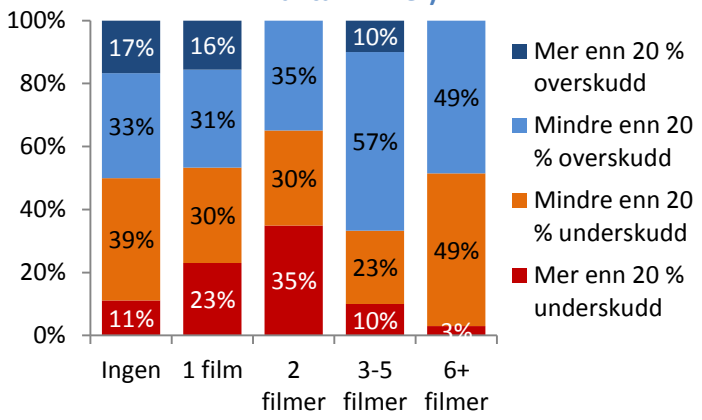
Figur 4.23: Prosent av TV-produsentene som går med over- eller underskudd (etter ansatte)



For spillefilmselskapene har vi også sett på sammenhengen mellom produksjonsvolum og lønnsomhet (jf. figur 4.24). Produksjonsvolum er her definert som antall spillefilmer med premiere på norske kinoer fra 2008 til våren 2014. Selskap uten filmer er enten selskap som hovedsakelig driver samproduksjon av spillefilm eller nyere selskap med et spillefilmprosjekt under

utvikling eller produksjon.

Figur 4.24: Prosent av spillefilmselskapene som går med over- eller underskudd (etter antall filmer)



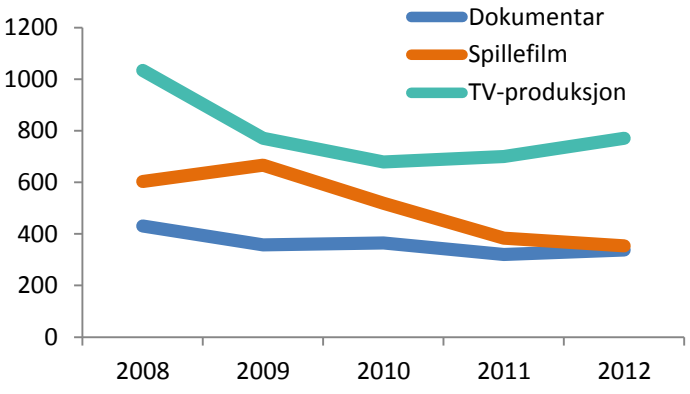
Best lønnsomhet ser det ut til å være i selskap som har produsert 3-5 filmer i denne perioden, det vil si i underkant av én film i året. Dette gjelder blant annet Fantefilm, Friland, Cinenord, Filmkameratene, Monster Scripted og Storm-Rosenberg. Den økonomiske situasjonen er mer blandet i selskap med et høyere produksjonsvolum, det vil si i selskap med i gjennomsnitt 1-2 spillefilmer per år. Dette gjelder 4 ½, Motlys, Paradox, Maipo, Tappeluft, Nordisk film og Miso film. Spredning av risiko på flere produksjoner ser med andre ord ikke ut til å gi en mer robust selskapsøkonomi.

Det ser heller ikke ut til at selskap som produserer spillefilm på en mer sporadisk basis, dvs. 1-2 spillefilmer i løpet av hele perioden, lykkes i å skape en sikker selskapsøkonomi. Gruppen har en overvekt av selskap som går med underskudd og det er også her vi finner flest selskap med underskudd på over 20 prosent. Det bør bemerkes at dette er en svært sammensatt gruppe av aktører som gjerne driver filmproduksjon i flere sjangre. Flere selskap i denne gruppen er også enten nystartet eller er blitt nedlagt i løpet av perioden.

AVLØNNING AV EIERE OG ANSATTE

En viktig side ved en virksomhets økonomi, er i hvor stor grad den er i stand til å skape et levebrød for de involverte personene; for de ansatte i form av lønn og for eierne i form av utbytte.

Figur 4.25: Lønnskostnader per ansatt (1 000 kr)



Figur 4.25 viser gjennomsnittlige lønnskostnader per ansatt i de tre gruppene av selskap. Lønnskostnader inkluderer her både lønn og sosiale kostnader til alt ansatt personell. Innleid personell som honoreres på andre måter enn lønn, regnes ikke inn i lønnskostnadene.

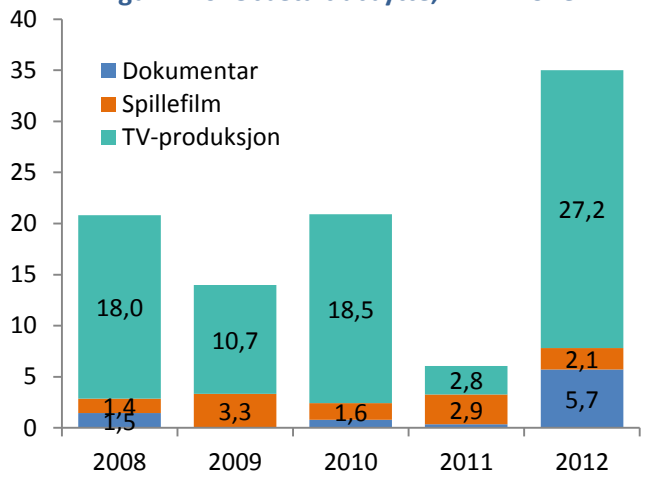
I motsetning til utviklingen i arbeidslivet ellers i denne perioden, har lønnskostnadene per ansatt gått ned. Nedgangen skjer i alle de tre gruppene, men er særlig stor innen spillefilmproduksjon hvor lønnskostnadene reduseres fra 667 000 per ansatt i 2009 til 354 000 i 2012. Også hos TV-produsentene, som ellers ligger betydelig over de to andre gruppene, er det et kraftig fall i starten av perioden. De gjennomsnittlige lønnskostnadene per ansatt reduseres fra litt over én million i 2008 til 679 000 i 2010. I denne gruppen henter imidlertid lønnskostnadene seg noe inn igjen mot slutten av perioden og ender på 771 000 i 2012. Dokumentaristene har også et svakt fall i starten av perioden, men holder seg deretter rimelig stabilt. Fra et lønnsnivå betydelig under spillefilmprodusentene, ender de to gruppene på omtrent samme nivå mot slutten av perioden.

Det er trolig flere årsaker til disse utviklingsmønstrene. Når det gjelder TV-produksjonsbransjen, er det naturlig å se utviklingen i sammenheng med finanskrisen og de effektene denne fikk for TV-bransjen generelt. TV-produsentene er den mest konjunktursensitive av de tre gruppene og både aktivitetsnivå og inntjeningsmuligheter er direkte påvirket av TV-kanalenes økonomiske situasjon.

En annen mulig årsak, som i særlig grad gjelder spillefilmbransjen, er kostnadskontroll. Spillefilmbransjen har vært igjennom en periode med et betydelig aggregert underskudd og har trolig tatt grep for å håndtere denne situasjonen. Som vist i figur 4.3 har tallet på ansatte blitt kraftig redusert siden toppen i 2009 og det samme har altså lønnskostnadene per ansatt. Dette betyr trolig både at de som fortsatt er ansatt har tatt ut mindre i lønn og at en større del av de gjenværende stillingene er deltidsstillinger.

Spillefilmselskapene har med andre ord tilpasset seg den økonomiske situasjonen ved å redusere de faste kostnadene. Dette er imidlertid blitt gjort uten en tilsvarende reduksjon i produksjonsvolum. Tallet på produserte spillefilmer per år i Norge er rimelig konstant, og selv om summen av produksjonsbudsjettene svinger fra år til år, er det ingen klar tendens i denne utviklingen. Det er rimelig å tro at denne trenden, om enn i mindre grad, også gjelder dokumentar- og TV-produsentene.

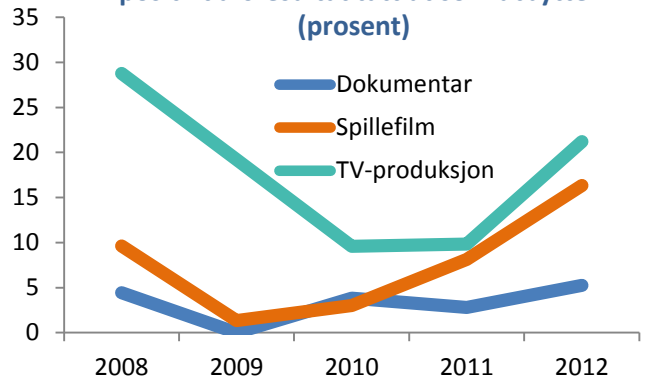
Figur 4.26: Utbetalt utbytte, mill. kroner



Særlig for mindre selskap, hvor de ansatte gjerne også er eiere, vil utbetaling av utbytte kunne være et alternativ til utbetaling av lønn. Figur 4.26 viser hvor stort utbytte som samlet sett er blitt utbetalt av de tre gruppene av selskap i løpet av perioden. Totalt gjelder dette 97 millioner kroner, men med store svingninger fra år til år. Desidert lavest utbytte ble utbetalt i 2011 med en samlet sum på 6 millioner kroner. Dette året står i markant kontrast til 2012 hvor hele 35 millioner kroner ble utbetalt til eierne av selskapene. Dette var også året da bransjen samlet sett hadde det største aggregerte overskuddet i perioden vi ser på, jf. figur 4.16.

TV-produsentene står for rundt 80 prosent av det utbetalte utbyttet. Dokumentarfilmprodusentene ligger normalt lavt, med unntak av i 2012 hvor 5,7 millioner ble utbetalt. Minst svingninger finner vi hos spillefilmselskapene som i gjennomsnitt har utbetalt 2,3 millioner kroner per år.

Figur 4.27: Gjennomsnittlig andel av positivt årsresultat tatt ut som utbytte (prosent)



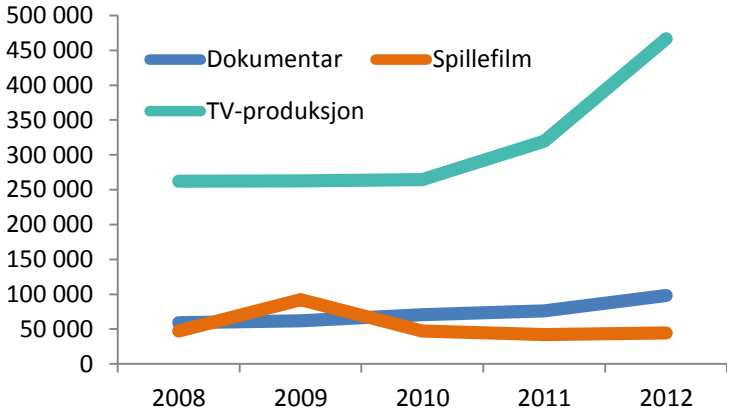
Utbetaling av utbytte er nødvendigvis avhengig av selskapenes evne til å skape et overskudd. Uten et positivt årsresultat, kan eierne heller ikke ta ut utbytte. Figur 4.27 viser hvor stor del av selskapenes positive årsresultat som i gjennomsnitt er blitt utbetalt til eierne hvert år i løpet av perioden.[117] Dokumentarfilmselskapene ligger stort sett lavest av de tre gruppene og er også forholdsvis stabile fra år til år. Den gjennomsnittlige utbytteandelen når aldri over 5 prosent. Spillefilmprodusentene skiller seg ikke markert fra dokumentaristene før mot slutten av

[117] I denne figuren ser vi med andre ord bare på selskap som har positivt årsresultat det aktuelle året.

perioden, da utbytteandelene vokser markert, først til 8 prosent i 2011 og videre til 16 prosent i 2012. Dette er de to eneste årene spillefilmgruppen samlet sett går med overskudd og selskapene har med andre ord benyttet seg av mulighetene til å ta ut et lite utbytte. At dette sammenfaller med en periode hvor lønnskostnadene per ansatt går ned kan kanskje også tyde på at arbeidende eiere i større grad har tatt ut utbytte enn lønn. TV-produsentene har den mest dramatiske utviklingen av de tre gruppene. Fra en gjennomsnittlig utbytteandel på 29 prosent i 2008, faller denne til rett under 10 prosent i 2010 og 2011. Selskapene øker sin utbytteandel igjen i 2012, men likevel bare til et nivå som er marginalt høyere enn det vi ser for spillefilmselskapene.

Gitt at eierforholdene er forskjellige, vil utbetaling av utbytte ha ulik betydning i de tre gruppene av selskap. For spillefilm- og dokumentarselskapene, som i all hovedsak eies av gründerne og de ansatte, er utbytte et alternativ til lønn og benyttes til å honorere de som arbeider i selskapene. For TV-produsentene, som i langt større grad har eksterne eiere, fungerer utbyttet i større grad som avkastning på eiernes investeringer i selskapet.

Figur 4.28: Samlet avlønning av innsatsfaktorene (lønn + utbytte), 1 000 kr

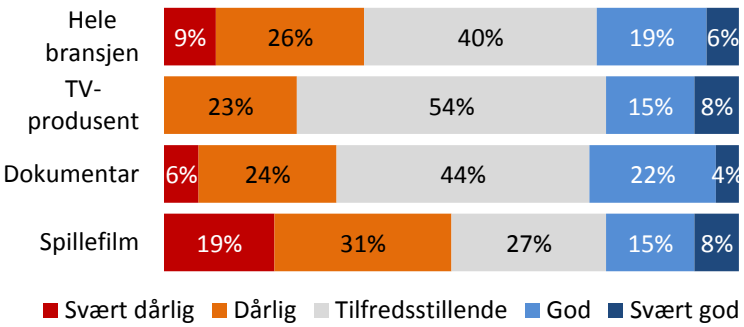


Figur 4.28 viser den samlede avlønningen av innsatsfaktorene, det vil si summen av lønn og utbytte, i de tre gruppene av selskap. For spillefilmselskapene har denne summen, med unntak av toppåret 2009, holdt seg stabilt rundt 45 millioner kroner. Dokumentarselskapene har derimot en gradvis vekst fra rundt 60 millioner i 2008 til nesten 100 millioner i 2012. TV-produsentene har en mer dramatisk utvikling og øker avlønningen av innsatsfaktorene fra rundt 260 millioner i perioden 2008- 2010 til 467 millioner i 2012.

SELSKAPENES VURDERING AV DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN

Så langt har vi beskrevet strukturen og økonomien i film- og TV-produksjonsbransjen fra et objektivt ståsted slik dette kommer til uttrykk i selskapenes regnskaper. I det følgende ser vi nærmere på hvordan selskapene selv opplever den økonomiske situasjonen de befinner seg i. Analysene er basert på vurderinger som selskapene har uttrykt i spørreundersøkelsen.

Figur 4.29: Vurdering av selskapets økonomiske situasjon ved årsskiftet 2013/14



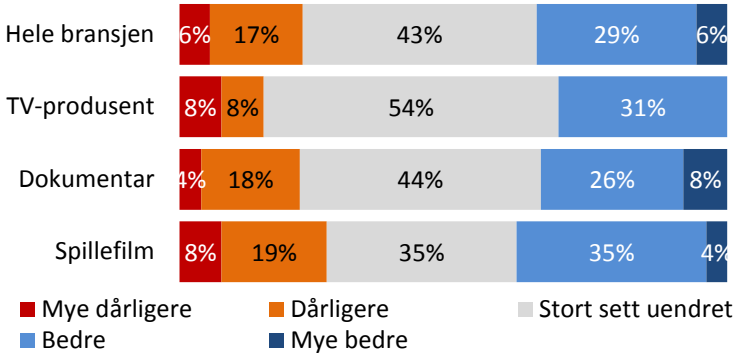
Produsentene ble bedt om å vurdere selskapets økonomiske situasjon slik den så ut ved inngangen til 2014. Svarene ble gitt på en skala fra 1 til 5 der 1 betyr «svært dårlig» og 5 betyr «svært god». Resultatene er vist i figur 4.29.

For hele bransjen sett under ett er det en svak overvekt av selskap med en negativ vurdering av den økonomiske situasjonen. Mens 35 prosent opplever den økonomiske situasjonen som dårlig eller svært dårlig,

opplever 25 prosent den som god eller svært god.

Forskjellene mellom de tre gruppene av selskap er imidlertid betydelige. Størst tilfredshet med den økonomiske situasjonen finner vi hos TV-produsentene, hvor bare 23 prosent vurderer situasjonen som dårlig. På motsatt side finner vi spillefilmprodusentene hvor halvparten av selskapene beskriver den økonomiske situasjonen som dårlig eller svært dårlig. Dokumentaristene ligger mellom disse ytterpunktene, men med en svak overvekt av selskap i den negative enden av skalaen. Selskapenes subjektive vurderinger av den økonomiske situasjonen samsvarer derfor rimelig godt med de økonomiske realitetene som er beskrevet over.

Figur 4.30: Vurdering av hvordan selskapets økonomiske situasjon har endret seg siden årskiftet 2012/13



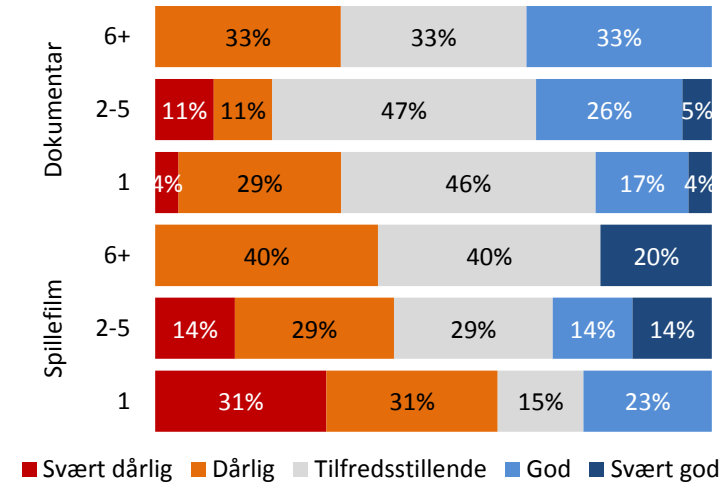
Vi ba også selskapene om å vurdere hvordan den økonomiske situasjonen har endret seg det siste året, det vil si fra årsskiftet 2012/13 til årsskiftet 2013/14 (jf. figur 4.30). Vi finner her en svak overvekt av selskap som mener at økonomien har blitt bedre. For bransjen under ett oppgir 35 prosent av selskapene at det har gått bedre i løpet av året, mens 23 prosent oppgir at det har gått dårligere.

Blant TV-produsentene oppgir godt over halvparten (54 prosent) at den økonomiske situasjonen er rimelig stabil, men 31 prosent mener at den er blitt bedre. Bare 16 prosent har opplevd en forverring.

Situasjonen er tilsynelatende mindre stabil hos spillefilmprodusentene. Her er det bare 35 prosent som mener at økonomien ikke har endret seg. Blant de som har opplevd endring er det likevel en klar overvekt (hele 39 prosent) som har opplevd en forbedring. Dette kan tyde på at den forbedringen av lønnsomheten som spillefilmselskapene opplevde i 2011 og 2012, har holdt fram i 2013.

Også her ligger dokumentarfilmselskapene et sted mellom TV-produsentene og spillefilmprodusentene, 44 prosent opplever stabilitet, og 34 prosent en forbedring.

Figur 4.31: Vurdering av den økonomiske situasjonen ved årsskiftet 2013/14, etter antall ansatte

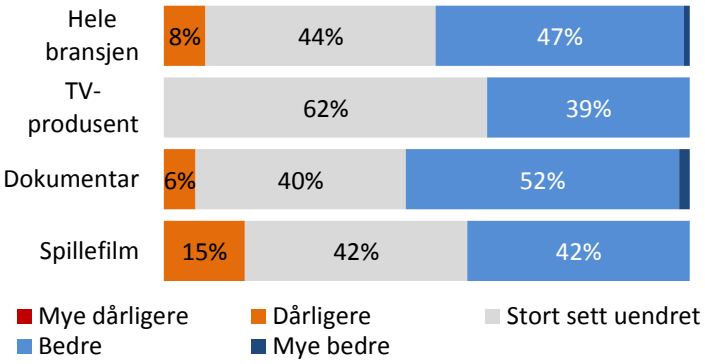


Blant spillefilmprodusentene, er det først og fremst de aller minste selskapene som opplever den økonomiske situasjonen som krevende (jf. figur 4.31). Over 60 prosent av spillefilmselskapene med bare en ansatt oppgir at den økonomiske situasjonen er dårlig eller svært dårlig. Blant de største spillefilmselskapene gjelder dette 40 prosent av selskapene, samtidig som 20 prosent beskriver den økonomiske situasjonen som svært god. Dette samsvarer godt med den sammenhengen vi tidligere har observert mellom selskapsstørrelse og lønnsomhet (jf. figur 4.21).

Sammenhengen mellom økonomi og selskapsstørrelse er mindre entydig blant dokumentaristene. Halvstore selskap med mellom 2 og 5 medarbeidere ser ut til å ha det noe mer komfortabelt enn de minste selskapene, men fordi det er svært få selskap i gruppen over fem ansatte, er det vanskelig å trekke noen klare konklusjoner.

Til tross for at mange av produksjonsselskapene opplever den økonomiske situasjonen som vanskelig, er flertallet optimister med tanke på framtiden. På spørsmål om hvordan de forventer at selskapets økonomi skal endre seg i løpet av 2014, sier flertallet at de venter en bedring (jf. figur 4.32).

Figur 4.32: Vurdering av hvordan den økonomiske situasjonen til selskapet vil endre seg i 2014



For bransjen sett under ett forventer 44 prosent stabilitet, mens hele 47 prosent forventer en forbedring. Størst optimisme er det blant dokumentarfilmselskapene hvor over halvparten forventer en forbedring. Men også blant spillefilmprodusentene, som i størst grad opplever den eksisterende økonomiske situasjonen som utfordrende, er det mange optimister. Hele 42 prosent forventer at selskapets økonomi skal forbedre seg i løpet av året og en tilsvarende andel forventer stabilitet. I hvor stor grad disse vurderingene er basert på analyser av økonomiske realiteter, eller bare demonstrerer at filmprodusenter er ukuelige optimister, er vanskelig å si.

FILM- OG TV-PRODUSENTENE – EN OPPSUMMERING

Analysene av film- og TV-produsentene forteller om en fragmentert bransje med en overvekt av svært små og økonomisk svake selskap. Dette gjelder i særlig grad spillefilmprodusentene som etter flere år med sammenhengende underskudd har kuttet den faste staben og kostnadene til et minimum. Kostnadskontrollen har tilsynelatende gitt resultater og spilefilmbransjen fremstår som noe mer robust mot slutten av perioden enn den gjorde i begynnelsen. Produksjonsaktiviteten i flertallet av spillefilmselskapene er likevel svært lav og bare en håndfull selskap er i en situasjon hvor de produserer film hvert år. Fragmenteringen har tiltatt heller enn avtatt i løpet av perioden.

Dokumentarfilmbransjen har hatt en markert vekst i løpet av de siste årene, men viser de samme tegnene på fragmentering som vi ser i spillefilmbransjen. Lønnsomheten er svak, men svingningene er langt mindre dramatiske enn innenfor spillefilmproduksjon. Dette vitner om en mer forutsigbar økonomisk situasjon med lavere risiko. Felles for spillefilm- og dokumentarprodusentene er at avlønningen av ansatte og eiere er lav.

Også TV-produksjonsbransjen har vokst og fremstår som betydelig mer robust enn spillefilm- og dokumentarbransjen. Flertallet av selskapene er større og lønnsomheten markert bedre.

FILMARBEIDERNE

OMFANG

Om fragmenteringen er stor blant produksjonsselskapene, er den enda større hos filmarbeiderne. Her snakker vi i liten grad om formelle selskapsdannelser, men om enkeltstående frilansere og arbeidstakere som selger sin arbeidskraft og kompetanse til de enkelte filmproduksjonene.

Ingen vet nøyaktig hvor stor den svært sammensatte gruppen som vi så langt har kalt filmarbeidere, faktisk er. Tallet på foretak registrert under næringskodene 59.110 (produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer) og 59.120 (etterarbeid knyttet til produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer) i Brønnøysundregistrene er hele 5.530. Om vi tar vekk de rundt 200 selskapene og underenhetene som kan karakteriseres som produksjonsselskap, betyr dette at gruppen av potensielle filmarbeidere består av over 5.000 enkeltstående foretak. Dette gir ikke et presist bilde av virkeligheten. En lang rekke av disse foretakene er sovende, det vil si at eierne ikke lenger benytter foretaket til næringsvirksomhet. Det finnes også mange eksempler på at en og samme eier har registrert flere foretak, eller at eieren er ansatt i en annen virksomhet, men benytter et enkeltpersonforetak for sporadiske bijobber. I tillegg er det store antallet registrerte selskap et uttrykk for den glidende overgangen mellom film som næring og film som sideaktivitet og til dels hobby. Bare 1.044 av de registrerte foretakene, er organisert som aksjeselskap eller tilsvarende, resten som enkeltpersonforetak. [118] Kostnaden ved å registrere og opprettholde et enkelpersonforetak i Norge er minimal.

Det reelle tallet på næringsaktive filmarbeidere er derfor betydelig lavere. Et mulig utgangspunkt for å nærme seg virkeligheten, er å ta utgangspunkt i estimatene over produksjonsselskapenes innleie av arbeidskraft. Vi har tidligere beregnet dette til 1.581 normalårsverk tilsvarende 2.424 filmarbeiderårsverk. [119] Gitt at en del av disse årsverkene er kjøpt i utlandet, samt at mange filmarbeidere jobber mer enn 150 arbeidsdager per år, er nok særlig det siste av disse to tallene for høyt. I tillegg inkluderer nok disse estimatene også en del årsverk knyttet til funksjoner som vi normalt ikke vil inkludere i filmarbeiderbegrepet.

Et annet mulig utgangspunkt er å se på medlemsmassen i de relevante interesseorganisasjonene; Norsk Filmforbund, Norske Filmregissører og (deler av) Norske Dramatikeres Forbund. Flertallet av de næringsaktive filmarbeiderne vil nok være organisert i et av disse forbundene. Dette gir et tall på vel 1200 - 935 av disse er organisert i Norsk Filmforbund[120], 167 i Norske Filmregissører og 110 i Norske Dramatikeres Forbund.[121] Vi har fått opplyst at det nok er noe overlapp i medlemsmassen mellom disse tre organisasjonene, så tallet på enkeltpersoner er noe lavere. Men samtidig er et ukjent antall filmarbeidere uorganisert, noe som trekker den andre veien. Fra Filmforbundet har vi fått opplyst at dette antallet trolig ikke overstiger 4-500 om vi bare tar med de som lever av yrket sitt.

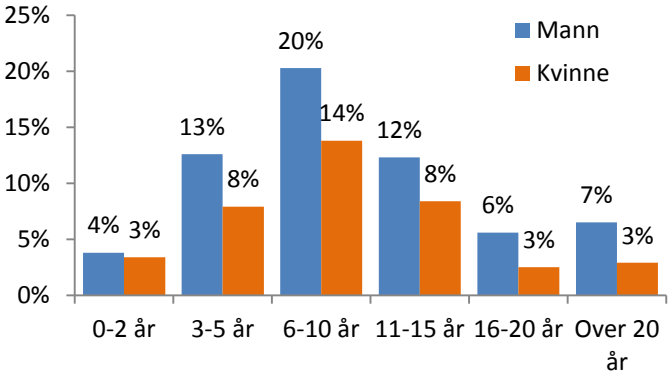
Alt i alt vil vi derfor tro at det reelle tallet på næringsaktive filmarbeidere i Norge ligger et sted mellom 1.500 og 2.000 og trolig nærmere den nedre enden av dette intervallet enn den øvre.

[118] Som aksjeselskapslignende organisasjonsformer har vi regnet aksjeselskap (AS), selskap med begrenset ansvar (BA) og norsk avdeling av utenlandsk foretak (NUF). Enkeltpersonforetak eller tilsvarende omfatter enkeltpersonforetak (ENK), ansvarlig selskap (AN) og ansvarlig selskap med delt ansvar (DA).
[119] Norsk Filmforbund har benyttet 150 arbeidsdager per år som utgangspunkt for sine forhandlinger med Produsentforeningen.
[120] Norsk Filmforbund har et høyere medlemstall, men dette inkluderer blant annet studentmedlemsskap. Tallet 935 er det vi har fått oppgitt som yrkesaktive medlemmer og som også var utgangspunktet for den undersøkelsen vi har gjennomført.
[121] Norske Dramatikeres Forbund har rundt 330 medlemmer og det opplyses fra forbundet at rundt en tredjedel av disse jobber med filmrelaterte prosjekter.

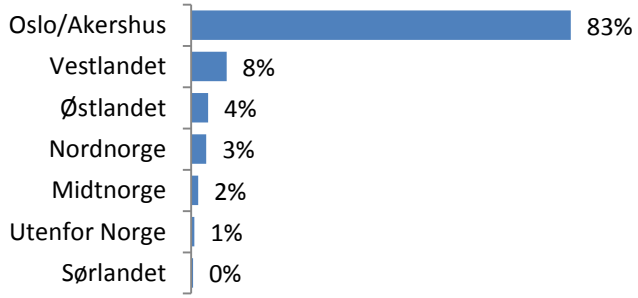
STRUKTUR

Gruppen av filmarbeidere har en markert overvekt av menn. Seks av ti (61,2 prosent) av Filmforbundets medlemmer er menn. Blant medlemmene i Norske Filmregissører er andelen enda noe høyere, hele 66 prosent.

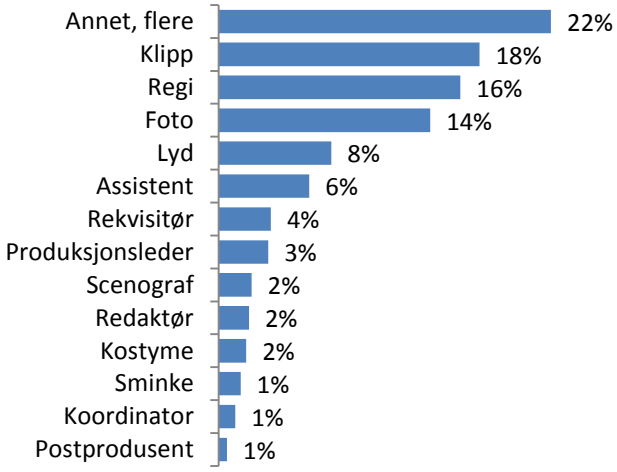
Figur 4.33: Medlemmer i Filmforbundet fordelt etter kjønn og antall år i bransjen



Figur 4.34: Medlemmer i Filmforbundet fordelt etter bosted



Figur 4.35: Medlemmer i Filmforbundet fordelt etter fagfunksjon



Medlemsmassen i Filmforbundet har også en overvekt av personer med forholdsvis kort fartstid i filmbransjen. I gjennomsnitt har medlemmene jobbet i bransjen i 10,6 år. Hele 27 prosent har jobbet fem år eller mindre som filmarbeider og 62 prosent har jobbet 10 år eller mindre. Dette vitner om en bransje i vekst hvor nyrekrutteringen av unge filmarbeidere er høyere enn den naturlige avgangen. Alternativt forteller det om en bransje med et betydelig frafall og hvor mange går over i andre yrker etter hvert som de blir eldre. Trolig er det en kombinasjon av disse to forklaringene vi ser resultatet av i figur 4.33.

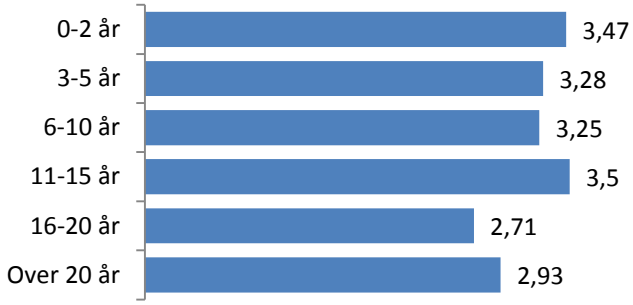
Figuren viser også at kvinnene er i undertall i alle gruppene. Forskjellen er imidlertid minst blant de med aller kortest fartstid i bransjen. Om dette betyr at det er blitt lettere for kvinner å få jobb i filmbransjen, eller alternativt at kvinnene forsvinner raskere ut av bransjen enn menn, er vanskelig å si.

Filmarbeiderne er, som resten av film- og TV-bransjen, konsentrert i Osloregionen (jf. figur 4.34). Hele 83 prosent av medlemmene til Filmforbundet og 87 prosent av medlemmene til Norske Filmregissører er bosatt i Oslo og Akershus. Dette er en enda sterkere geografisk konsentrasjon enn den vi fant for ansatte i produksjonsbransjen (jf. tabell 4.1), hvor 77 prosent var bosatt i disse to fylkene. Filmarbeiderne vil naturlig nok befinne seg der produksjonsaktiviteten foregår og trolig er denne aktiviteten enda sterkere konsentrert i Osloregionen enn det fordelingen av ansatte i produksjonsbransjen skulle tyde på.

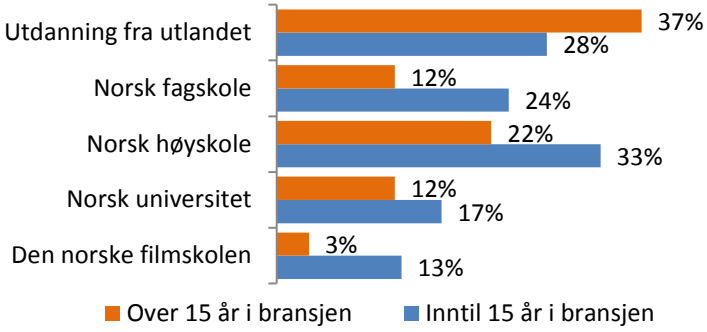
Nesten halvparten av filmarbeiderne som ikke er lokalisert i Osloregionen, har sitt virke på Vestlandet. Disse er konsentrert i to geografiske tyngdepunkt, Bergen, hvor to av tre av disse filmarbeiderne er bosatt, og Stavanger.

Filmarbeiderne er en svært sammensatt gruppe med spesialisering innenfor en lang rekke fagfelt (jf. figur 4.35). Av disse er klipp, regi og foto de mest tallrike. Den store gruppen av filmarbeidere som har krysset av for alternativet «annet» er dels et uttrykk for dette mangfoldet av spesialfunksjoner. Dels er det et uttrykk for at en og samme person ofte jobber innenfor flere fagfunksjoner. Viktige funksjoner i denne gruppen er blant annet manus, visuelle effekter, animasjon, casting, produksjonsdesign og lys.

Figur 4.36: Antall år relevant utdanning etter hvor lenge man har jobbet i bransjen



Figur 4.37: Andel med ulik utdanning etter hvor lenge man har jobbet i bransjen



Det store flertallet av filmarbeidere har filmfaglig utdanning og kvinnene i bransjen er noe bedre utdannet enn sine mannlige kollegaer. I følge undersøkelsen til medlemmene av Filmforbundet har kvinnene i gjennomsnitt 3.33 års relevant filmfaglig utdanning og mennene 3,21 år.

Vi ser også at det går et skille mellom de som har jobbet over 15 år i bransjen og de med kortere fartstid (jf. figur 4.36). Mens «veteranene» har noe under 3 år med relevant utdanning i gjennomsnitt, har «nykommerne» nærmere 3,5 år. Dette samsvarer godt med etableringen av Den norske filmskolen på Lillehammer (1997) som uten tvil har bidratt til å profesjonalisere og høyne utdanningsnivået blant filmarbeiderne i Norge.

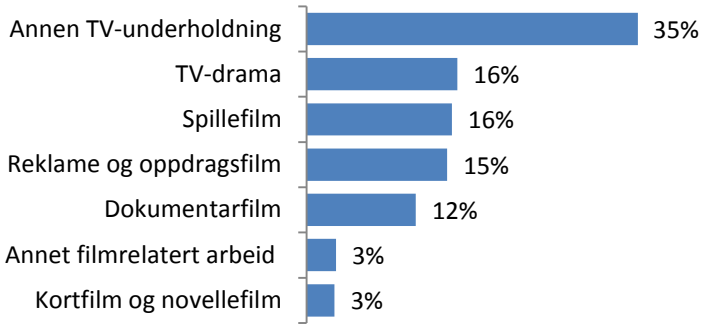
I tillegg til Den norske filmskolen på Lillehammer, er det også blitt opprettet filmfaglige linjer og fag ved en rekke andre norske universiteter og høyskoler, blant annet ved NTNU, ved universitetene i Bergen og Stavanger og ved høgskolen i Volda. I tillegg tilbyr de mer spesialiserte NISS – Nordisk Institutt for scene og studio – og Westerdals filmfaglige utdanning på høgskolenivå. På fagskolenivå finnes blant annet Nordland kunst- og filmfagskole i Kabelvåg og den private fagskolen NOROFF.

Som vist i figur 4.37, har 13 prosent av de som har jobbet i bransjen under 15 år sin utdanning fra Den norske filmskolen, mot 3 prosent blant «veteranene». De yngre filmarbeiderne har også benyttet seg av de andre filmfaglige utdanningene i Norge i betydelig større grad enn de med lengre fartstid. Dette gjelder i særlig grad utdanninger på høgskole- og fagskolenivå. Derimot har en større andel av «veteranene» i bransjen fått sin kompetanse fra utdanningsinstitusjoner i utlandet.

Hver enkelt filmarbeider jobber gjerne med film i ulike formater. Det kan derfor være en utfordring å få et bilde av hvor mye hvert enkelt format betyr for de som livnærer seg av å selge sine tjenester til produksjonsselskapene. En slik fordeling av filmarbeidernes inntekt er vist i figur 4.38. Fordelingen er beregnet ved hjelp av data fra spørreundersøkelsen til medlemmene av Filmforbundet. [122]

[122] De spurte filmarbeiderne oppga for det første den totale inntekten fra filmrelatert arbeid, for det andre hvor stor andel av denne inntekten som kom fra produksjon innenfor ulike format. Tallene i figuren viser den aggregerte prosentfordelingen vektet med den enkeltes inntekt.

Figur 4.38: Andel av filmarbeidernes inntekt som kommer fra ulike kilder



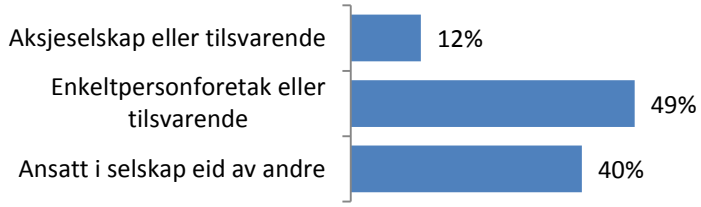
Som figuren viser, står TV-produksjon for nokså nøyaktig halvparten av inntektsgrunnlaget for filmarbeiderne. 16 prosent kommer fra produksjon av TV-drama og 35 prosent fra annen TV-underholdning. Av de resterende inntektene står spillefilmproduksjon for 16 prosent og dokumentarfilmproduksjon for 12 prosent. Vi ser også at reklame og oppdragsfilm, er en like viktig inntektskilde for filmarbeiderne som både spillefilm og TV-drama.

ORGANISASJONSFORMER OG TILKNYTNING TIL PRODUKSJONSØKONOMIEN

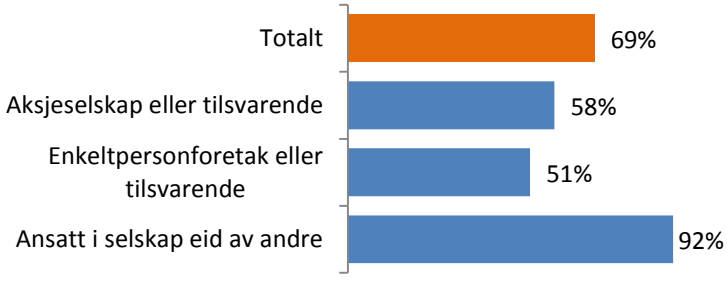
Ikke alle som ser på seg selv som filmarbeidere er hundre prosent frilansere.

Noen er også ansatt på mer permanent basis, enten i selskap som tilbyr ulike filmfaglige funksjoner eller i større film- og TV-produksjonsselskap. Det er derfor en viss overlapp mellom tallet på ansatte i produksjonsselskap, slik vi beskrev det i første del av dette kapittelet, og gruppen av filmarbeidere, slik vi har behandlet den her.

Figur 4.39: Fordeling av medlemmene i filmforbundet etter organisasjonsform



Figur 4.40: Andel av inntekten mottatt som lønn

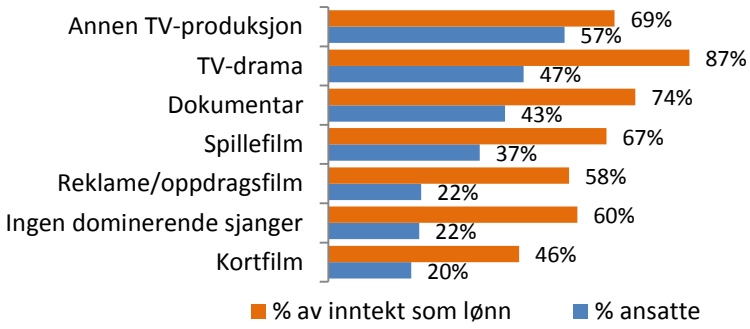


Omtrent 60 prosent av medlemmene i Filmforbundet driver sin virksomhet som selvstendig næringsdrivende, 49 prosent som enkeltpersonforetak og 12 prosent som aksjeselskap (jf. figur 4.39). De resterende førti prosentene er i et ansettelsesforhold i et selskap eid av andre. Hvor stor andel av sistnevnte gruppe som er ansatt i et produksjonsselskap er ikke kjent. Det er også trolig at grensen mellom ansettelse og selvstendig næringsvirksomhet i noen grad er flytende, det vil si at enkelte vil veksle mellom lønnsbaserte arbeidsforhold og perioder med mer tradisjonell frilansvirksomhet. At mange av de som har oppgitt at de er ansatt også sier at de har hatt flere arbeidsgivere (se nedenfor), forteller at dette nødvendigvis ikke alltid handler om faste og langvarige arbeidsforhold.

Det er heller ikke slik at alle frilansere mottar sin avlønning i form av næringsinntekt, det vil si fakturert. Som vist i figur 4.40 er nesten 70 prosent av filmarbeidernes samlede inntekt mottatt som lønn. Selv hos filmarbeidere med enkeltpersonforetak er lønnsandelen 51 prosent og blant de med aksjeselskap 58 prosent. Dette er i samsvar med Filmforbundets målsetting om at en større del av kontraktene skal være lønnsbasert.

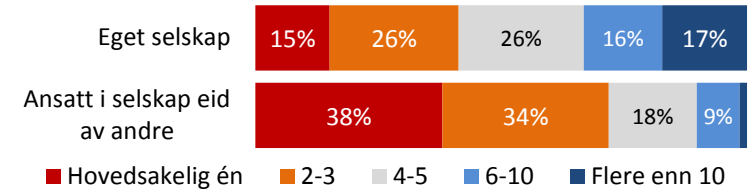
Men vi ser også at personer som er ansatt i et annet selskap har hatt noe fakturert inntekt (8 prosent), trolig fra mindre jobber i tillegg den faste.

Figur 4.41: Andel ansatte i andres selskap og andel av inntekt mottatt som lønn, etter sjanger



Fast ansettelse er mest vanlig innenfor TV-produksjon (jf. figur 4.41). [123] Blant filmarbeidere som hovedsakelig er engasjert i TV-drama, er 47 prosent ansatt og i annen TV-produksjon hele 57 prosent. Hos filmarbeidere som henter over halvparten av inntekten fra henholdsvis dokumentar- og spillefilmproduksjon, er de tilsvarende andelene henholdsvis 43 og 37 prosent. Når det gjelder andel av inntekten mottatt som lønn, er denne høyest hos de som hovedsakelig er engasjert i TV-dramaproduksjon, hele 87 prosent. Her ligger annen TV-produksjon nesten 20 prosentpoeng lavere. Også når det gjelder andel av inntekt mottatt som lønn, ligger dokumentarfilmarbeiderne et hakk foran spillefilmarbeiderne (74 mot 67 prosent).

Figur 4.42: Antall oppdragsgivere i 2013



Måten å organisere arbeidet på i filmbransjen, betyr også at den enkelte filmarbeider gjerne har flere oppdragsgivere i løpet av et år. Dette er illustrert i figur 4.42, som viser at selv blant de som oppgir at de er ansatt hos andre, har over 60 prosent hatt mer enn en arbeidsgiver. Blant de med eget selskap har bare 15 prosent hatt én oppdragsgiver gjennom hele året og en av tre har hatt mer enn fem.

OPPDRAGSMENGDE OG INNTEKT

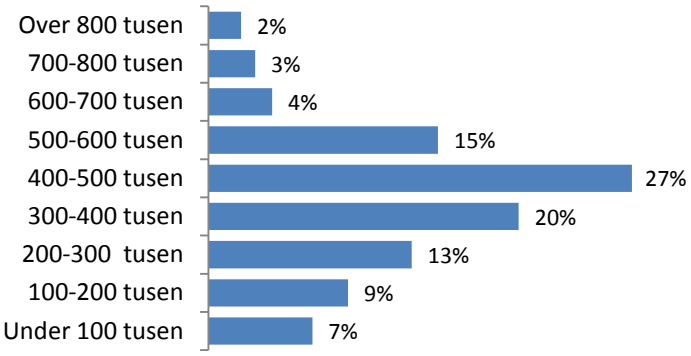
Filmarbeiderne lever hovedsakelig av å selge sin kompetanse og sin arbeidskraft. De henter sin inntekt fra selve produksjonsaktiviteten og er i mindre grad avhengige av at filmene som produseres går med overskudd.

Dette er hovedregelen, men det finnes også viktige unntak. Manusforfattere og regissører, som har det kunstneriske ansvaret for utformingen av filmen, vil normalt også ha rettigheter i det endelige filmproduktet. De vil derfor kunne motta royalty fra filmens inntekter dersom filmen gjør det særlig bra. Vanligvis skjer dette først etter at produsenten og andre private investorer har fått igjen sine investeringer inkludert et overskudd. [124] Det hender også at filmarbeidere yter arbeidskreditter til filmproduksjoner i påvente av at filmen skal tjene penger. Dette kan skje i tilfeller hvor produksjonen er underfinansiert og hvor både produsenten og andre som er engasjert i arbeidet forventer å få betalt for sin innsats fra filmens inntektsstrøm. Blant annet har dette skjedd i spillefilmprosjekter som er blitt startet opp uten forhåndstilskudd, men med forventning om at etterhåndstilskuddet vil kunne dekke produksjonskostnadene.

[123] Vi har delt filmarbeiderne inn etter hvilke sjanger de har mottatt minst halvparten av sin samlede inntekt fra. Dersom ingen av sjangerne er oppgitt som kilde til minst halvparten av inntekten, er vedkommende plassert i kategorien «ingen dominerende sjanger».

[124] Størrelsen på overskuddet som kan utbetales til eierne av filmen før det fordeles royalty kan variere, men normalen ser ut til å være 30 prosent.

Figur 4.43: Filmarbeidere fordelt etter samlet inntekt fra filmrelatert arbeid i 2013

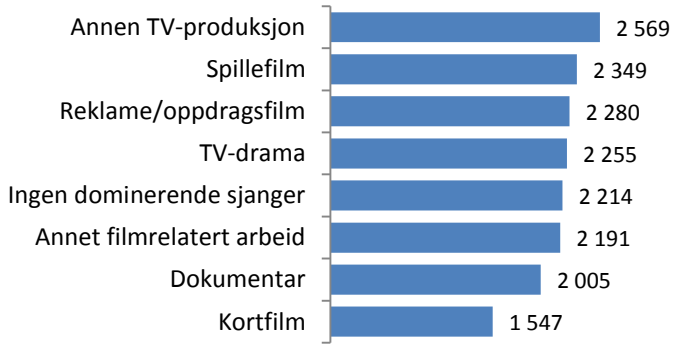


Filmarbeiderens økonomi er likevel i all hovedsak bestemt av produksjonsaktiviteten, det vil si av tilbudet av relevante oppdrag. I en situasjon hvor man er avhengig av å jobbe for flere oppdragsgivere i løpet av et år for å skaffe seg en rimelig inntekt, er den samlede produksjonsaktiviteten i regionen avgjørende. Inntekten vil i slike situasjoner ikke bare være bestemt av avlønningsbetingelsene i det enkelte prosjekt, men også av hvor lange pauser man har mellom prosjektene. Kontinuiteten i arbeidsmengden blir like viktig om avlønningen.

Den gjennomsnittlige årsinntekten blant filmarbeidere som er medlemmer av Filmforbundet var ca. 410.000 kroner i 2013. Dette inkluderer fakturert inntekt (eks. mva) og lønnsinntekt før skatt. Det inkluderer også overtid og det er ikke tatt hensyn til hvor mye den enkelte har arbeidet i løpet av året. Årsinntekten tilsvarer en gjennomsnittsinntekt per full arbeidsdag på rundt 2.333 kroner.[125]

Inntektsfordelingen blant filmarbeiderne er forholdsvis skeiv (jf. figur 4.43). Mens det er mange i den nedre enden av lønnsskalaen, har et lite antall personer forholdsvis høye lønner. Hele 29 prosent av filmarbeiderne har en årslønn i 2013 under 300.000, mens bare 9 prosent har en årslønn over 600.000.

Figur 4.44: Beregnet dagsinntekt etter sjanger, 2013

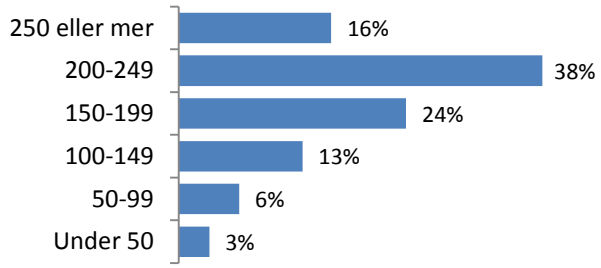


Inntektsnivået er høyest blant de som hovedsakelig jobber med TV-produksjon utenom drama (jf. figur 4.44). Dette er også den gruppen av filmarbeidere som har den høyeste andelen i mer regulære ansettelsesforhold. Filmarbeidere som hovedsakelig henter sin inntekt fra TV-drama, spillefilm og reklamefilm ligger rundt gjennomsnittet, mens filmarbeidere engasjert i dokumentarfilmproduksjon ligger betydelig under. Lavest inntjening er det innenfor kortfilmproduksjon som er den minst kommersielle av de ulike sjangrene.

En mer dyptgående analyse av hvilke faktorer som påvirker filmarbeidernes inntekt, viser at erfaring betyr mer enn utdanning. Mens antall år i filmbransjen har en signifikant effekt på filmarbeidernes inntektsnivå, har antall år med relevant filmfaglig utdanning ingen signifikant effekt. Utenom fartstid, spiller også filmarbeidernes kjønn en avgjørende rolle. Som ellers i arbeidslivet, har kvinner lavere inntekt enn menn selv når vi kontrollerer for utdanning og erfaring. Mens mennene har en årsinntekt på 430.000 og en dagsinntekt på 2.460 kroner i gjennomsnitt, er de tilsvarende tallene for kvinner henholdsvis 380.000 og 2.146 kroner. En fjerde faktor som har betydning er bosted. Inntektsnivået blant filmarbeidere som bor i Oslo og Akershus er markert høyere enn

[125] Gjennomsnittsinntekt per full arbeidsdag er beregnet ved å dele den enkeltes årsinntekt på antallet dager de har jobbet. Begge opplysningene er hentet fra spørreundersøkelsen.

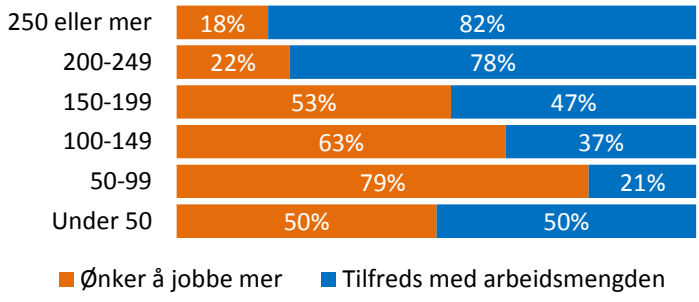
Figur 4.45: Beregnet antall fulle arbeidsdager, 2013



blant filmarbeidere i andre regioner. Forskjellen i gjennomsnittlig årsinntekt er på nesten 87.000 kroner, det vil si 424.000 kroner i Oslo og Akershus mot 337.000 kroner i resten av landet. [126]

Som nevnt over, regner Filmforbundet 150 arbeidsdager som et normalt filmarbeiderår. Flertallet av filmarbeiderne jobber betydelig mer enn dette (jf. figur 4.45). Det gjennomsnittlige antallet fulle arbeidsdager, i følge svarene fra spørreundersøkelsen, er 187. Bare 22 prosent av filmarbeiderne jobber mindre enn 150 dager. Det er likevel markerte forskjeller når det gjelder arbeidsmengde mellom ulike deler av landet. Mens 21 prosent av filmarbeiderne i Oslo og Akershus jobber mindre enn 150 timer, er denne andelen 30 prosent i resten av landet.

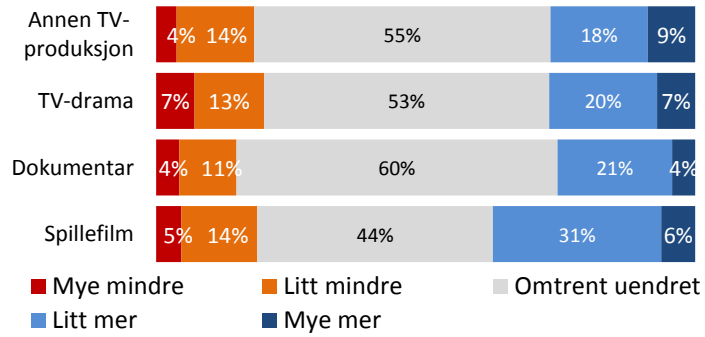
Figur 4.46: Andel av filmarbeiderne som ønsker å arbeide mer, etter antall arbeidsdager i 2013



Deltidsarbeid finnes i de fleste næringer, men det er en avgjørende forskjell på om deltiden er ønsket eller et resultat av mangel på arbeid. Nesten 40 prosent av filmarbeiderne sier at de kunne tenke seg å arbeide mer dersom det var flere tilgjengelige oppdrag (jf. figur 4.46). Denne andelen er naturlig nok størst for de som jobber minst, men selv blant filmarbeidere som har jobbet mellom 150 og 200 fulle arbeidsdager i 2013, ville over halvparten jobbet mer dersom det var bedre tilgang på oppdrag. Ønsket om tilgang på flere oppdrag er betydelig høyere i distriktene enn i Osloregionen. Mens over halvparten av filmarbeiderne i distriktene ønsker å jobbe mer, er det 36 prosent i Osloregionen som gjør det samme.

Det har den siste tiden vært rettet mye oppmerksomhet mot tilgangen på oppdrag for filmarbeiderne, først og fremst i lys av økt produksjon av norsk film i utlandet. I følge våre tall er det ingen ting som tyder på at den faktiske oppdragsmengden har gått markert ned de siste par årene. På spørsmål om man har jobbet mer eller mindre med film i 2013 sammenlignet med 2012 er det en overvekt av filmarbeidere som sier at de har jobbet mer, 29 mot 21 prosent (jf. figur 4.47). Resten, det vil si nøyaktig halvparten, har ikke opplevd vesentlig

Figur 4.47: Endring i arbeidsmengde mellom 2012 og 2013



[126] Beregningene er gjort med en lineær regresjonsmodell med samlet årsinntekt som avhengig variabel og antall år relevant utdanning, antall år i bransjen, kjønn (dummy) og region (Oslo/Akershus dummy) som uavhengige variable. Selv om kjønn og fartstid begge har en signifikant effekt, er forklaringskraften til modellen lav, R^2 = 0,068. I en tilsvarende modell med inntekt per dag som avhengig variabel, er det bare kjønn som har en signifikant effekt. Dette kan tyde på at lang fartstid og bosted i Osloregionen øker sannsynligheten for å ha god kontinuitet i oppdragsmengden, men ikke nødvendigvis avlønningen per dag.

endringer i arbeidsmengden.

Andelen som har opplevd økning i arbeidsmengden mellom 2012 og 2013 er særlig stor for de som hovedsakelig jobber med spillefilm. Her har 37 prosent opplevd vekst og 19 prosent tilbakegang. For de andre sjangerne er andelen som har opplevd vekst mellom 25 og 27 prosent. [127]

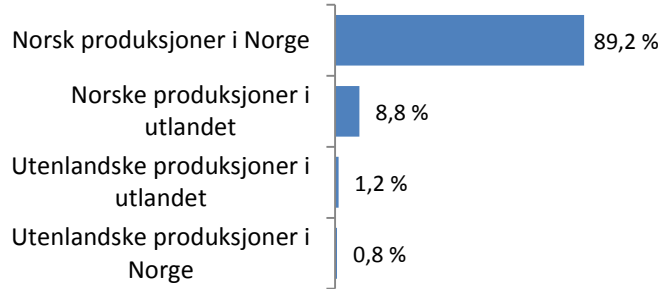
På dette området er det heller ikke store forskjeller mellom regionene. Det er en noe høyere andel som har opplevd endring utenfor Osloregionen enn innenfor, noe som kan tyde på at fluktuasjonene i arbeidsmengden er større i distriktene. Men når det gjelder balansen mellom vekst og reduksjon, er denne noe mer positiv i distriktene enn i Osloregionen.

Vi ba også filmarbeiderne om å ta stilling til påstanden: *«Det er blitt færre tilgjengelige oppdrag for meg som filmarbeider de siste par årene»*. Svarene bekrefter observasjonene over. Mens 30 prosent er enig i at det er blitt færre relevante oppdrag, er over 40 prosent uenig. Selv om erfaringene varierer, er det med andre ord en overvekt av filmarbeidere som mener at tilgangen ikke er blitt redusert.

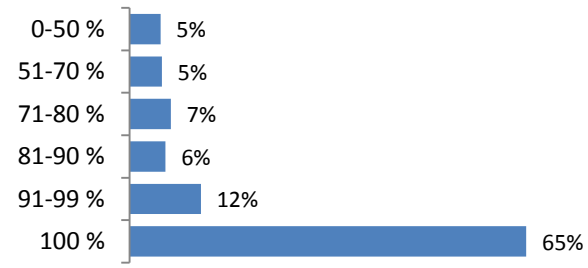
Når vi ba filmarbeiderne ta stilling til påstanden «*Økt utflagging av filmproduksjon til utlandet har gjort det vanskeligere for meg å få oppdrag*», er andelen som er enig og uenig mer i balanse. Her er 39 prosent enig og 38 prosent uenig. På dette området er det også markerte forskjeller mellom Osloregionen og resten av landet. Mens 41 prosent av filmarbeidere i Oslo og Akershus er enig i denne påstanden, er den tilsvarende andelen i resten av landet 29 prosent. Dette viser at det først og fremst er Osloregionen som taper på den utflaggingen som har foregått.

Produksjon i utlandet er likevel ikke ensbetydende med at alle inntektene går til utenlandske aktører. En betydelig andel norske filmarbeidere blir med ut og deltar i disse produksjonene. Figur 4.48 viser hvor stor del av filmarbeidernes inntekter i 2013 som kom fra filmer med ulike geografisk opprinnelse og innspillingssted. Mens vel 89 prosent er tjent inn på norske produksjoner i Norge kommer rundt 9 prosent fra norske produksjoner spilt inn i utlandet. Vi ser også at filmarbeidernes deltagelse i norsk produksjon i utlandet så langt er betydelig viktigere enn deltagelsen i utenlandske produksjoner i Norge. Bare i underkant av en prosent av filmarbeidernes samlede inntekter kommer fra import av utenlandsk filmproduksjon til Norge. I tillegg kommer vel en prosent fra deltagelse i utenlandske produksjoner i utlandet.

Figur 4.48: Filmarbeidernes inntekt fordelt etter kilde, 2013



Figur 4.49: Andel av filmarbeidernes inntekt som kommer fra filmrelatert arbeid, 2013



Om vi ser på inntektene til filmarbeidere som hovedsakelig jobber med spillefilm, er inntektsfordelingen noe forskjellig. Her kommer 75 prosent fra norsk produksjon i Norge og hele 20 prosent fra norsk produksjon i utlandet. Når det gjelder den sjangeren som i størst grad har vært i

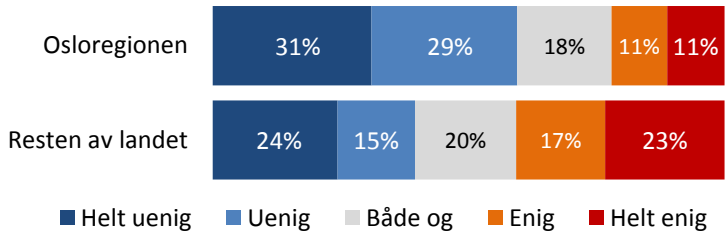
[127] Merk at det er oppdragene i 2013 som er bestemmende for hvilken kategori den enkelte filmarbeider er plassert i.

søkelyset når det gjelder utflagging, kommer med andre ord en betydelig andel av filmarbeidernes inntekter fra produksjon som foregår utenfor landets grenser.

Et viktig spørsmål med tanke på oppdragsmengde og inntekt, er i hvor stor grad filmarbeiderne ser seg nødt til å spe på med annet ikke-filmrelatert arbeid for å skaffe seg en levevei. Som vist i figur 4.49 har 65 prosent av filmarbeiderne ingen andre inntekter enn fra film og for ytterligere 12 prosent utgjør andre kilder mindre enn 10 prosent av de samlede inntektene. Andelen som henter mer enn 30 prosent av inntektene fra arbeid som ikke er filmrelatert, er bare 10 prosent.

Også på dette området er det forholdsvis store variasjoner mellom Oslo/Akershus og de andre regionene. Mens 67 prosent av filmarbeiderne i Osloregionen henter hele sin inntekt fra filmrelatert arbeid, er denne andelen 54 prosent i regionene. Tilsvarende har rundt 16 prosent av filmarbeiderne i regionene mindre enn 70 prosent av sin inntekt fra film mot 9 prosent i Osloregionen.

Figur 4.50: Andel av filmarbeiderne som ikke ville overlevd uten inntekter fra annet arbeid enn film

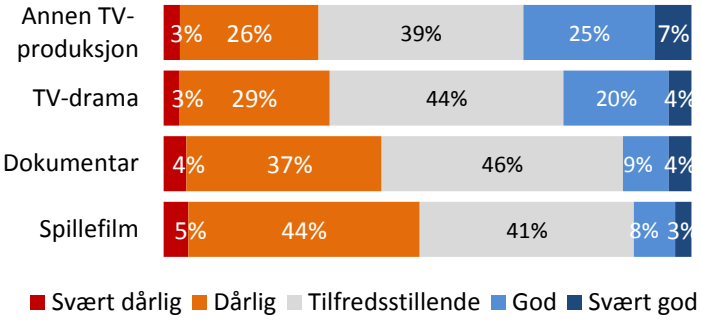


Vi ba også filmarbeidere ta stilling til påstanden: «*Uten inntekter fra annet arbeid enn film ville jeg ikke overlevd som filmarbeider*». Ikke uventet er det også her store regionale forskjeller i vurderingene. Mens 40 prosent av filmarbeiderne i regionene er enig i denne påstanden, er den tilsvarende andelen i Oslo og Akershus 22 prosent (jf. figur 4.50).

FILMARBEIDERNES VURDERING AV DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN

Filmarbeiderne ble, på samme måte som produsentene, bedt om å vurdere den økonomiske situasjonen slik de opplevde den ved årsskiftet 2013/14 (jf. figur 4.51). De subjektive vurderingene er alt i alt noe mer negative enn hos produsentene. Det er jevnt over færre som opplever situasjonen som god og flere som opplever den som dårlig. Forskjellen mellom sjangerne følger imidlertid det samme mønsteret i begge grupper. Tilstanden vurderes som best innenfor TV-produksjon og som dårligst innenfor spillefilmproduksjon. Vurderingene til de som hovedsakelig jobber med dokumentarfilmproduksjon ligger et sted midt i mellom disse ytterpunktene.

Figur 4.51: Vurdering av virksomhetens økonomiske situasjon ved årsskiftet 2013/14

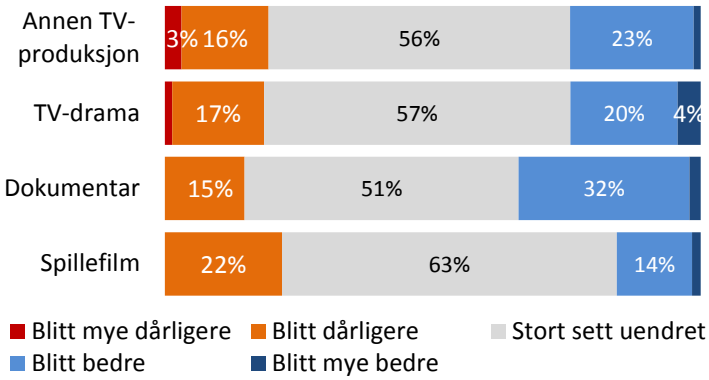


Det er vanskelig å avgjøre hvorfor de subjektive vurderingene til filmarbeidere som er engasjert i spillefilmproduksjon er mer negative enn hos de som hovedsakelig jobber med dokumentarfilm. Den gjennomsnittlige årslønnen er 90.000 kroner høyere og den estimerte dagsavlønningen rundt 17 prosent høyere. I tillegg jobber spillefilmarbeiderne i gjennomsnitt 19 dager mer per år enn dokumentarfilmarbeiderne, noe som skulle tyde på at tilgangen på oppdrag er noe bedre.

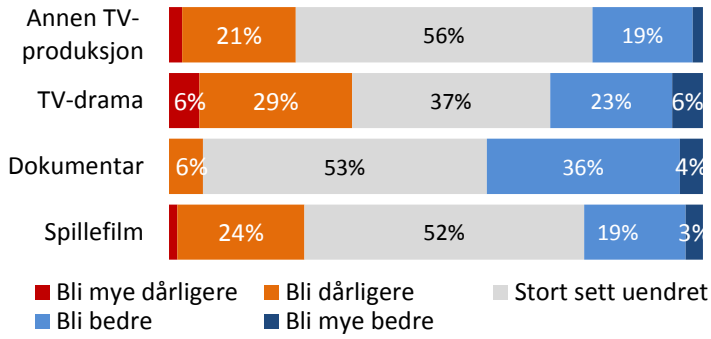
Også når det gjelder vurderingene av hvordan den økonomiske situasjonen har endret seg siden årsskiftet 2012/13, er filmarbeiderne noe mindre positive enn produsentene (jf. figur 4.52). Andelene som sier de har opplevd en forbedring versus en forverring er stort sett i balanse. Unntaket er hos de som hovedsakelig jobber

med dokumentarfilmproduksjon hvor hver tredje filmarbeider har opplevd en forbedring og bare 15 prosent en forverring. Også her er kontrastene til spillefilmgruppen vanskelig å forklare. Som vist i figur 4.45 er det spillefilmgruppen som har opplevd den største økningen i arbeidsmengden mellom 2012 og 2013.

Figur 4.52: Vurdering av hvordan virksomhetens økonomiske situasjon har endret seg siden årsskiftet 2012/13



Figur 4.53: Vurdering av hvordan den økonomiske situasjonen vil endre seg i løpet av 2014



Kontrasten til produsentenes vurderinger blir enda mer markante når vi ber filmarbeiderne se inn i framtiden og vurdere hvordan den økonomiske situasjonen vil endre seg i løpet av det kommende året (jf. figur 4.52). Mens produsentene er sterkt optimistiske med tanke på den nærmeste framtiden, er filmarbeiderne betydelig mer nøkterne. Bare hos de som er engasjert i dokumentarfilmproduksjon finner vi en overvekt av personer som forventer en forbedring av den økonomiske situasjonen versus en forverring.

Som når det gjelder de mer håndfaste og målbare sidene ved filmarbeidernes økonomiske situasjon, er også de mer subjektive vurderingene mer positive i Osloregionen enn i resten av landet. Mens det i Osloregionen er 23 prosent som opplever situasjonen som god og 35 prosent som opplever den som dårlig, er de tilsvarende tallene blant de som bor i andre deler av landet, henholdsvis 12 og 52 prosent. Derimot er filmarbeiderne i regionene noe mer optimistiske med tanke på den nærmeste framtiden enn de som bor i Osloregionen.

FILMARBEIDERNE – EN OPPSUMMERING

At i alt gir analysene inntrykk av at oppdragsmengden for filmarbeiderne er forholdsvis stabil og at det store flertallet har nok arbeid til å skape seg et rimelig greit levebrød. Det er likevel markerte forskjeller mellom Osloregionen og resten av landet. Oppdragsmengde og kontinuitet er nok en betydelig større utfordring for filmarbeidere bosatt utenfor Oslo og Akershus.

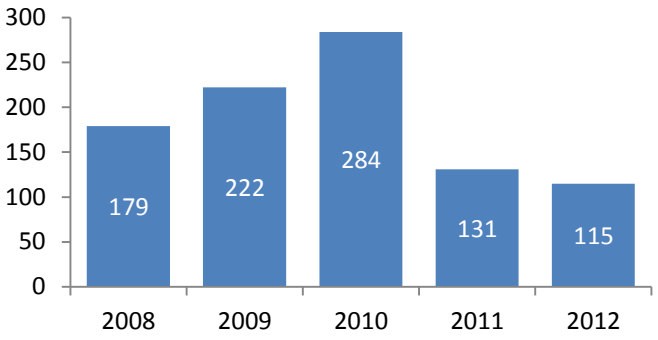
FILMDISTRIBUTØRENE

Filmdistributørene er bindeleddet mellom produsentene og markedet. Distributørene har ansvaret for å bringe filmen ut til et så stort publikum som mulig, og spiller samtidig en viktig rolle når det gjelder finansieringen av selve filmproduksjonen. Basert på antagelser om forventet salg i ulike markeder, yter distributørene minimumsgarantier som er et viktig bidrag til filmenes finansieringsplan. Fordi disse minimumsgarantiene er et sentralt utgangspunkt for beregning av størrelsen på etterhåndstilskuddet fra NFI, er distributørene derfor også

en viktig brikke i dagens statlige tilskuddssystem for kinofilm. En produsent kan inngå avtale med en og samme distributør for alle territorier og visningskanaler. Men det hender også at flere ulike distributører har ansvaret for ulike deler av markedet, eventuelt at produsenten tar hånd om distribusjonen i enkelte markedssegmenter selv. Med nye digitale visningskanaler tilgjengelige, hender det også at produsenten selv velger å ta hovedansvaret for distribusjonen. [128] De fleste distributører av norske filmer er også engasjert i import og distribusjon av utenlandsk film i Norge.

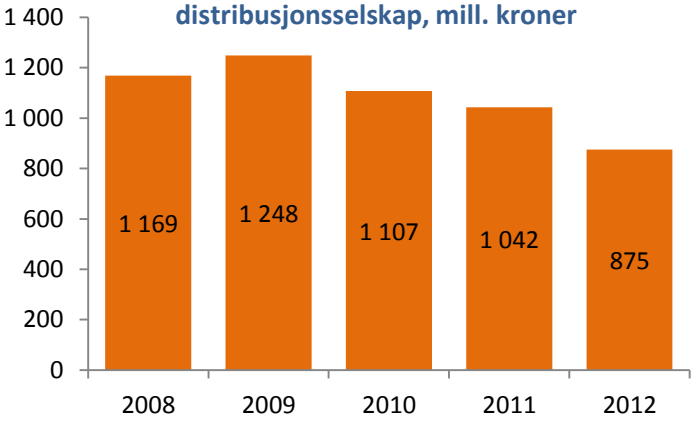
Tallet på aktive filmdistributører i Norge er ikke stort. Om vi tar utgangspunkt i distributører for norskprodusert film med kinopremiere fra 2008 til 2014, finner vi totalt 14 ulike aktører. De største av disse, SF Norge og Nordisk Film Distribusjon er begge norske avdelinger av større nordiske mediekonglomerater (henholdsvis danske Egmont og Svensk Filmindustri). Det samme gjelder Scanbox Entertainment som er en norsk avdeling av et dansk selskap. De andre mindre aktørene er enten selvstendige selskap, eller i en eierrelasjon til et norsk produksjonsselskap. For eksempel er dokumentarprodusenten Piraya Film AS i Stavanger majoritetseier i distribusjonsselskapet Kudos Familiy. Tilsvarende har distribusjonsselskapet Euforia og produksjonsselskapet Storm Film samme formelle eier, Storm Group AS.

Figur 4.54: Ansatte i distribusjonsselskap



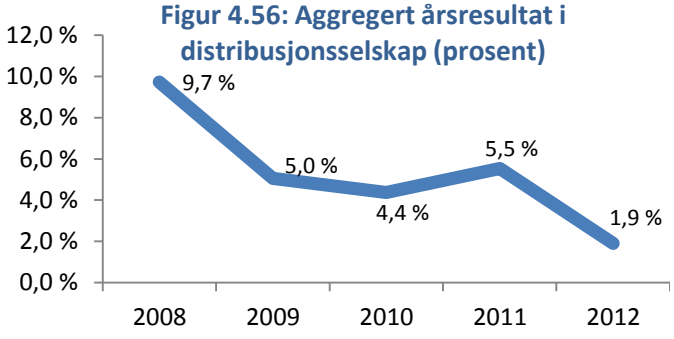
Tallet på ansatte i norske distribusjonsselskap økte markert fra 2008 til 2010, men har deretter gått kraftig tilbake (jf. figur 4.54). Dette skyldes i betydelig grad en kraftig nedbemanning i SF Norge som i toppåret 2010 stod for to tredjedeler av den samlede sysselsettingen. Sammenlignet med den faste bemanningen i produksjonsselskapene, er tallet på ansatte i distribusjonsselskapene likevel høyt. Til sammenligning hadde hele spillefilmbransjen og hele dokumentarfilmbransjen henholdsvis 131 og 220 ansatte i 2012 (jf. figur 4.3).

Figur 4.55: Samlet omsetning i distribusjonsselskap, mill. kroner



Også den samlede omsetningen er blitt gradvis redusert i løpet av perioden (jf. figur 4.55). Etter en topp på 1.248 millioner kroner i 2009 reduseres omsetningen med hele 30 prosent og ender på 875 millioner i 2012. Til sammenligning var den samlede omsetningen for hele spillefilm- og dokumentarbransjen 747 millioner kroner i 2012.

Figur 4.56: Aggregert årsresultat i distribusjonsselskap (prosent)



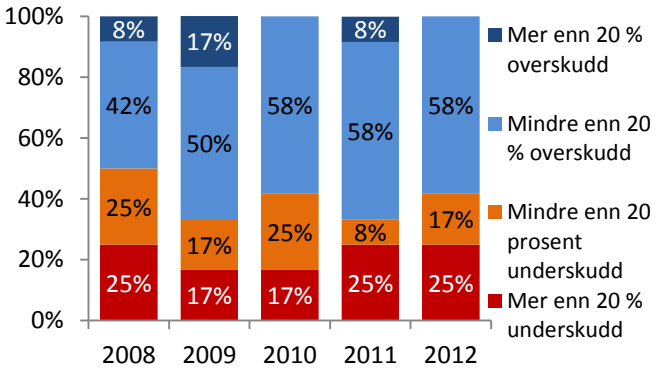
Distributørbransjen samlet går med overskudd i hele perioden, men lønnsomheten faller

[128] Eksempelvis har produksjonsselskapet Mer film nylig valgt å stå for distribusjonen av to av sine nye filmer, *Mot Naturen* og *Cathedrals of Culture* (norsk bidrag til Wim Wenders filmserie om kulturbygg).

betydelig (jf. figur 4.56). Fra et romslig aggregert overskudd før skatt på 114 millioner kroner i 2008, ender det aggregerte resultatet i 2012 på vel 16 millioner kroner. Regnet i prosent av omsetningen, går lønnsomheten ned fra 9,7 prosent i 2008 til 1,9 prosent i 2012. I årene mellom ligger lønnsomheten rundt fem prosent.

Om vi i stedet ser på hvor stor andel av selskapene som går med over- eller underskudd, slik det er gjort i figur 4.57, finner vi at et lite flertall er på plussiden gjennom hele perioden. Men vi ser også at underskuddene i distribusjonsbransjen gjerne er store. I de fleste årene har ett av fire selskap et underskudd på over 20 prosent.

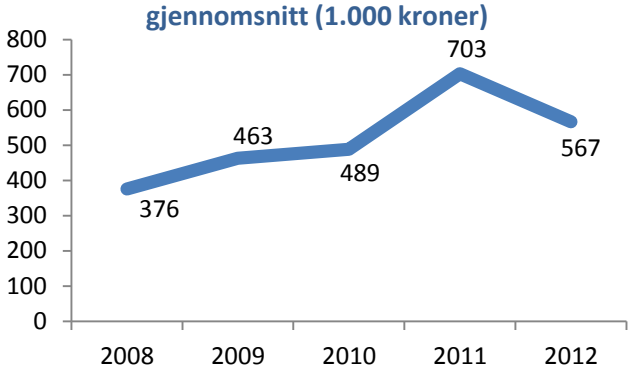
Figur 4.57: Prosent av distribusjonsselskapene som går med over- eller underskudd



På samme måte som for produsentene er det de minste selskapene som sliter med lønnsomheten. For selskap med mindre enn 10 millioner kroner i omsetning, er 65 prosent av alle årsregnskap i perioden oppgjort med underskudd og det er også i denne gruppen vi finner alle underskudd på over 20 prosent. For selskap med mellom 10 og 100 millioner kroner i omsetning, er hvert fjerde årsregnskap oppgjort med underskudd, og for de aller største distributørene gjelder dette bare hvert tiende årsregnskap.

Risikoen i distribusjonsbransjen er betydelig. Ikke minst gjelder dette i situasjoner hvor det ytes minimumsgarantier til produsent. Mye tyder på at disse garantiene har vært romslige de siste årene og at aktørene i noen grad har overbydd hverandre for å få distribusjonsrettigheter til filmene. For mindre selskap med et begrenset antall filmer å fordele risikoen på, kan dette ha skapt problemer.

Figur 4.58: Lønnsutgifter per ansatt i gjennomsnitt (1.000 kroner)



Lønnsnivået i distribusjonsselskapene er voksende i årene fram til 2011 (jf. figur 4.58). Dette skjer i den samme perioden hvor også tallet på ansatte vokser betydelig og vitner om en sterk optimisme i bransjen. Utviklingen står i sterk kontrast til produksjonsbransjen, hvor lønnsnivået var på retur i denne perioden. Etter 2011 har lønnsutgiftene i distribusjonsselskapene falt noe tilbake parallelt med at tallet på ansatte er blitt kraftig redusert.

Bare i de to største selskapene har eierne benyttet seg av muligheten til å ta ut utbytte. I SF Norge er det i perioden 2008 til 2012 tatt ut til sammen 123 millioner kroner i utbytte av et samlet overskudd på 205 millioner kroner, det vil si en utbytteprosent på rundt 60 prosent. Nordisk Film Distribusjon har på tilsvarende måte ytt konsernbidrag til eierselskapet på 65,7 millioner. Dette tilsvarer 90 prosent av et samlet overskudd i løpet av perioden på vel 73 millioner. For distribusjonsbransjen sett under ett betyr dette at 57 prosent av alt overskudd er tatt ut av selskapet. Dette er en betydelige høyere utbytteandel enn de vi fant for produksjonsselskapene (jf. figur 4.27).

DISTRIBUTØRENE – EN OPPSUMMERING

Om vi ser bort fra de minste selskapene, ser økonomien i distribusjonsbransjen ut til å være rimelig bra, og selv om marginene tydeligvis er blitt lavere mot slutten av perioden, genererer bransjen fortsatt et overskudd. Ekspansjonen fra starten av perioden ser imidlertid ut til å ha snudd. Den samlede omsetningen er på retur og selskapene reduserer staben. Den kraftige nedbemanningen og reduksjonen i aktivitetsnivå hos de største aktørene, og da særlig SF-Norge, har åpnet et større mulighetsrom for de mindre distributørene. Det er likevel høyst usikkert om disse har den økonomiske ryggraden som skal til for å ta like høy risiko som de store når det gjelder utstedelse av minimumsgarantier. Dette kan gjøre det vanskeligere for produsentene å skaffe store nok produksjonsbudsjett til å få realisert sine prosjekter. En slik utvikling kan forsterke konsekvensene av den fragmenteringen som eksisterer i produksjonsleddet.

EN FRAGMENTERT BRANSJE

Produksjon av film og TV-drama er komplekse og kostnadskrevende operasjoner med stor risiko og høye budsjetter. Mens gjennomsnittsbudsjettet for norske fiksjonsfilmer ligger over 20 millioner kroner, koster produksjonen av TV-serier gjerne det mangedobbelte. Samtidig er det et paradoks at flertallet av disse produksjonene, med et visst unntak for TV-drama, gjennomføres av små selskap med et fåtall ansatte og en svak og usikker økonomi.

Denne situasjonsbeskrivelsen er ikke spesiell for Norge. En rekke utredninger har de siste årene satt søkelyset på fragmenteringen av filmproduksjonsbransjen og fraværet av finansielt robuste og bærekraftige selskap. Den siste statlige svenske filmutredningen beskriver dette som en vesentlig utfordring for filmbransjen i Sverige. Økonomisk svake produsenter mangler ressurser til å utvikle sin egen virksomhet. De havner også lett i det som utredningen beskriver som «*en beroendeställning i förhollande till mer ressursstarka finansiärer, såsom distributörer, tv-bolag och regionala produktionscentrum*.» [129] En nyere utredning skrevet på oppdrag fra den svenske produsentforeningen gjentar denne konklusjonen og hevder at «*produktionsbolagens svaga ställning är ett av de stora strukturella problemen i dagens filmindustri*» og at dette både har økonomiske og kunstneriske konsekvenser. [130]

Også i Danmark, hvor filmproduksjonsbransjen er betydelig mer konsolidert enn både i Sverige og Norge, framheves dette som et problem. «*De danske filmproducenters økonomi er spinkel og soliditetsgraden bekymrende lav*» heter det i Det danske filminstituts *Oplæg til filmaftale 2015-2018*. [131] Konklusjonen bygger på en utredning av økonomien i den danske spillefilmbransjen gjennomført av Deloitte hvor det fremheves at det særlig er de mindre selskapene som sliter. [132]

I en rapport fra Scandinavian Think Tank on Films, Markets, Audiences and Film Policy, påpeker Michael Gubbins at «*a fragmented Scandinavian film industry of small and medium-sized specialized businesses could not be relied on to provide the necessary innovation culture*.» [133] Det er først og fremst evnen til å omstille virksomheten til en ny digital virkelighet han her har i tankene. En rapport fra paraplyorganisasjonen for de regionale filminstitusjonene i Europa, Cine Regio, viser at små og økonomisk svake produksjonsselskap ikke bare er en utfordring i Skandinavia. [134] Dette har dramatiske følger for selskapenes evne til å ta eierskap i, og tjene penger på, sine egne produksjoner, hevdes det her. En studie fra Olsberg SPI, som bygger på et enda

[129] SOU 2009:7. Op. cit., s 80.
[130] Toll (2013). Op. cit., s. 11.
[131] Det danske filminstitut (2014): *Film for fremtiden. Oplæg til filmaftale 2015-2018.,* s.13.
[132] Deloitte (2013).
[133] Novrup Redvall og Gubbins (2010): Op. cit., s. 9.
[134] Cine Regio (2011).

bredere erfaringsmateriale, deler denne bekymringen.[135] Studien, som er opptatt av kriteriene for å skape en bærekraftig produksjonsbransje, påpeker at det knapt finnes et eneste filmproduksjonsselskap utenfor USA som kan beskrives som «investment ready», det vil si at de har en finansiell robusthet og et vekstpotensial som kan trekke til seg seriøs privat investeringskapital. I den grad privat kapital finner veien til film, investeres det kortsiktig i konkrete filmprosjekter, ikke langsiktig i utviklingen av produksjonsselskapene.

Fragmenteringen kan fra én synsvinkel tolkes som en naturlig tilpasning til en prosjektbasert virkelighet med ekstreme svingninger i arbeidskraftsbehov og produksjonsaktivitet over tid. Aktørene reduserer sine faste kostnader til et absolutt minimum og skalerer opp etter behov ved å inngå kortsiktige kontraktsbaserte relasjoner til andre selskap og fagfolk i sine omgivelser. Det er også en måte å organisere aktiviteten på som gir maksimal grad av fleksibilitet med tanke på å kunne sette sammen de mest optimale teamene for hver enkelt produksjon. En filmbransje vil derfor alltid kunne dra nytte å være nettverksbasert og med en betydelig grad av fragmentering.

Utfordringen i Norge er at denne fragmenteringen er dratt svært langt og at de negative konsekvensene av denne tilstanden overskygger de positive. Dette gjelder først og fremst mangelen på robuste filmproduksjonsselskap som kan fungere som drivkrefter i systemet. Sterke produksjonsselskaper er en forutsetning for at en slik nettverksbasert organisasjonsmodell skal kunne fungere. Det er produksjonsselskapene som er navene i bransjen og som må ha den nødvendige styrke til å tenke langsiktig og innovativt. Dette gjelder ikke minst i en periode hvor globalisering, digitalisering og raske endringer i publikums forbruksmønstre har reist nye utfordringer, men også nye muligheter.

At Norge har et mer fragmentert filmproduksjonsmiljø enn det vi finner i Danmark, er kjent. Men trolig er det også mer oppsplittet i småselskap enn det vi ser i Sverige. Mye tyder også på at fragmenteringen har tiltatt heller enn å reduseres i løpet av de siste årene.

KONSEKVENSER

Konsekvensene av denne tilstanden er mange:

Produksjonsselskap som har kuttet den faste staben til et minimum, har trolig også kvittet seg med mye av den kompetansen som skal til for å drive og utvikle et selskap. Både lederne og de ansatte er i all hovedsak filmskapere som ønsker å bruke tiden sin på utvikle og produsere film, ikke på selskapsdrift, langsiktig strategiarbeid, rettighetsproblematikk eller lignende. Som påpekt i den tidligere nevnte studien fra Olsberg SPI, ledes de fleste filmproduksjonsselskap av personer som ser på seg selv som individer som er gode til å lage film, ikke som individer som leder selskaper som er gode til å lage film. [136] Oppmerksomheten er rettet mot det til enhver tid pågående prosjekt, ikke mot en langsiktig utvikling av selskapet som et bærekraftig redskap for realisering av framtidige filmprosjekter. Og mens supplerende filmfaglig kompetanse kan leies inn fra produsentenes nærmeste nettverk når det er behov for det, skjer det langt sjeldnere at selskapene tar seg råd til å leie inn økonomisk, juridisk eller strategisk kompetanse for å håndtere mer langsiktige oppgaver.

Mangelen på kompetanse og oppmerksomhet rundt forretningsdrift hemmer produksjonsselskapenes økonomiske utvikling. Trolig reduserer det også selskapenes evne til å ta langsiktige strategiske valg i lys av de omveltningene som nå skjer i den globale audiovisuelle industrien. Svak omstillingsevne gjør produksjonsselskapene sårbare for endring og reduserer sannsynligheten for at de vil kunne dra nytte av de positive mulighetene som disse omveltningene skaper.

[135] Olsberg SPI (2012).
[136] Olsberg SPI (2012). Op. cit., s.8 og 35.

Tilsvarende gjør mangelen på juridisk kompetanse produksjonsselskapene til en unødvendig svak part i forvaltningen av sin opphavsrettslige kapital. Nye kanaler for distribusjon av digitalt audiovisuelt innhold har skapt et behov for opphavsrettslig nytenking, for revisjon av etablert regelverk og for inngåelse av avtaler med nye grupper av digitale aktører. Dette er omfattende og kompliserte prosesser der kravene til avtalerettslig kompetanse er store og hvor styrkeforholdet mellom partene sjelden går i produsentenes favør. Det er også prosesser hvor de økonomiske konsekvensene av feilaktige beslutninger kan være betydelige og langsiktige. Dette gjelder ikke bare for produsentene selv, men også for manusforfattere, regissører og andre hvis rettigheter i noen grad blir forvaltet gjennom de distribusjonsavtalene som produsentene inngår.[137]

Små og økonomisk svake produksjonsselskap vil også ha begrenset med kapital som kan investeres i egne filmproduksjoner. Dette blir dokumentert i neste kapittel som viser at de norske produsentenes egenkapital kun utgjør en liten del av filmenes finansieringsplaner. I den grad produksjonsselskapene selv bidrar, er det gjerne i form av arbeids- og utstyrskreditter, ikke i form av innskutt kapital. Dette betyr også at produksjonsselskapene begrenser sine eierandeler i de ferdige produktene og dermed også mulighetene for å tjene penger dersom filmene skulle vise seg å gjøre det bra i markedet. Samtidig overlates en betydelig del av disse potensielle inntektsstrømmene til private investorer, regionale fond, distributører og andre aktører. Og som vi skal se i neste kapittel, handler ikke dette bare om størrelsen på produsentenes eierandeler, men også om prioriteten til disse andelene, det vil si på hvilket stadium i inntektsstrømmen produsenten blir tilgodesett. I konkrete forhandlinger vil det nok alltid være fristende for produsentene å redusere sin egen prioritet til fordel for en investor som kan tilføre de siste millionene som skal til for å realisere et anstendig produksjonsbudsjett.

De langsiktige konsekvensene av en slik finansieringsmodell er at produksjonsselskapene i stadig mindre grad lever av de inntektene som filmen generer, det vil si fra en katalog av tidligere produksjoner. I stedet innrettes virksomheten på en slik måte at man kan tjene penger på selve produksjonsaktiviteten, det vil si på de marginene som kan legges på produsentens bidrag til produksjonsarbeidet (dekningsbidraget). Dette er en forretningsmodell med betydelig lavere risiko enn om produsentene var avhengige av at alle, eller de fleste av, filmene måtte gå med overskudd. Men det er samtidig en modell med en mer begrenset «oppside» hvor mulighetene for å akkumulere kapital for investeringer i framtidige prosjekter er mer begrenset. Slik sett er det også en selvforsterkende modell. Den reduserer produsentenes muligheter til å ta en sterkere eierandel i sine egne filmer også for framtiden.

Men modellen har også konsekvenser for selskapenes produksjonsprofil. Så lenge den dominerende inntektsstrømmen kommer fra selve produksjonsaktiviteten, vil selskapene tjene på å produsere så mye og så kontinuerlig som mulig. Perioder uten muligheter for å bokføre utgifter på et produksjonsbudsjett vil tappe selskapets finanser. Dette kan enten oppnås ved å maksimere produksjonsbudsjettene, øke antallet produksjoner eller redusere den tiden det tar å utvikle filmideen fram til produksjonsklart prosjekt. Alt i alt vil en slik forretningsmodell kunne gi insentiver til å produsere filmer som kanskje ikke burde vært produsert, eller alternativt til å starte produksjonsarbeidet for tidlig uten å bruke nok tid til å utvikle filmideen eller til å analysere markedsmulighetene.

Satt på spissen kan en derfor si at en slik modell favoriserer produksjonsvolum framfor kvalitet. En fragmentert filmproduksjonsbransje bestående av finansielt svake selskap har derfor ikke bare økonomiske og næringsmessige konsekvenser, men også kulturpolitiske.

Analysene av lønnsomheten i filmbransjen viste klart og tydelig at det er de minste selskapene som har den svakeste økonomien. Men når det gjelder spillefilmbransjen spesielt, fant vi også at selskap med en jevn, men moderat produksjon (dvs. i underkant av én kinofilmfilm per år) har en markert høyere lønnsomhet enn selskap med større produksjon. Mens gruppen med moderat produksjon av spillefilmselskap (6 selskap) har et aggregert overskudd på 24 millioner kroner i perioden 2008 til 2012, har den siste gruppen (7 selskap) et

[137] I følge våre informanter finnes det eksempler på produsenter som i forhandlinger med distributørledd har fraskrevet seg rettigheter som i følge avtaler mellom produsent og andre rettighetshavere tilhører andre.

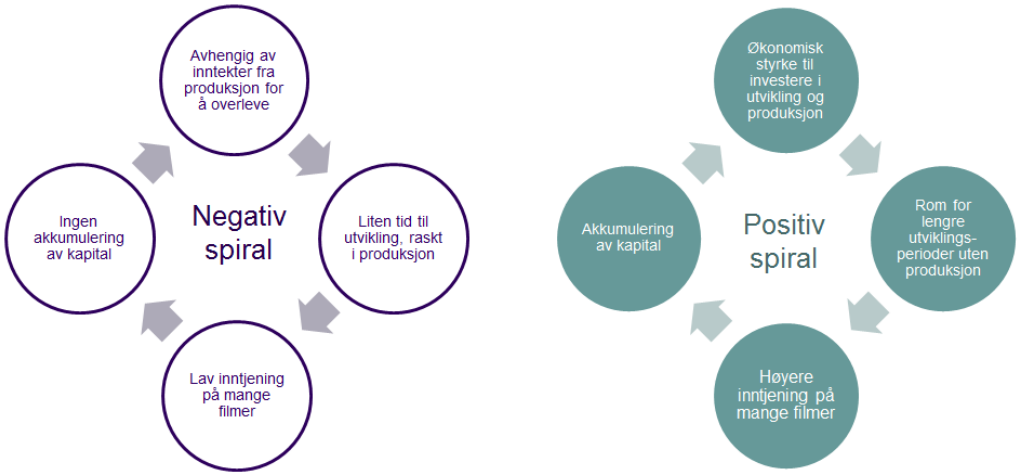
aggregert underskudd på 19 millioner kroner. [138] Selskap med en moderat produksjon har også en radikalt høyere avlønning av de ansatte og har også funnet rom for å betale et moderat utbytte til eierne (jf tabell 4.3). [139]

Tabell 4.3: Lønnsomhet og avlønning av innsatsfaktorer i spillefilmselskap med moderat og høy produksjonsfrekvens

	Aggregert resultat 2008-2012	Gjennomsnittlig lønnskostnader per ansatt	Samlet utbytte 2008-2012	Gjennomsnittlig utbytteprosent per selskap per år
I underkant av én kinofilm per år	24 mill.	968.000	7,3 mill.	20 %
Én til to kinofilmer per år	- 19 mill.	224.000	0	0 %

Kanskje er observasjonene i tabell 4.3 nettopp et uttrykk for de tendensene vi har beskrevet over. Produsenter med en moderat produksjon bruker mer tid til utvikling før filmen settes i produksjon. De oppnår dermed også bedre lønnsomhet og akkumulerer følgelig mer kapital som kan investeres i utvikling og produksjon av framtidige filmprosjekter. Tilsvarende vil selskap som tvinges i produksjonsmodus for tidlig for å generere inntekter som kan holde skuta flytende, jevnt over oppnå en dårligere inntjening på de filmene de produserer. Selskapene generer ikke et overskudd og vil følgelig ikke ha midler å tære på mens nye prosjekter utvikles. Begge disse utviklingsprosessene kan derfor være selvforsterkende, slik det er illustrert i følgende figur.

Figur 4.59: Selvforsterkende utviklingsprosesser i produksjonsøkonomien



[138] Selskap med i underkant av én kinofilmpremiere per år har også et aggregert overskudd i alle år unntatt ett. Tilsvarende har den andre gruppen et underskudd i alle år unntatt ett.

[139] De ekstremt lave lønnskostnadene per ansatt i gruppen med mer enn én spillefilm per år, indikerer at disse selskapene også har mange deltidsansatte.

TILTAK FOR STØRRE BÆREKRAFT

Spørsmålet om hva som skal til for å skape en mer økonomisk robust og bærekraftig filmbransje er komplekst. Vi tror likevel at nøkkelen til dette problemkomplekset ligger i en styrking av produksjonsleddet. Sterkere produksjonsledd er ikke bare i produsentenes egeninteresse. Uten sterke og kompetente produksjonsselskap vil det heller ikke skapes nok produksjonsaktivitet og genereres nok verdier til å opprettholde et robust og levekraftig nettverk av filmarbeidere og tjenesteleverandører. Hvis navene i nettverket svekkes, svekkes hele nettverket.

STYRKING AV PRODUKSJONSLEDDET

Behovet for å styrke produksjonsleddet stod sentralt i den siste svenske filmutredningen. [140] Særlig ble det fremhevet at produksjonsselskapene må gis muligheter til å ta en større eierandel i de filmene som produseres. Ett av tiltakene som foreslås for å oppnå dette, er å innføre en regel om at forhåndsstøtten fra det svenske filminstituttet, SFI, automatisk skal regnes som produsentens bidrag til finansieringsplanen og dermed inngå i beregningen av eierandeler mellom de ulike interessentene. Slik situasjonen er i dag, regnes ikke tilskuddene fra det offentlige med når eierandelelene fordeles, noe som i prinsippet betyr at tilskuddene kommer alle de private bidragsyterne til gode. Det samme gjelder NFIs forhåndsstøtte i Norge. Formålet med den foreslåtte ordningen er å gi produsentene en større eierandel i filmene og dermed også en større bit av filmenes inntektsstrøm. Dette vil på sikt kunne gi mer langsiktige og robuste inntekter for produksjonsselskapene og dermed en mulighet til å bryte ut av den negative spiralen som er beskrevet i figur 4.59.

Tanken er god, men det er langt fra sikkert at en slik ordning ville fungert etter intensjonene. Blant annet er det usikkert hvilke effekter det vil kunne få for de private investorenes vilje til å plassere penger i film. En vesentlig forverring av mulighetene for å oppnå en fortjenestemargin på investeringene, vil trolig kunne gjøre det betydelig vanskeligere å få tilført den siste toppfinansieringen fra private investorer.

Filmfinansiering er også et område som er vanskelig å regulere. De såkalte «recoupment» planene som skisserer hvordan inntektene fra filmen skal fordeles mellom de ulike aktørene, er ofte kompliserte konstruksjoner som er vanskelige å trenge gjennom. Som nevnt over er det ikke bare fordelingen av eierandeler som er avgjørende i disse planene, men også på hvilket steg i prioriteringsrekkefølgen den enkelte aktør blir tilgodesett. Det hjelper lite om produsenten har en høy eierandel dersom andre bidragsytere har forhandlet seg fram til en høyere prioritet og dermed får sine investeringer igjen før inntektsstrømmen åpnes for produsenten. Så lenge den endelige finansieringsavtalen alltid vil være et resultat av tautrekking mellom private aktører, er det grenser for hvor sterke og detaljerte statlige bindinger som kan legges på disse forhandlingene uten at det gir uheldige konsekvenser.

Den norske filmpolitikken har allerede en målsetting om å legge til rette for utvikling av sterke produksjonsmiljø. Av dagens tilskuddsordninger er det likevel bare pakkefinansieringsordningen som er spesielt utformet for å nå dette målet. Dette er en ordning som skal gi produksjonsselskapene en mulighet til langsiktig satsing ved hjelp av en flerårig rammekontrakt som kan fordeles mellom flere filmprosjekter. Ut over dette vil selvsagt også de andre tilskuddsordningene som forvaltes av NFI indirekte påvirke strukturen og soliditeten i produksjonsbransjen. Dette gjelder ikke minst størrelsen på forhåndstilskuddene og fordelingen av disse mellom produksjonsselskapene. Når det gjelder dokumentarfilm har det i flere år vært en uttalt målsetting i NFI å øke størrelsen på tilskuddene og disse er da også blitt mer enn fordoblet siden 2009 og fram til i dag. For spillefilm har det ikke skjedd en tilsvarende utvikling. Et annet element i tilskuddssystemet som indirekte kan ha bidratt til å vedlikeholde fragmenteringen i bransjen, er utformingen av etterhåndsstøtten som kombinert med enklere og billigere produksjonsteknologi har senket terskelen for å starte opp et kinofilmprosjekt.

[140] SOU 2009: 73 (2009).

Vi vil komme tilbake til den konkrete utformingen av tilskuddssystemet i senere kapitler, men vil understreke betydningen av at de enkelte ordningene og systemet som helhet utformes på en slik måte at det det maksimerer mulighetene for å bygge en mer økonomisk robust og bærekraftig filmbransje.

KONTROLLERT BRANSJEVEKST

Samtidig bør det ikke være et mål i seg selv å skape en størst mulig bransje. Skal de som livnærer seg av filmproduksjon oppnå en rimelig avkastning på sin virksomhet, er det avgjørende at størrelsen på bransjen er tilpasset markedet for norsk audiovisuelt innhold og rammene for tilskuddssystemet. Om vi ser bort fra TV-produksjon og reklamefilm, vil filmproduksjon i Norge alltid kreve offentlig medfinansiering. Markedet, i et lite språksamfunn som Norge, er ganske enkelt ikke stort nok til å betale for en variert og kvalitetsmessig god nasjonal filmproduksjon. Og selv om norsk film har gjort det bedre internasjonalt de siste årene og trolig også vil kunne fortsette denne positive utviklingen, er det fra det norske markedet at hovedtyngden av inntektene fortsatt vil måtte hentes.

Med et slikt utgangspunkt er det utenkelig at alle som ønsker å drive med film skal kunne leve av det. Filmproduksjon er en aktivitet med en glidende overgang mellom amatørvirksomhet, deltidsarbeid og profesjonelt fulltidsengasjement. Et eller annet sted må det trekkes en grense rundt den næringsmessige delen av denne aktiviteten. Amatør- og deltidsvirksomhet er viktig for å sikre rekrutteringen og utvikle nye talent, men samtidig må det ikke legges til rette for at flere lokkes til å prøve seg som profesjonelle filmarbeidere enn hva bransjen har behov for. Ingen er tjent med en filmbransje der flertallet ikke har nok oppdrag til å skaffe seg en inntekt det er mulig å leve av eller hvor mange allerede etter få år i bransjen hopper over i andre yrker for å få større økonomisk trygghet.

Med dette som bakgrunn bør det vurderes om utdanningstilbudet på film- og TV-produksjonsområdet i Norge er blitt for omfattende. Siden etableringen av Den norske filmskolen på Lillehammer i 1997, har det skjedd en voldsom vekst i tallet på utdanningstilbud og studieplasser på filmområdet over hele landet. Dette gjelder på alle nivåer fra fagskole, via høgskole til universitet. I tillegg tar et betydelig antall norske studenter filmfaglig utdanning i utlandet. Som en følge av denne utviklingen, er det årlige tallet på uteksaminerte kandidater med kvalifikasjoner innenfor film- og TV-produksjoner betydelig høyere enn hva den profesjonelle delen av bransjen er i stand til å absorbere. Flertallet av disse kandidatene må derfor finne seg annet arbeid, eller eventuelt friste en mer usikker tilværelse i overgangssonen mellom amatørvirksomhet og profesjonell fulltidsvirksomhet. Vi tror ikke at dette er en ønsket utvikling verken fra et samfunnsøkonomisk eller privatøkonomisk ståsted. Mens bransjen selv har etterlyst tilbud på masternivå, har den sterkeste veksten i studieplasser vært på de lavere nivåene. [141]

STIMULERING AV PRODUKSJONSAKTIVITET

Behovet for produksjonskapasitet og filmarbeidere er likevel ikke en konstant størrelse. Særlig har forholdet mellom eksport og import av produksjonsaktivitet fått mye oppmerksomhet den siste tiden i forbindelse med innføring av en eventuell norsk insentivordning på filmområdet. Insentivordninger, som via skattereduksjoner eller kostnadsrefusjoner gjør det billigere å spille inn en film i et land eller en region, er næringspolitiske virkemidler som er utformet for å stimulere til økt filmproduksjon. Økt produksjonsaktivitet er i neste runde

[141] I en artikkel i Rushprint 2013:4 siteres Sverre Pedersen (leder av Filmforbundet) på at det per i dag uteksamineres mer enn 400 film- og TV-arbeidere per år (Rønnestad, 2013). For en bransje med et sted mellom 2- og 3.000 profesjonelle medarbeidere, er dette åpenbart for høyt. Vi har ikke hatt muligheter for å kvalitetssikre dette estimatet.

forventet å styrke den lokale filmbransjen og i tillegg å øke etterspørselen etter varer og tjenester fra andre deler av næringslivet, blant annet hotell og catering. [142]

For filmbransjen vil stimulansene fra en nasjonal insentivordning virke gjennom to mekanismer: For det første forventes det at en norsk ordning vil trekke flere utenlandske filmproduksjoner til Norge og at dette vil gi arbeids- og utviklingsmuligheter for norske filmarbeidere. For det andre forventes det at eksporten av norsk produksjonsaktivitet vil bli redusert og at dette vil forhindre at oppgaver som kunne vært utført av norske filmarbeidere «flagges ut». [143]

Selv om de direkte økonomiske effektene av de to mekanismene kan være likeverdige, er de langsiktige konsekvensene for filmbransjens utvikling forskjellige. Det er nemlig ikke bare fraværet av en norsk insentivordning som har fått norske produsenter til å spille inn film i utlandet. For det første flytter norske produsenter produksjon til utlandet fordi filmens tematikk og innhold krever det. [144] For det andre gir produksjon i utlandet verdifull kompetanse og nettverk som kan bidra til å styrke den norske filmbransjen i et noe lengre tidsperspektiv. Dette gjelder ikke bare for produksjonsselskapene selv, men også for de norske filmarbeiderne som blir med ut. Som vist over har dette et betydelig omfang, særlig innenfor spillefilmproduksjon. Og for det tredje, gir norsk produksjon i utlandet ofte også tilgang til andre lands filmfinansieringsordninger. Dette kan styrke økonomien i de aktuelle filmprosjektene eller eventuelt bidra til å avlaste det norske tilskuddssystemet. De positive sysselsettingseffektene av å «flagge hjem» utenlandsproduksjon må derfor veies mot tapet av disse fordelene.

Når det gjelder import av utenlandsk filmproduksjon til Norge, er regnestykket noe mer entydig. Forutsatt at norske produsenter og filmarbeidere får ta del i produksjonsarbeidet, vil utenlandske prosjekter som spilles inn i Norge kunne gi den samme langsiktige kompetansehevingen som deltagelse i norske produksjoner i utlandet. Det samme gjelder byggingen av nettverk og samarbeidsrelasjoner som på sikt kan åpne nye muligheter for norske filmskapere. Alt i alt er det derfor importeffekten av en eventuell norsk insentivordning som vil ha de mest entydig positive virkningene for aktivitetsnivået og kompetanseutviklingen i den norske filmbransjen.

REGIONAL FORDELING AV FILMBRANSJEN

For å forstå de næringsmessige betingelsene og utviklingsmulighetene til filmnæringen, må den også ses i et regionalt perspektiv. Filmbransjen i Norge er sterkt sentralisert. Hovedtyngden av produksjonsselskapene og filmarbeiderne, og i enda større grad omsetningen og verdiskapingen, er lokalisert i Osloregionen. Konsentrasjonen er sterkest innenfor TV- og spillefilmproduksjon, noe mindre når det det gjelder dokumentarfilmproduksjon. Utenom Osloregionen er det Vestlandet med Bergen og Stavanger som utgjør det sterkeste tyngdepunktet, mens bransjen ellers er spredt tynt utover hele landet. Alle regionene har også etablert regionale filmsentre og regionale filmfond som har som oppgave å fremme utviklingen av den lokale bransjen. De regionale filmsentrene prioriterer talent- og kompetanseutvikling og gir støtte til kortfilm- og dokumentarfilmproduksjon. [145] De regionale fondene prioriteter film i kommersielle formater og har som hovedmål å skape produksjonsaktivitet og styrke den profesjonelle delen av den regionale bransjen.

Konsentrasjonen av filmnæringen i landets største by skyldes hovedsakelig den nettverksbaserte produksjonsmodellen. I rapporten *For en neve dollar mer* beskrives dette slik:

[142] En norsk insentivordning for film- og TV-produksjon er nylig blitt utredet av Oslo Economics for Kulturdepartmentet. Vi vil derfor ikke gå videre inn på diskusjonen rundt, og innretningen på, en slik ordning i Norge. Se Oslo Economics (2014).
[143] Den siste mekanismen forutsetter selvsagt at ordningen også er åpen for norske produsenter. Merk at Oslo Economics også legger til at de økonomiske impulsene fra en insentivordning også kan gi en vridningseffekt, det vil si at produksjonen av film øker uavhengig av de to andre virkningene.
[144] Jf. *Kon-Tiki* (2012), *Tusen ganger god natt* (2013) etc.
[145] De regionale filmsentrene kan også gi støtte til spillefilm, men bare til utviklingsarbeid.

> *Filmproduksjon foregår i forholdsvis korte og intensive prosjekter gjennomført av team sammensatt av mange uavhengige filmarbeidere og personell fra flere selskap. Produsentene, som er midtpunktet i prosjektene, er avhengig av etablerte relasjoner til en underskog av mindre selskap og kompetente frilansere. De mindre aktørene er på sin side avhengige av å være tilstede der det skjer for å komme i betraktning når ideer utarbeides og prosjektteam settes sammen. Geografisk konsentrasjon skaper spesielt gode forutsetninger for en slik nettverksbasert produksjonsform. Selv om filminnspilling i seg selv er en mobil aktivitet som ikke trenger å foregå i umiddelbar nærhet av produsentens kontoradresse, er de geografisk tette nettverkene sentrale for alt som skjer. Der tyngden av filmprodusentene befinner seg, der vil også storparten av aktivitetene foregå.* [146]

Når en slik geografisk ubalanse først er skapt, har den også en tendens til å bli selvforsterkende. Det etableres et *gravitasjonssentrum* som aktørene og aktiviteten i filmnæringen trekkes mot. Filmarbeidere, nye talent og til dels også selskap vil naturlig nok være der aktiviteten er størst. Det er her det er flest oppdrag å velge mellom og mulighetene for å skaffe seg en rimelig kontinuerlig inntekt er størst. For filmbransjen i regionene fører dette til «hjerneflukt» og tapping av kompetanse. Regionene vil derfor sjelden nå den *kritiske masse* av produksjonsaktivitet som skal til for å skape en stabil og bærekraftig bransje. I stedet får en gjerne en syklisk og sidelengs utviklingskurve der perioder med vekst avløses av perioder med utflytting og tilbakegang. Filmarbeidere, som i en periode får oppleve at det er mulig å leve av filmproduksjon, vil ha økt tilbøyelighet til å flytte ut når jobbmulighetene tørker opp. Samtidig er det filmarbeidere med produksjonserfaring og nettverk som vil ha størst sannsynlighet for å lykkes i filmbransjens geografiske sentrum. Begge disse mekanismene tilsier at det er de mest utviklede filmregionene som i størst grad vil oppleve de negative sidene av denne trekkraften.

Den regionale ubalansen er positiv for filmbransjen i sentrum som på denne måten får tilført talent og kompetanse fra regionene. Situasjonen er langt mindre tilfredsstillende for filmmiljøet i andre deler av landet som bare unntaksvis og i kortere perioder når opp til et nivå hvor det skapes rimelig kontinuerlige og interessante jobbmuligheter. Med tanke på målsettingen om å legge til rette for et mangfold av stemmer og historier i norsk filmproduksjon, kan den geografiske ubalansen også ha uheldige kulturpolitiske konsekvenser.

Selvforsterkende sentraliseringsprosesser som dette kan sjelden reguleres uten gjennom politiske virkemidler. Samtidig er det åpenbart at den forsiktige regionaliseringen av den norske filmpolitikken etter implementeringen av Veiviseren ikke har vært nok til å dempe denne utviklingen. Selv om det har vært en forsiktig vekst i filmnæringen i alle deler av landet de siste få årene, er den grunnleggende fordelingen mellom sentrum og regionene stort sett uendret.

Samtidig bør en stille spørsmålet om et land med et så begrenset filmmarked som det norske har forutsetninger for og ressurser til å bygge opp en bærekraftig filmbransje i alle regioner. Per i dag blir de regionale filmmidlene fordelt ganske tynt over hele landet - til de regionale filmsentrene etter en fordelingsnøkkel som hovedsakelig er basert på folketall og til de regionale filmfondene med forholdsvis like beløp til hvert enkelt fond. [147] Trolig kunne en større konsentrasjon av disse midlene gitt et bedre resultat. Om man ønsker å utvikle bærekraftige og selvstendige alternativ til en hovedstadsdominert filmbransje, burde en større del av de statlige midlene kanaliseres til den eller de regionene som har de beste forutsetningene for å komme opp på et slikt nivå. Det var et slikt grep som ble tatt i Sverige da det på 1990-tallet ble vedtatt å satse

[146] Ryssevik og Vaage (2011), s. 65.

[147] En evaluering av den statlige støtten til de regionale filmfondene foreslo å innføre en fordelingsnøkkel som i større grad tar hensyn til den regionale filmbransjens størrelse (behov) og de regionale filmfondenes måloppnåelse (Ryssevik og Vaage, 2011). Fordelingsnøkkelen er så langt ikke implementert.

på tre regionale produksjonssentrum med tilførsel av statlige filmmidler. De tre regionale sentrene, Film i Väst, Filmpool Nord og Film i Skåne, står per i dag samlet for en større del av kinofilmproduksjonen i Sverige enn Stockholmsregionen.

En innføring av en norsk insentivordning vil trolig også kunne påvirke den regionale fordelingen av filmnæringen. Effekten av de to mekanismene som vi skisserte over - redusert eksport og økt import av produksjonsaktivitet – vil nemlig påvirke de ulike delene av det regionale systemet forskjellig. Mens redusert eksport av norsk produksjon til utlandet trolig vil ha størst effekt i sentrum der hovedtyngden av produksjonsaktiviteten per i dag er lokalisert, vil økt import av utenlandske filminnspillinger trolig ha størst effekt i regionene. Dette skyldes at det først og fremst er det norske kyst-, fjord- og fjellandskapet som er det sterkeste argumentet for utenlandske filmskapere som vurderer å legge en filmproduksjon til Norge. Det er dette som er det unike fortrinnet og som i gitte situasjoner vil kunne veie opp for de høye kostnadene som ellers er forbundet med filmproduksjon i Norge.

Økt produksjonsaktivitet som følge av utenlandske filminnspillinger kan under ellers gunstige forhold være det som skal til for å skape større kontinuitet i oppdragsmengden og dermed grunnlag for utvikling av en mer robust regional filmbransje. Det er likevel en betydelig usikkerhet knyttet til en slik utvikling, for det første hvor stort produksjonsvolum en slik ordning kan klare å skape og for det andre i hvor stor grad filmarbeidere fra regionen får en mulighet til å delta.

BEDRE UTNYTTELSE AV NÆRINGSPOTENSIALET I FILMBRANSJEN – EN OPPSUMMERING

En bedre utnyttelse av næringspotensialet i filmbransjen forutsetter en styrking av produksjonsleddet. Produsentene er navene i en ellers nettverksbasert og fragmentert bransje, og uten sterke nav vil hele bransjen slite. Dette krever både en styrking av inntektsgrunnlaget for filmproduksjonen og en innretning av tilskuddssystemet som fremmer konsolidering og bygging av sterke selskap. Dette er problemstillinger vi kommer tilbake til i de neste kapitlene.

Filmbransjen har høy tilvekst av personer med ulike nivåer av film- og mediefaglig utdanning, men en betydelig andel går over i annen virksomhet etter noen få år. En bedre balanse mellom kandidatproduksjon og filmbransjens muligheter for å livnære et voksende antall filmarbeidere, synes fornuftig både fra privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk synsvinkel.

Filmbransjen preges av en naturlig sentraliseringsprosess der aktørene klumper seg sammen i tette geografiske klynger. Konsentrasjonen av filmbransjen i Osloregionen er et uttrykk for dette, men det finnes også tendenser til tilsvarende klyngeutvikling i andre regioner, blant annet på Vestlandet. Dette er fornuftig sett fra en økonomisk synsvinkel og vil fremme de næringsmessige sidene av bransjens utvikling. Det statlige tilskuddssystemet bør utformes på en slik måte at det styrker disse klyngedanningsprosessene. Dette tilsier en sterkere kanalisering av de statlige midlene til de regionene som har de største forutsetningene for å bygge en bærekraftig bransje.

En av de største utfordringene for filmbransjen, sett fra et næringsmessig ståsted, er å etablere et produksjonsnivå som gir rimelig stabile arbeids- og inntektsmuligheter både for filmarbeidere og produksjonsselskap. De siste årene har eksporten av produksjonsaktivitet til utlandet vært betydelig større enn importen av utenlandsk produksjon til Norge. En norsk insentivordning, som det nå diskuteres å etablere i Norge, vil kunne gjenopprette denne balansen. En insentivordning er et næringspolitisk virkemiddel som først og fremst kan begrunnes med utgangspunkt i de økonomiske ringvirkningene som ordningen stimulerer til. Dette gjelder ringvirkninger for den lokale filmbransjen som eventuelt vil bidra i de utenlandske produksjonene som legges til Norge, men også for det øvrige næringslivet i regionen som vil nyte godt av den økte etterspørselen etter varer og tjenester som en større filminnspilling medfører. Internasjonale filminnspillinger

lagt til Norge kan også ha langsiktige økonomiske virkninger gjennom positiv eksponering av steder og landskap som potensielle reisemål. Filmturisme er etter hvert blitt et velkjent fenomen og det finnes en rekke eksempler på land, byer og steder som har opplevd en markert økning i turisttrafikken etter å ha blitt brukt som innspillingssted for større filmprosjekter.

Næringspotensialet av en styrket filmproduksjon handler derfor ikke bare om filmbransjen selv, men også om mulige overrislingseffekter til andre næringer.

Kapittel 5

FINANSIERINGSMODELLER OG PENGESTRØMMER

I dette kapittelet setter vi søkelyset på pengestrømmene i norsk filmproduksjon. Blikket flyttes samtidig fra økonomien i selskapene til økonomien i det enkelte filmprosjekt. Vi ser på hvordan film, og da særlig kinofilm, blir finansiert, hvilke inntekter som generes og hvordan disse inntektene blir fordelt mellom de ulike rettighetshaverne.

Analysene bygger på data om samtlige kinofilmer med premiere på kino fra 2008 og fram til i dag stilt til disposisjon av NFI. I tillegg har vi benyttet data fra spørreundersøkelsen til produsentene om finansierings- og inntektskilder. Disse benyttes til estimering av pengestrømmer på områder hvor prosjektdataene er mangelfulle.

Midlene til kinofilmproduksjon kommer fra offentlige tilskuddsordninger, fra distributøren i form av en minimumsgaranti og fra private investorer, inkludert produsenten. Produsentens egenkapital er normalt ikke så stor og består hovedsakelig av kreditter på arbeid og utstyr. Den offentlige finansieringsandelen har gått noe ned siden forskriftsendringen i 2010.

Inntektene genereres fra de ulike salgskanalene som filmen distribueres gjennom, og for kinofilm potensielt også fra etterhåndstilskuddet. Etterhåndstilskuddet kan beskrives som en inntektsforsterkningsordning som innenfor gitte rammer, dobler inntektsstrømmen fra markedet. Inntektene fra norsk kinodistribusjon har holdt seg godt de siste årene og står for omtrent halvparten av de samlede inntektene. Men salget av fysiske videoprodukter har kollapset og inntektene fra de nye digitale distribusjonskanalene har ennå ikke klart å erstatte dette inntektstapet. Inntektsgrunnlaget for norsk filmproduksjon er derfor under press.

Tre av fire norske kinofilmer gir en negativ avkastning på egenkapitalen og over halvparten av disse har et underskudd på mer enn 50 prosent. For de få filmene som går i pluss kan imidlertid overskuddene være betydelige. Dette gjelder i all hovedsak filmer med tilskudd under markedsordningen og da særlig barnefilm. Underskuddene genereres hovedsakelig i konsulentvurdert film og i enda større grad i filmer uten forhåndstilskudd. Disse systematiske variasjonene mellom ulike kategorier av film, bidrar til å redusere risikoen for de private investorene som kan velge hvilke filmer de vil plassere penger i.

Mangelen på lønnsomhet i produksjonsøkonomien er en vesentlig årsak til de svake økonomiske resultatene i produksjonsselskapene. Produsentene kan ikke velge sine investeringsobjekt med samme frihet som de andre investorene og forhandler også ofte fra seg prioritet i tilbakebetalingsplanen for å få tilført de siste millionene som skal til for å få prosjektet realisert. Når ikke flere produksjonsselskap bukker under, skyldes dette at selskapene i større grad lever av marginene på produksjonsaktiviteten enn av markedsinntektene.

Private investeringer i film forutsetter et høyt offentlig tilskuddsnivå. Uten et høyt tilskuddsnivå, og uten en innretning som favoriserer utvalgte kategorier av film, vil også det kommersielle fundamentet for å plassere private penger i film forsvinne. Private investeringer kan derfor ikke erstatte offentlige tilskudd.

En annen faktor som kan gjøre det mer fristende for private aktører å satse på film, er bedre inntjening. Det er derfor avgjørende for framtiden til norsk film at nivået på inntektene fra markedet kan opprettholdes, og aller helst økes. Det siste vil blant annet forutsette et mer målrettet arbeid for å øke bidragene fra de nye distribusjonskanalene.

AVGRENSNINGER

I det foregående kapittelet så vi på økonomien i filmbransjen fra et bedriftsperspektiv. Det var økonomien og lønnsomheten i det enkelte selskap og i de ulike delene av næringen som stod i sentrum. I dette kapittelet flytter vi blikket mot produksjonsøkonomien. Vi ser på hvordan filmproduksjon i ulike formater blir finansiert, hvordan filmene genererer inntekter fra ulike markeder og til slutt hvordan disse inntektene blir fordelt mellom de ulike rettighetshaverne. De to områdene - bedriftsøkonomien og produksjonsøkonomien - henger naturlig nok sammen. I siste instans er det de økonomiske resultatene av det enkelte filmprosjekt og hvordan tap og fortjeneste fordeles mellom aktørene som er bestemmende for selskapenes og bransjens økonomiske helsetilstand. Sammenhengene er likevel komplekse og ikke alltid så enkle å forstå.

Det blir ofte sagt at kompleksiteten i filmfinansieringssystemene er en av de viktigste årsakene til at så få private investorer velger å plassere penger i film. Samtidig er det et område hvor datamaterialet er mangelfullt og hvor viktig informasjon er unntatt offentlighet fordi det blir betraktet som forretningshemmeligheter. [148] Mangelen på transparens framheves ofte som en utfordring, både av de som befinner seg i bransjen og av eksterne observatører.

ET OVERORDNET PERSPEKTIV

FINANSIERING

Som i all annen produksjon kommer utgiftene før inntektene. Fordi filmproduksjon er en kostnadskrevende aktivitet, vil produksjonsselskapene selv aldri ha de midlene som skal til for å forskuttere de løpende utviklings- og produksjonskostnadene. De er derfor avhengig av å involvere andre aktører som har vilje og mulighet til å bidra. Og fordi nesten all filmproduksjon i utgangspunktet ikke er forretningsmessig lønnsom, må en betydelig del av disse midlene komme i form av tilskudd fra offentlige aktører. Viktigst blant disse er de statlige tilskuddsordningene som forvaltes av NFI, men også de regionale filmsentrene og andre offentlige og halvoffentlige aktører og tilskuddsordninger hører med i dette bildet. I tillegg finnes det flere overnasjonale tilskuddsordninger som kan gi bidrag, blant andre Eurimages, EUs Mediaprogram og Nordisk Film- og TV-fond. Alle disse tilskuddene, med et visst unntak for de overnasjonale, kan betraktes som støtte. De skal ikke betales tilbake selv om filmen går med overskudd. I filmfinansieringsterminologi benevnes dette gjerne som «myke penger».

Resten av midlene som skal til for å produsere filmen må produsenten skaffe fra private aktører. Når det gjelder kinofilm spiller den såkalte minimumsgarantien (MG) fra distributøren en sentral rolle. MG-en kan betraktes som en forskuttering av markedsinntektene basert på forventninger om et bestemt salg, først og fremst i det norske kinomarkedet, men ofte også i andre markeder. Her er det distributøren som tar risikoen ved å garantere for at filmen vil nå de avtalte salgsmålene. I tillegg vil det ofte også forhåndsselges visningsretter til filmen i ulike TV-kanaler eller andre spesifiserte markeder. Disse forhåndssalgene kan ligge i MG-en, men er like ofte basert på avtaler mellom produsent og TV-kanal. MG-en gir midler til dekning av produksjonskostnader før filmen begynner å tjene penger.

Distributøren vil, i tillegg til MG-en, ofte også gå inn med investeringskapital i filmen. [149] De er da å betrakte som en privat investor som tar eierrettigheter i filmen og de inntektene som filmen genererer. I den grad det er mulig, vil produsenten ofte også prøve å selge eierrettigheter til andre private investorer selv om det per i dag

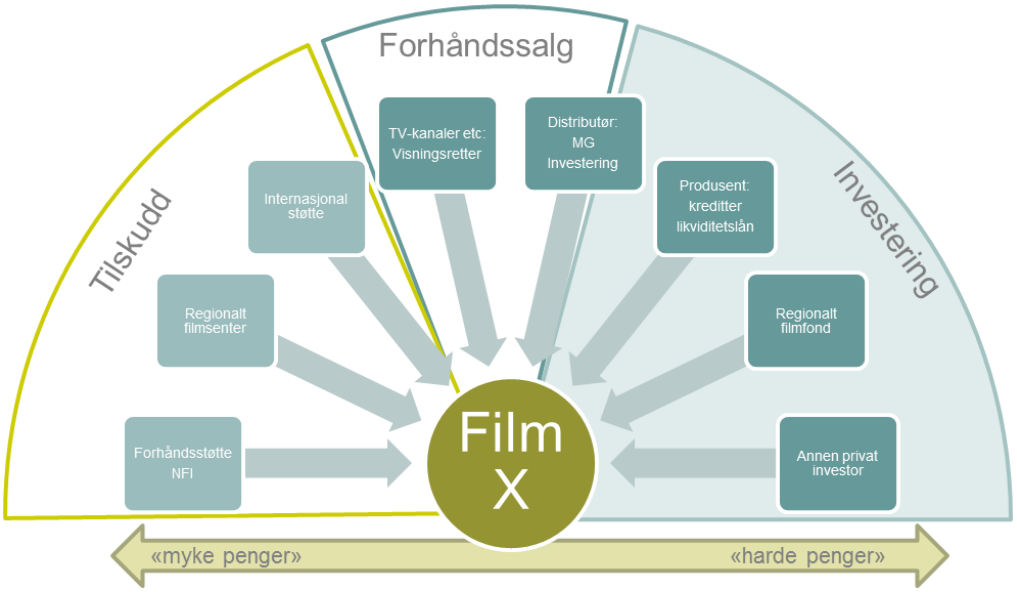
[148] Mangelen på transparens når det gjelder data om inntektsstrømmer i filmbransjen er påpekt i en rekke utredninger, blant annet Toll (2013).

[149] Den delen av distribusjonsbudsjettet som finansieres av distributøren er som regel regnet som en investering. Alternativt er dette beløpet bakt inn i MG-en. Men for filmer som distributøren har tro på, investeres det ofte også utover dette.

ikke finnes så mange slike i Norge. De regionale filmfondene spiller her en sentral rolle. Selv om praksisen varierer, opererer de regionale fondene normalt på samme måte som en privat investor som plasserer midler i en filmproduksjon i bytte mot en eierandel i filmens inntektsstrøm. [150] Samtidig stiller disse fondene som regel også krav om at deler av produksjonsbudsjettet må legges igjen i den regionen som fondet har sitt utspring i.

Til sist vil også produsenten selv sikre seg en eierandel i filmen. Produsentens bidrag er som regel ikke en pengeplassering, men handler i stedet om kreditt på hele eller deler av produksjonsselskapets arbeids- og utstyrsinnsats, samt administrasjonskostnader. I stedet for å plassere penger i produksjonen, utsetter med andre ord produsenten sin egen betaling i påvente av at filmen skal begynne å tjene penger. I underfinansierte produksjoner hender det også at samarbeidspartnere og filmarbeidere blir bedt om å yte slike arbeidskreditter. Det er heller ikke uvanlig at produsenten tar opp kortsiktige lån for å håndtere likviditeten i produksjonsperioden. Dette fordi pengene fra de fleste bidragsyterne, inkludert NFI, blir utbetalt i rater basert på nærmere spesifiserte milepæler. Som oftest gir ikke slike lån en eierandel i filmen, men blir gitt med pant i produsentens del av inntektsstrømmen. I noen tilfeller kan slike lån ha mer til felles med en investering hvor pengene skal tilbakebetales fra filmens inntekter med høy prioritet og en spesifisert rente.

Figur 5.1: Enkel oversikt over en films viktigste finansieringskilder



Alle investeringer som gir eierrettigheter i filmens inntektsstrøm, kalles vanligvis «harde penger». De skal betales tilbake og reduserer dermed produsentens egen eierandel og inntekter fra filmen.

En film vil også ha et eget lanseringsbudsjett. Lanseringstilskuddet fra NFI dekker inntil 50 prosent av lanseringskostnadene for kinofilm inntil vel 2 millioner kroner.

I dokumentarfilmproduksjon spiller midler fra TV-stasjonene en avgjørende rolle, sammen med offentlige tilskudd og produsentens egenkapital. I uavhengig TV-produksjon kommer derimot hovedtyngden av midlene fra TV-stasjonene.

[150] De regionale fondene plasserer vanligvis det årlige tilskuddet de får fra staten etter mykere prinsipper enn det de gjør med fondets egen investeringskapital.

INNTEKTER

Inntektene fra filmen kommer først ved lansering. Inntektene genereres fra de ulike salgskanalene som filmen distribueres gjennom, og for kinofilm potensielt også fra det statlige etterhåndstilskuddet. Dette er en tilskuddsordning som er utformet for å belønne filmer som når et stort publikum, ikke bare på kino i Norge, men også via andre plattformer og i andre territorier. Etterhåndstilskuddet gis til filmer som selger mer enn 10.000 billetter på ordinære kinovisninger i Norge. [151] Størrelsen på etterhåndsstøtten beregnes derimot med utgangspunkt i filmens salgsinntekter i alle markedskanaler i løpet av de tre første årene etter kinopremiere. For barnefilm er etterhåndsstøtten 200 prosent av filmens salgsinntekter med et øvre tak på vel 9,5 millioner, for all annen kinofilm er støtten 100 prosent og maksimumstaket ca. 7,5 millioner. [152]

Etterhåndsstøtten inngår, som vist over, ikke i filmens finansieringsplan, men utsiktene til å motta etterhåndsstøtte reduserer de andre investorenes risiko ved å øke sannsynligheten for at de vil få igjen sine investeringer. Fordi forhåndssalg defineres som salgsinntekt, vil også distributørens MG inngå i beregningen av etterhåndstilskuddet. Dette betyr at eierne av filmen vil få utbetalt et beløp som minimum tilsvarer størrelsen på MG-en i det øyeblikk filmen passerer 10.000 solgte billetter (dobbelt så mye for barnefilm). For sikre publikumsfilmer kan dette skje allerede premierehelgen. For andre kan det gå lenger, og i verste fall aldri skje dersom filmen ikke når den magiske grensen på 10.000 billetter.

Parallelt med etterhåndstilskuddet vil filmen også motta salgsinntekter fra markedet. Det gjelder filmens andel av kinoenes billettinntekter, inntekter fra DVD-salg, nettbasert filmleie, strømningstjenester, TV-visninger, utenlandssalg osv. For kinofilm er lansering i ulike kanaler definert av et vindu-system, som regulerer i hvilken rekkefølge og hvor lenge de ulike kanalene har eksklusiv tilgang til filmen. Etter dagens system er for eksempel de fire første månedene etter premiere forbeholdt kinomarkedet før filmen blir tilgjengelig for kjøp eller leie i fysisk eller digital form. For alle salgsinntekter som går ut over forhåndssalg og MG, vil det utbetales mer etterhåndstilskudd inntil maksimumstaket, 3-årsgrensen eller grensen for maksimal offentlig tilskuddsandel, er nådd. Denne grensen er normalt 75 prosent, men kan for filmer som møter særlige kunstneriske kriterier settes til 85 prosent. Grensen er nedfelt i forskriften og godkjent av ESA.

FORDELING AV INNTEKTER

Så langt er filmfinansieringsmodellene rimelig oversiktlige og standardiserte. Kompleksiteten øker betraktelig i det siste steget, dvs. når inntektene skal fordeles på de ulike rettighetshaverne. Denne fordelingen er definert i det som kalles en «recoupment plan» som bygger på avtaler mellom produsenten, distributøren og de andre eierne av filmen. Enkelte av elementene i denne tilbakebetalingsplanen er regulert av forskrifter og mer generelt avtaleverk, men ut over dette er det opp til avtalepartnerne å bli enige om hvordan planen skal utformes. De konkrete tilbakebetalingsplanene vil derfor variere fra film til film.

Et fast prinsipp er at tilgangen til de to inntektsstrømmene, salgsinntektene og etterhåndstilskuddet, er forskjellig. Mens etterhåndstilskuddet bare tilfaller filmens eiere, går salgsinntektene først til dekning av distributørens MG og deretter, ved eventuelle overskytende beløp, til eierne.

Fordelingen mellom eierne er dels bestemt av hvor stor andel hver av dem har skutt inn og dels av hvilke prioriteringsrekkefølge som er avtalt. Dersom alle eierne har samme prioritet, vil inntektene normalt bli fordelt etter eierandeler. En produsent som har skutt inn 20 prosent av investeringskapitalen vil da få 20 prosent av inntektene. Men produsenten kan også ha godtatt å redusere prioriteten på sin investering og la de andre investorene får igjen sine penger først. Produsenten vil da gjerne få en større andel av inntektsstrømmen

[151] Denne terskelen kan settes lavere for kinofilm med forhåndstilskudd.

[152] Forskriften åpner for at filmer med et særlig stort behov for risikokapital kan motta opptil i underkant av 16 millioner i etterhåndsstøtte. Dette er blitt operasjonalisert som filmer med et totalbudsjett på over 29 millioner kroner.

dersom filmen fortsatt selger etter at disse tilbakebetalingene er gjort. En slik modell er ikke uvanlig og ofte den prisen som produsentene må betale for å få andre investorer til å skyte inn nok kapital til å realisere prosjektet.

Antallet rettighetshavere vil normalt også øke jo lenger ut i inntektsstrømmen man kommer. For det første vil manusforfatter, regissør og skuespillere som hovedregel ha opphavsrett til filmen i kraft av sine kunstneriske bidrag. Det normale er at denne fordelingen av royalty først skjer etter at eierne av filmen har fått igjen sine investeringer med et nærmere avtalt påslag, som regel 30 prosent. For den videre inntektsstrømmen vil da eierne redusere sin andel med 25 prosent for å gi rom for 10 prosent til henholdsvis manusforfatter og regissør og 5 prosent til skuespillerne.

I tillegg krever flere av de overnasjonale tilskuddsordningene at tilskuddet betales tilbake etter at nærmere definerte inntektsmål er nådd. Retningslinjene varierer fra ordning til ordning og blir ofte også praktisert med stor grad av fleksibilitet. For eksempel krever Eurimages sine formelle retningslinjer at tilskuddet skal tilbakebetales med samme prioritet som produsentens og investorenes bidrag, men det er ikke uvanlig at de avtalte vilkårene er basert på langt mykere prinsipper.

Fordelingen av inntekter til eiere og rettighetshavere fortsetter til inntektsstrømmen stopper opp. Ofte skjer dette før eierne og rettighetshaverne har fått igjen sine investeringer og som regel før de kunstneriske bidragsyterne har fått utbetalt royalty. [153] Størst konsekvenser får det dersom filmen ikke når terskelen for tildeling av etterhåndstilskudd og eiere og distributør dermed må ta til takke med de inntektene som genereres i markedet.

FORDELING AV RISIKO

Alle som plasserer penger i, eller gir arbeidskreditter til, produksjon av kinofilm tar en betydelig risiko. Jo større andel og jo lenger ut i prioriteringsrekkefølgen denne andelen skal betales tilbake, jo høyere er denne risikoen.

Distributørenes risiko er først og fremst bestemt av størrelsen på minimumsgarantien. Om ikke filmen når de salgsmålene som MG-en stipulerer, er det distributøren som må ta tapet. MG-er med optimistiske salgsmål øker dermed risikoen for distributøren, men maksimerer samtidig førsteutbetalingen av etterhåndsstøtte til produsenten og de andre investorene. I utgangspunktet har derfor distributøren og produsenten motstridende interesser når det gjelder MG-ens størrelse.

Dette er imidlertid ikke alltid tilfelle. Som nevnt, vil distributørene ofte også gå inn med investeringskapital i filmen og vil dermed kunne balansere sin risiko bedre. I en slik situasjon vil distributør og produsent kunne ha felles interesse av å avtale overoptimistiske minimumsgarantier. [154] Distributøren vil også i noen grad kunne balansere sin risiko gjennom den såkalte «distribution fee» som er den andelen av kinoens billettinntekter som går direkte til distributøren som kompensasjon for det distribusjonsarbeidet som nedlegges. Av de totale billettinntektene går 60 prosent til kinoen. Fordelingen av de resterende 40 prosentene mellom distributøren og filmen er gjenstand for forhandlinger, men normalt vil «distribution fee» være satt til 20 prosent av denne andelen, dvs. 8 prosent av de totale billettinntektene. Ved å godta at distributøren får en høyere andel av billettinntektene, vil produsenten derfor kunne forvente at distributøren aksepterer en større MG. [155]

[153] Manusforfatternes og regissørenes organisasjoner forteller at det hører til sjeldenhetene at det blir utbetalt royalty for kunstneriske bidrag til norske kinofilmer.
[154] Ikke minst gjelder dette for barnefilm hvor etterhåndsstøtten er 200 prosent av salgsinntektene.
[155] Distributør og produsent vil selvsagt også kunne ha felles interesse av å skru opp størrelsen på MG-en i situasjoner hvor det er direkte eierinteresser mellom de to selskapene.

For produsenten og de andre investorene representerer etterhåndstilskuddet en betydelig risikoreduksjon. Så lenge filmen klarer å selge 10.000 billetter, er filmen sikret en dobling av inntektsstrømmen som genereres i markedet inntil taket for tilskuddet blir nådd. For barnefilm, som i utgangspunktet er rimelig sikre publikumsvinnere, handler dette om en tredobling, det vil si to kroner i tilskudd fra staten per krone tjent i markedet. Dette gjør barnefilm til rimelige sikre investeringsobjekt som i de fleste tilfeller gir et overskudd. For de fleste andre filmer er risikoen fortsatt betydelig og i svært mange tilfeller er heller ikke etterhåndstilskuddet nok for å bringe regnskapet i balanse. Denne profilen gjør det uten tvil vanskelig å skaffe risikokapital til norsk film.

FINANSIERING AV KINOFILM

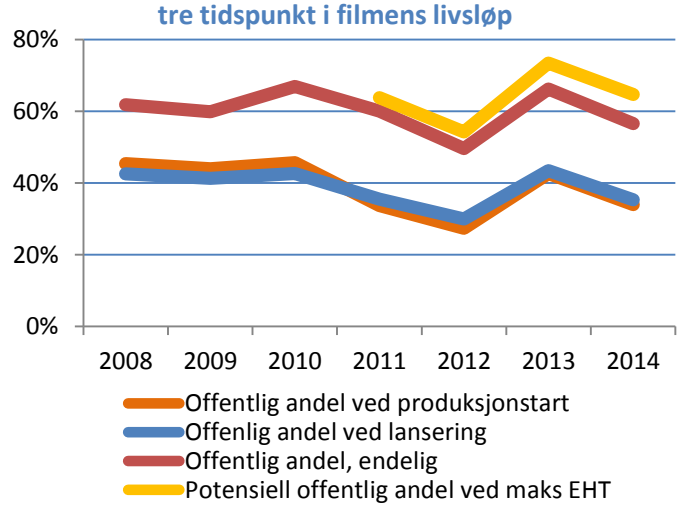
I det følgende går vi nærmere inn på finansieringen av kinofilm og ser på betydningen av de ulike finansieringskildene og de langsiktige utviklingslinjene. Viktige spørsmål i denne sammenheng er hvor stor del av filmfinansieringen som kommer fra offentlige kilder og hvor stor del som er egenkapital. Det er også interessant å se nærmere på hvordan egenkapitalen er satt sammen og hvor store mulighetene er for å øke tilgangen på risikokapital til norsk film.

OFFENTLIG ANDEL AV FINANSIERINGEN

Når det gjelder forholdet mellom offentlig finansiering og egenkapital, er det avgjørende å presisere på hvilket tidspunkt i filmens livsløp beregningene blir foretatt; på produksjonstidspunktet eller etter at filmen er i salg. Ønsker man å studere sammensetningen av egenkapitalen og ulike private aktørers villighet til å investere penger og arbeidskreditter i film, er det finansieringsplanen på det tidspunktet filmen settes i produksjon som bør være utgangspunktet. Er man derimot opptatt av å vise hvor stor andel av en films totale produksjonsbudsjett som i siste instans blir betalt av det offentlige, bør regnskapet gjøres opp etter at filmen er lansert og aller helst etter at den har vært i markedet i inntil tre år og så mye som mulig av etterhåndstilskuddet er hentet ut. Mens det første perspektivet bare vil inkludere forhåndstilskuddene fra NFI og eventuelle andre offentlige kilder som er tilgjengelige på produksjonstidspunktet, vil det siste også inkludere NFIs lanserings- og etterhåndstilskudd.

Figur 5.2 viser utviklingen i den offentlige andelen av finansieringen basert på begge disse definisjonene. I tillegg har vi lagt inn en tredje linje som viser den offentlige andelen på lanseringstidspunktet, dvs. etter at lanseringsbudsjettet og lanseringstilskuddet er bestemt, men før filmen har mottatt den første utbetalingen av etterhåndstilskudd (EHT). Merk at den offentlige andelen her inkluderer tilskuddene fra NFI, samt støtte fra andre land i EU og EØS som er gitt som tilskudd og ikke på markedsmessige vilkår. Normalt er dette tilskudd gitt fra andre lands nasjonale filminstitutter, insentivordninger o.l.. Støtte fra de overnasjonale ordningene, som plasserer seg et sted mellom harde og myke tildelinger, er ikke regnet med. Dette er i tråd med hvordan disse tildelingene blir klassifisert i henhold til forskriften. Merk også at vi så langt det har vært mulig har tilpasset tallene fra årene 2008 til 2010, hvor tildelingene er gjort etter den gamle ordningen, til de

Figur 5.2: Offentlig andel av finansiering på tre tidspunkt i filmens livsløp



definisjoner som gjelder fra 2011. Dette betyr for eksempel at eventuelle tilbakebetalinger av norske fondsmidler er trukket fra den endelige offentlige andelen. Fra 2008 til 2010 er det den gamle billettstøtteordningen som utgjør forskjellen mellom den endelige fordelingen og fordelingen ved lanseringstidspunktet. Fra 2011 er det etterhåndsstøtten som utgjør denne forskjellen.

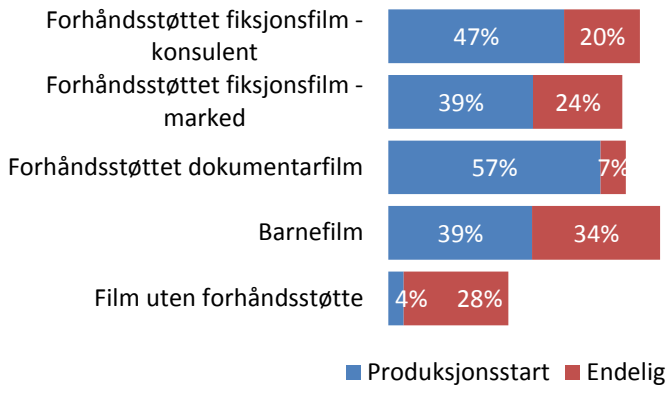
Vi ser at den offentlige andelen ved produksjonsstart jevnt over ligger lavere etter at den nye forskriften ble iverksatt fra 2011 enn i årene før. Unntaket er 2013 og skyldes langt på vei at dette var et år da bare fire av 24 premierefilmer ble produsert uten forhåndstilskudd (mot 10 av 24 og 12 av 32 i de to foregående årene).

Fra 2011 til 2014 svinger den offentlige finansieringsandelen ved produksjonsstart fra 27,4 prosent i 2012 til 42,7 prosent i 2013 med et snitt på 34,5 prosent. Dette betyr med andre ord at rundt to tredjedeler av produksjonsbudsjettene er blitt hentet fra andre kilder.

Fra og med 2011 har lanseringstilskuddet gitt en marginal økning i den offentlige finansieringsandelen. Som nevnt over, gir den nye forskriften mulighet for å få dekket inntil 50 prosent av lanseringskostnadene innenfor et tak på 2 millioner kroner. Produsentene har stort sett tilpasset seg disse reglene og i årene mellom 2011 og 2014 svinger lanseringstilskuddets andel av lanseringsbudsjettet fra 44 til 48 prosent. Vi ser også at de nye retningslinjene for lanseringstilskuddet kombinert med den nye etterhåndsstøtten gir en større vekst i de offentliges finansieringsandel i løpet av filmens livsløp enn hva tilfellet var med den gamle ordningen. Mens differansen mellom den endelige andelen og andelen ved produksjonsstart er 18 prosentpoeng i gjennomsnitt før forskriftsendringen, er den 24 prosent i gjennomsnitt etter endringen.

Etterhåndstilskuddet representerer en betydelig forskjell og øker den offentlige finansieringsandelen til et snitt på 58,1 prosent. Også her utgjør 2013 en topp med en offentlig finansieringsandel på 66,2 prosent, mot 49,6 prosent i 2012. Figuren inneholder også en kurve som viser den høyest mulige offentlige tilskuddsandelen som filmene kunne oppnådd dersom samtlige filmer fikk utbetalt maksimalt etterhåndstilskudd. Differansen mellom denne linjen og linjen som tar utgangspunkt i faktisk opptjent etterhåndstilskudd, er naturlig nok større i 2013 og 2014 enn i de to foregående årene fordi flere filmer fortsatt er i en fase hvor det tjenes opp etterhåndstilskudd. [156] I 2013 ligger den offentlige andelen ved maksimal utbetaling av etterhåndstilskudd på 73,4 prosent, det vil si rett under 75 prosent som er den normale grensen for offentlig finansiering i henhold til forskriften.

Figur 5.3: Offentlig støtteandel ved produksjonsstart og endelig, årssnitt 2011-2013



Graden av offentlig finansiering varierer betydelig mellom ulike kategorier av filmer. Dette er illustrert i figur 5.3 som viser offentlig finansieringsandel ved produksjonsstart og etter opptjent etterhåndsstøtte. Tallene er gjennomsnitt for årene 2011-2013. Når det gjelder den endelige offentlige finansieringsandelen kommer barnefilm på topp med et gjennomsnitt på 73 prosent. Dette skyldes i all hovedsak at disse filmene, som tidligere nevnt, har en høyere maksimumsgrense for etterhåndstilskudd og en raskere opptjening før denne grensen blir nådd. For all annen film med

[156] Beregningene av faktisk opptjent etterhåndstilskudd i figur 5.2 og 5.3 er gjort per overgangen april-mai 2014. I tillegg er det estimert etterhåndstilskudd for de fleste filmene i 2014 som ennå ikke har hatt premiere. Dette er gjort med utgangspunkt i MG og annet forhåndssalg. Filmer med premiere i treårsperioden før dette tidspunktet vil derfor potensielt kunne tjene opp mer etterhåndsstøtte. Effekten av dette vil naturlig nok være størst for 2014 og noe mindre for 2013.

forhåndstilskudd er variasjonene små. Kinodokumentar ender på en offentlig finansieringsandel på 64 prosent og fiksjonsfilm med tildeling etter markedsordningen på 63 prosent. Fiksjonsfilm med tildeling etter konsulentordningen ligger noe høyere og ender på 67 prosent. [157]

Utgangspunktet ved prosjektstart ser imidlertid helt forskjellig ut. På dette tidspunktet har barnefilm og fiksjonsfilm med støtte etter markedsordningen en offentlig finansieringsandel 39 prosent. Dette er de filmprosjektene som har det største publikumspotensialet og som dermed også har de beste mulighetene for å sikre finansiering fra andre kilder. Det er også de prosjektene som med størst sannsynlighet vil kunne dekke inn en høyere egenandel med et solid etterhåndstilskudd.

Forhåndsstøttet fiksjonsfilm etter konsulentordningen har derimot en offentlig finansieringsandel ved prosjektstart på 47 prosent og dokumentarfilm på 57 prosent. Dette er filmer med et lavere publikumspotensial og inntjeningen fra markedet og etterhåndsstøtten vil normalt være mer begrenset. Mens lansering og etterhåndsstøtten øker konsulentfilmenes offentlige tilskuddsandel med 20 prosentpoeng, er den tilsvarende økningen for kinodokumentar bare 7 prosent.

Film uten forhåndstøtte står i en særstilling. Dette er normalt lavbudsjettfilmer som er startet opp med et stort innslag av produsent- og leverandørkreditter og basert på en forutsetning om at etterhåndstilskuddet vil kunne dekke inn en betydelig del av produksjonskostnadene. En mindre gruppe er filmer med et større publikumspotensial som ikke har sluppet gjennom i markedsordningen. En betydelig del av lavbudsjettfilmene uten forhåndstilskudd når aldri et salg på 10.000 billetter og må derfor nøye seg med lanseringstilskuddet. [158] Til tross for dette gir lanserings- og etterhåndstilskuddet en betydelig økning i den offentlige tilskuddsandelen fra fire til 32 prosent.

FINANSIERING AV KINOFILM – EN SAMLET OVERSIKT

Selv om de offentlige tilskuddene til kinofilm er betydelige, er det likevel store summer som skal skaffes fra andre kilder. Med produksjonsbudsjetter på til sammen 1,77 milliarder kroner i perioden 2011 til 2014, handler dette om ca. 1,16 milliarder kroner eller nesten 290 millioner kroner per år. Om vi ser bort fra de overnasjonale offentlige kildene, som i filmfinansieringssammenheng ikke er regnet som offentlige, er dette i all hovedsak private finansieringskilder.

Å sette sammen en finansieringsplan for et filmprosjekt er som oftest et omfattende og tidkrevende arbeid. Tidligere undersøkelser har vist at hver enkelt produksjon som oftest har bidrag fra en lang rekke finansieringskilder og at hver enkelt sum nødvendigvis ikke er så stor. [159]

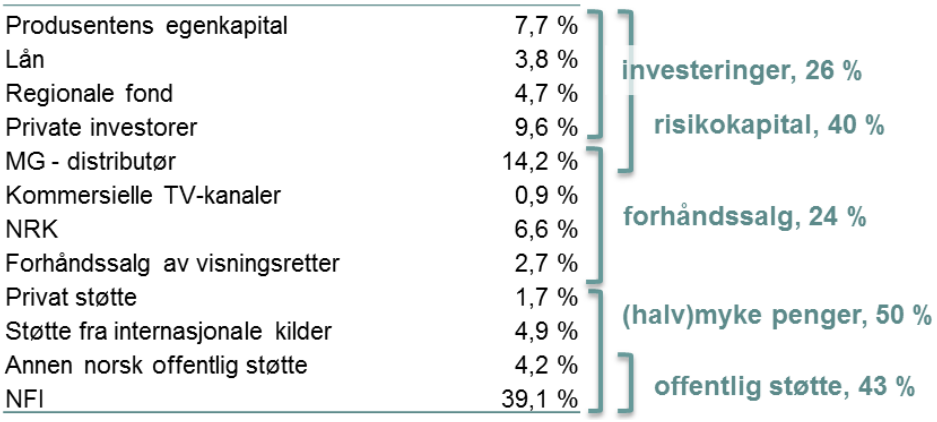
I spørreundersøkelsen til produsentene ba vi hver enkelt produsent om å angi hvor stor del av finansieringen av selskapets produksjoner de to siste årene som har kommet fra ulike kilder. [160] For spillefilmprodusentene er fordelingen som vist i figur 5.4.

Denne oversikten bør oppfattes som et estimat. Prosentandelene ser imidlertid ut til å være rimelig presise for de tallene som kan kontrolleres med mer håndfaste data. Det gjelder støtten fra NFI som ligger noen få

[157] Merk at kategoriene i denne figuren ikke er gjensidig utelukkende. Barnefilm, som er skilt ut som en egen kategori, er også med i de andre kategoriene (unntatt i kategorien dokumentarfilm).
[158] I 2011 gjaldt dette fem av tolv filmer, i 2012 fire av ti, i 2013 en av fire og så langt i 2014 ser tre filmer til å komme i denne situasjonen.
[159] Ryssevik et. al (2009)
[160] Produsentene oppga en fordeling på ulike finansieringskilder i prosent. Vi har deretter vektet disse tallene med utgangspunkt i selskapenes omsetning for å oppnå en estimert fordeling for hele spillefilmbransjen.

prosentpoeng høyere enn det vi kan lese ut av NFIs tildelingsstatistikk. Det samme gjelder støtten fra internasjonale kilder som ligger svært nær de tallene som oppgis av NFI. [161]

Figur 5.4: Finansiering av spillefilm de siste par årene, estimater basert på data fra spørreundersøkelsen



I tillegg til støtten fra NFI har produsentene oppgitt at rundt fire prosent av finansieringen kommer fra andre norske offentlige kilder. Denne summen inkluderer blant annet støtte fra de regionale filmsentrene som når det gjelder spillefilm bare kan gis som manus- og utviklingsstøtte, ikke som støtte til produksjon. Summen inkluderer trolig også tilskudd fra regionale myndigheter og andre offentlige institusjoner som i enkelte tilfeller støtter konkrete spillefilmprosjekter. Til sammen gir dette en finansieringsandel fra offentlige norske kilder på rundt 43 prosent.

Kategorien internasjonale kilder omfatter både de overnasjonale fondene, Eurimages, Nordisk Film og TV-fond og EUs Media-program, samt støtte fra nasjonale filminstitutt.

- **Eurimages** er Europarådets fond for samproduksjon av spillefilm og dokumentarfilm og yter toppfinansiering for filmer som er samprodusert mellom minst to av medlemslandene.
- **Nordisk film og TV-fond** er opprettet av Nordisk Ministerråd og yter toppfinansiering av spillefilm, TV-drama og dokumentarfilm for nordiske filmer med distribusjon i minst to nordiske land.
- **EUs Media-program** (Kreativt Europa) har flere tilskuddsordninger, men viktigst i denne sammenhengen er utviklingstilskudd til film-, TV- og spill-prosjekter, samt produksjonsstøtte til TV-prosjekter.
- **Nasjonale filminstitutt** i andre land vil også kunne støtte norske filmprosjekter. Dette skjer som oftest i samproduksjoner der hele eller deler av filminnspillingen foregår i det aktuelle landet.

Om vi legger til alle disse tilskuddssatsene, øker støtten fra «offentlige kilder» til rundt 48 prosent. Det er likevel bare de nasjonale filminstituttene som regnes som offentlige i streng forstand.

Spillefilmprodusentene har også i følge disse tallene mottatt i underkant av to prosent i støtte fra private kilder. Dette gjelder myke penger fra private fond, stiftelser og organisasjoner og eventuelle sponsormidler uten krav om tilbakebetaling. Sammen med de offentlige kildene betyr dette at nokså nøyaktig halvparten av finansieringen av norske spillefilmer kan karakteriseres som myke eller halvmyke. De overnasjonale finansieringskildene har som nevnt forholdsvis strenge formelle tilbakebetalingskrav, men forvalter disse romslig.

[161] I NFIs årsrapport for 2013 er forhånds- og lanseringsstøtten beregnet til 38 prosent av totalbudsjettet til norske premierefilmer i 2013. For hele perioden 2011-2013 er den beregnet til 33 prosent. Overnasjonal støtte er oppgitt til 5 prosent i 2013 og 4 prosent for hele perioden, jf. figur 7 og 9, s. 20 (Norsk filminstitutt, 2013: *Årsrapport*).

Viktigst blant de private aktørene er distributørene som gjennom sine minimumsgarantier bidrar med vel 14 prosent av den totale finansieringen. Finansieringsplanen vil normalt også kunne inneholde penger fra forhåndssalg i andre markeder, ikke minst fra ulike TV-stasjoner. Med den estimeringsprosedyren vi har benyttet, kommer NRK ut med over 6 prosent. Dette er åpenbart feil og skyldes unøyaktigheter i enkelte av selskapenes rapportering i spørreundersøkelsen. En normal pris for et visningskjøp av en film på TV er 0,5 millioner kroner og NRK bidrar sjelden i finansieringen av kinofilm utover dette. Det reelle bidraget fra NRK ligger derfor trolig mellom 1 og 2 prosent. I tillegg kommer rundt 1 prosent fra andre, kommersielle TV-kanaler i Norge, samt andre forhåndssalg av visningsretter med ytterligere 2,7 prosent.

Fra et finansieringssynspunkt er det likevel en betydelig forskjell på distributørens MG og de andre forsalgene. Mens MG-en fra distributørens ståsted kan karakteriseres som risikokapital som skal dekkes inn av filmens inntektsstrøm (riktignok med høyeste prioritet), er de andre forhåndssalgene betaling for en «vare» som blir levert idet filmen gjøres tilgjengelig i det aktuelle visningsvinduet. Risikoen for kjøperen er dermed langt mindre og kjøpet gir ikke rettigheter til filmens øvrige inntekter. Det hender likevel at TV-kanaler også opptrer som mer ordinære investorer og plasserer penger i filmen i bytte mot en andel av filmens inntektsstrøm.

Private investorer står for 9,6 prosent av finansieringen til spillefilm, i følge disse beregningene. Det finnes ikke mange rene finansielle investorer i Norge som har valgt å investere i film. Det er derfor rimelig å anta at denne prosentandelen også inkluderer investeringer fra distributører (i tillegg til MG) og trolig også TV-stasjoner (i tillegg til kjøp av visningsretter).

I tillegg kommer toppfinansiering fra de regionale filmfondene, som normalt blir gitt under tilsvarende betingelser som private investeringer, det vil si med krav om tilbakebetaling med høy prioritet og tilgang til et eventuelt overskudd. De regionale fondenes finansieringspraksis varierer imidlertid betydelig. For det første blir fondenes plassering av det statlige tilskuddet som de mottar gjort etter noe mykere prinsipper enn fondets egne midler. For det andre er det også variasjoner mellom de enkelte fondene. Fuzz, som i tillegg til regional offentlig kapital også har et betydelig innslag av privat kapital, stiller vanligvis hardere betingelser enn de andre fondene.

Med 4,7 prosent av den samlede finansieringen har de regionale fondene stått for vel 83 millioner av den totale kinofilmfinansieringen i perioden 2011 til 2014, dvs. rundt 21 millioner per år. Fondene mottar i overkant av 10 millioner per år over statsbudsjettet under forutsetning av at det tilføres et like stort beløp med regionale midler. Dette gir vel 20 millioner i ny kapital per år, i tillegg til resirkulerte fondsmidler. Samtidig plasserer fondene også en del midler i andre formater enn kinofilm. Estimatet på vel 20 millioner per år synes derfor rimelig.

Spillefilmprodusentenes egenkapital utgjør 7,7 prosent av de samlede produksjonsbudsjettene og består nok i betydelig grad av kreditter på arbeid og bruk av utstyr. I tillegg kommer i underkant av fire prosent av finansieringen fra lån. Dette handler om kortsiktige likviditetslån for å finansiere løpende produksjonsutgifter i påvente av overføringer fra ulike andre kilder samt i noen tilfeller nødvendig toppfinansiering for å få produksjonsbudsjettet til å gå opp. For produsentene er kortsiktige lån en kostbar finansieringskilde. I spørreundersøkelsen oppgir hele 60 prosent at rentekostnader på kortsiktige lån er en kritisk utfordring for selskapet. Likviditetslån til finansiering av spillefilmproduksjon kan også være vanskelig å få. Godt over halvparten av selskapene forteller at det er vanskelig å få innvilget slike lån.

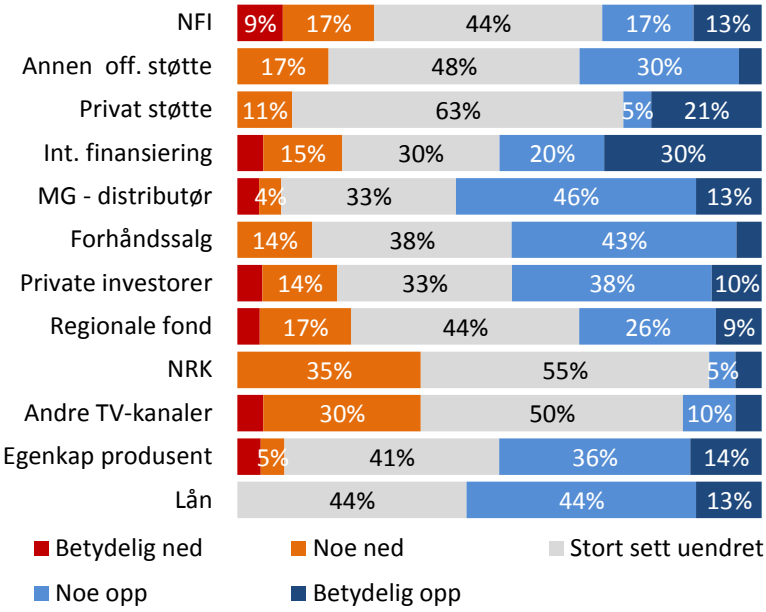
Alt i alt forteller dette at rundt halvparten av kinofilmfinansieringen i Norge kommer fra myke eller halvmyke penger, og at den andre halvparten er delt omtrent likt mellom forhåndssalg og investeringer. Fordi distributørens MG også er beheftet med en betydelig grad av risiko og også gir rettigheter i deler av filmens inntektsstrøm, kan nokså nøyaktig 40 prosent av finansieringen karakteriseres som risikokapital. Nokså nøyaktig en femtedel av denne risikokapitalen er stilt til disposisjon av produsenten. Om vi antar at

produsenten indirekte er ansvarlig for en betydelig del av lånefinansieringen, øker denne andelen til i underkant av en tredjedel.

Vi spurte også produsentene hvordan viktigheten av ulike finansieringskilder har utviklet seg de siste par årene. Resultatene når det gjelder spillefilm er vist i figur 5.5.

For alle finansieringskilder, unntatt forhåndskjøp av visningsretter fra TV-stasjoner, er det en overvekt av produsenter som rapporterer at finansieringskilden har blitt viktigere. I særlig grad gjelder dette minimumsgarantier fra distributør hvor nærmere 60 prosent mener at dette har blitt en viktigere finansieringskilde. Dette samsvarer godt med det vi har fått opplyst i samtaler med produsenter og distributører hvor det synes å være enighet om at minimumsgarantiene har blitt større de siste årene og særlig etter at etterhåndstilskuddet ble innført.

Figur 5.5: Endringer i viktigheten av ulike finansieringskilder siste par år, spillefilm



Også produsentens egenkapital og i enda større grad finansiering ved hjelp av lån har tilsynelatende blitt viktigere de siste par årene. Dette kan bety at produsentene har blitt mer villige til å ta egen risiko for å få filmene finansiert. [162]

En annen finansieringskilde som har vokst i betydning, er internasjonal finansiering. Selv om internasjonale kilder, i følge figur 5.4 bare står for rundt fem prosent av den samlede finansieringen, mener rundt halvparten av selskapene at betydningen er økende. Dette henger nok sammen med økende samproduksjon og produksjon av norsk film i utlandet.

Private investorer, som per i dag står for 10 prosent av den samlede finansieringen, har også økt i viktighet. Nærmere halvparten rapporterer at privat investeringskapital er blitt viktigere og bare 20 prosent sier at slike investeringer er blitt mindre viktige. Når det gjelder de regionale fondene, er utviklingen derimot mer balansert, rundt 20 prosent forteller om reduksjon og 35 prosent om vekst. Dette kan synes rimelig. Det er bare Fuzz blant de regionale fondene, som i vesentlig grad har økt sin investeringskapital de senere årene.

FINANSIERING AV DOKUMENTARFILM OG TV-PRODUKSJON

Film i andre formater finansieres forskjellig fra spillefilm. Dette er illustrert i tabell 5.1 som bygger på estimater fra spørreundersøkelsen til produsentene og som viser sammenlignbare tall for spillefilm, dokumentarfilm og TV-produksjon. Merk at vi her har bedt produsentene om å angi hvordan de filmene de har produsert de siste par årene er blitt finansiert. Tallene for dokumentarfilm er derfor aggregerte og vektede tall for produsenter som oppgir at de hovedsakelig er engasjert med dokumentarfilmproduksjon og vice versa for spillefilm og TV-produksjon. Estimatene er derfor i noen grad påvirket av at enkelte produksjonsselskap produserer film i flere

[162] Merk likevel at en tredjedel av spillefilmselskapene oppga at lån ikke var en relevant finansieringskilde for dem.

formater. Dette betyr mest for forholdet mellom dokumentar- og tv-produksjon hvor disse grensene er mest flytende. Spillefilmprodusentene er derimot normalt langt mer spesialiserte enn de to andre gruppene. [163] TV-produksjon omfatter bare produksjon fra uavhengige produsenter som selger sine programmer og produksjonstjenester til TV-kanalene, ikke intern produksjon i disse kanalene.

Tabell 5.1: Finansiering av film i ulike formater de siste par årene, estimater basert på data fra spørreundersøkelsen

	Spillefilm	Dokumentarfilm	TV-produksjon
Produsentens egenkapital	7,7 %	9,8 %	1,3 %
Lån	3,8 %	0,1 %	0,0 %
Regionale fond	4,7 %	1,2 %	1,0 %
Private investorer	9,6 %	0,7 %	0,3 %
MG - distributør	14,2 %	0,3 %	7,8 %
Kommersielle TV-kanaler	0,9 %	21,3 %	76,3 %
NRK	6,6 %	21,5 %	10,1 %
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 %
NFI	39,1 %	21,2 %	1,7 %

Finansieringen av dokumentarfilm er svært forskjellig fra spillefilm. Ikke minst er andelen offentlig finansiering betydelig mindre. Når vi ser hele dokumentarfilmproduksjonen under ett, og ikke bare de få filmene som blir vist på kino, kommer 21 posent av midlene fra NFI og ytterligere 14 prosent fra andre norske offentlige kilder. Det er naturlig å tro at de regionale filmsentrene veier tungt i den siste potten gitt at disse institusjonene også kan gi produksjonsstøtte til dokumentarfilmprosjekter. Tildelinger fra Fond for lyd og bilde i Kulturrådet vil også være med her. I tillegg er det ikke uvanlig at departementer, direktorater og andre offentlige enheter støtter konkrete dokumentarfilmprosjekter som har relevans for deres virksomhet. Legger vi til 3 prosent internasjonal støtte, betyr dette at rundt 38 prosent av finansieringen av den norske dokumentarfilmproduksjonen kommer fra offentlige kilder, sammenlignet med 50 prosent for spillefilmen. Disse tallene inkluderer, som nevnt tidligere, ikke etterhåndsstøtten.

De største bidragene til dokumentarfilmenes finansieringsplaner kommer fra TV-kanalene - hele 42 prosent, fordelt likt mellom NRK og de kommersielle TV-kanalene. TV-dokumentarer vil i de aller fleste tilfeller være forhåndskjøpt av en TV-kanal og prosjektet vil ikke bli realisert uten at en slik avtale er på plass. Ytterligere fire prosent fra forhåndsolgte visningsretter utenom de norsk TV-kanalene hører også med til dette bildet. Det er mulig at dokumentarfilmprodusentene som har svart på undersøkelsen, også kan ha tatt med rene oppdragskjøp fra NRK eller TV2. Da dette er produksjon som er betalt fullt ut av TV-stasjonene vil det bidra til å trekke opp tallene.

Produsentenes egenkapitalandel er noe høyere for dokumentarfilm enn for spillefilm – ti mot åtte prosent. Derimot ser det ikke ut til at dokumentarfilmprodusentene i nevneverdig grad tar sjansen på finansiere produksjonsaktivitet med kortsiktige lån. Dette er nok mest vanlig for kinofilm hvor etterhåndsstøtten reduserer risikoen for at slike lån ikke kan betales tilbake. Også dokumentarfilm på kino kan motta

[163] Dette betyr at kolonnen for dokumentarfilm også inkluderer kinodokumentar som normalt vil ha andre finansieringsmodeller enn TV-dokumentar. Kinodokumentaren utgjør likevel en forholdsvis liten del av den samlede produksjonen av dokumentarfilm i Norge, så det er rimelig å anta at tallene i denne kolonnen hovedsakelig viser fordelingen for TV-dokumentar.

etterhåndsstøtte, men dette utgjør en svært liten del av den samlede finansieringen av dokumentarfilmproduksjonen i Norge.

Verken private investeringer eller finansiering fra de regionale fondene spiller en nevneverdig rolle når det gjelder dokumentarfilm. Dette kan skyldes at dokumentarfilmprodusentene i mindre grad enn spillefilmprodusentene har behov for denne typen kostbar toppfinansiering som gjør et kraftig innhogg i produsentenes egen inntektsstrøm. Alternativt kan det bety at dokumentarfilm er vurdert som mindre interessante investeringsobjekt enn de mest markedsorienterte spillefilmprosjektene. Dokumentarfilm er også ofte i en situasjon hvor kravene til journalistisk frihet og uavhengighet er store. Dette setter grenser når det gjelder bruk av private, og i enkelte sammenhenger, også offentlige finansieringskilder.

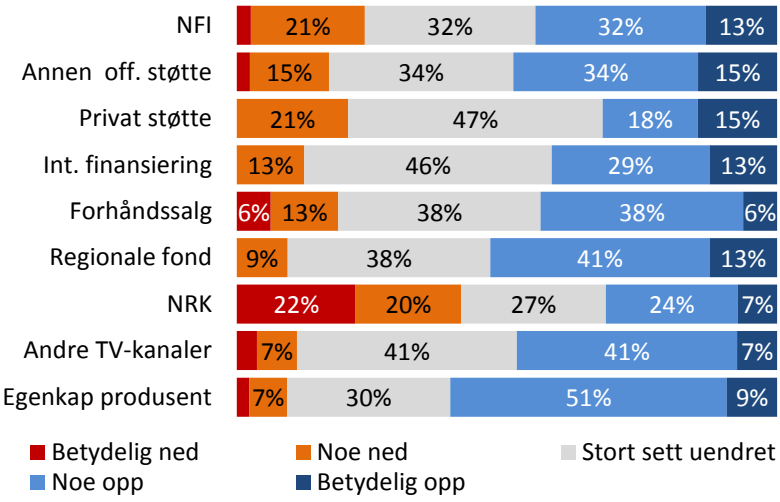
Minimumsgarantier fra distributør har heller ingen betydning i dokumentarbransjen. Selv om slike garantier kan og blir gitt for et fåtall kinodokumentarer, utgjør dette som nevnt en svært liten del av den samlede dokumentarfilmproduksjonen.

Når det gjelder produksjon av TV-drama og TV-underholdning, kommer naturlig nok hovedtyngden av finansieringen fra TV-kanalene. Som for TV-dokumentar, handler dette i all hovedsak om forhåndsolgte produksjoner hvor kanalene kjøper konsepter, program og produksjonskapasitet fra produsentene. Hele 86 prosent av produksjonen er finansiert av TV-kanalene, hvorav storparten kommer fra de kommersielle kanalene og bare ti prosent fra NRK.

Offentlige midler utgjør en liten del av finansiering på dette området, to prosent fra NFI og en prosent fra andre offentlige kilder. Andelen fra NFI er trolig for lav gitt at instituttet bevilget 47,5 millioner til TV-drama i 2013 og 32,1 millioner i 2012. [164] Dette kan skyldes at de større TV-produsentene er underrepresentert i undersøkelsen. Hele åtte prosent av finansieringen er oppgitt å komme fra distributørenes minimumsgarantier. Vi er også usikre på om dette gir et riktig bilde av virkeligheten.

Alt i alt ser TV-produksjon ikke ut til involvere egen risiko for produsentene. Bare én prosent av finansieringen er klassifisert som egenkapital.

Figur 5.6: Endringer i viktigheten av ulike finansieringskilder siste par år, dokumentar



Også når det gjelder dokumentarfilmselskapene, har de fleste finansieringskildene fått økt betydning (jf. figur 5.6). [165] Det store unntaket er NRK, hvor 42 prosent sier at betydningen har gått ned og rundt 30 prosent sier at den har gått opp. Dette er selvsagt viktig gitt at rundt en femtedel av finansieringen av den norske dokumentarfilmproduksjonen per i dag kommer fra NRK. Til gjengjeld har finansiering fra de kommersielle TV-kanalene, som også står for en femtedel av finansieringen, fått økt betydning de siste par årene. Her har rundt halvparten av selskapene opplevd vekst og bare 10 prosent reduksjon.

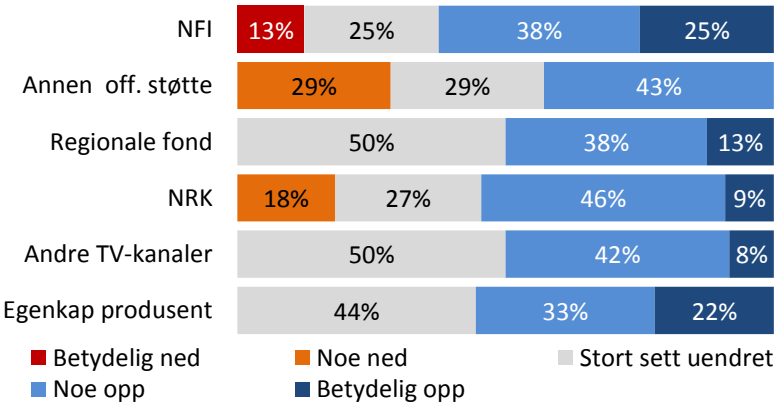
[164] Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport*.

[165] Merk at vi i denne figuren har tatt bort finansieringskilder hvor andelen i tab 5.1 er tilnærmet null, eller hvor mer enn halvparten av selskapene har oppgitt at finansieringskilden ikke er relevant for dem.

Det er også verdt å merke seg at dokumentarfilmprodusentene, i betydelig større grad enn spillefilmprodusentene, har opplevd at den offentlige finansieringen har fått økt betydning. Dette gjelder både støtten fra NFI og, i enda sterkere grad, støtten fra andre offentlige kilder, blant annet de regionale filmsentrene. Også de regionale fondene har fått økt betydning for finansiering av dokumentarfilm. Godt over halvparten av selskapene har opplevd vekst, selv om fondene fortsatt står for en svært liten andel av finansieringen innenfor denne sjangeren.

Også for dokumentarfilmprodusentene har egenkapitalen blitt en viktigere del av filmenes finansieringsplan. Hele 60 prosent oppgir at selskapets egenkapital, som i følge tabell 5.1 utgjør 10 prosent av den samlede finansieringen, har fått økt betydning de siste par årene.

Figur 5.7: Endringer i viktigheten av ulike finansieringskilder siste par år, TV-produksjon



For TV-produsentene utgjør TV-kanalenes forhåndskjøp den overlegent største finansieringskilden. Utviklingen for NRK versus de kommersielle kanalene er forholdsvis lik (jf. figur 5.7).[166] I begge tilfeller har rundt halvparten av produsentene opplevd vekst. Det er likevel verdt å merke seg at hver femte TV-produsent har opplevd at NRK har fått redusert betydning de siste par årene. Når det gjelder kommersielle TV-kanaler er det derimot ingen som rapporterer om nedgang.

Også finansiering fra NFI, som utgjør to prosent av den samlede finansieringen for TV-produsentene, har tilsynelatende fått økt betydning de siste par årene. Over 60 prosent forteller at NFI-støtten er blitt viktigere og bare et lite mindretall forteller om reduksjon. Også støtten fra de regionale fondene har økt i betydning, selv om den samlet sett ikke utgjør mer enn én prosent i følge tabell 5.1.

INNTEKTER - KINOFILM

Flere studier har vist at inntektsgrunnlaget for kinofilm er under press. Dette gjelder blant annet en analyse Deloitte har gjennomført i Danmark som viser at markedsinntektene til danske spillefilmer i gjennomsnitt er 40 prosent lavere i 2011 sammenlignet med i 2004.[167] Denne studien viser også at nettoinntektene, som er de inntektene som produsenten sitter igjen med etter at distributørene og andre høyt prioriterte rettighetshavere har fått sitt, har falt enda mer enn bruttoinntektene og kanskje så mye som 60 prosent for film som har fått støtte under den danske konsulentordningen. En betydelig del av dette inntektstapet kommer fra markedet for fysiske videoprodukter (DVD og Blueray) som har falt dramatisk de siste årene. Selv om inntektene fra nye digitale distribusjonskanaler er voksende, har dette på ingen måte vært nok til å kompensere for dette fallet.

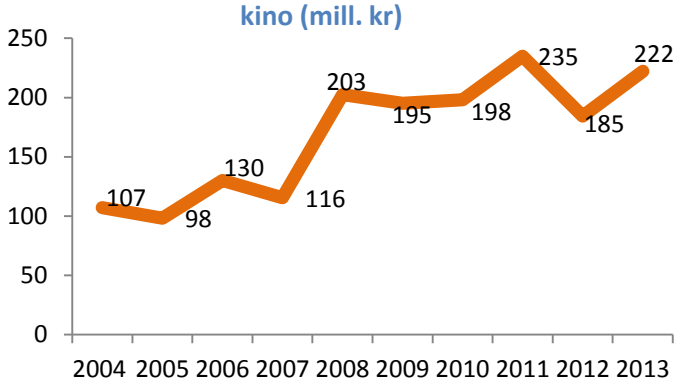
Vi har dessverre ikke norske data med like stor presisjon som de som har vært benyttet i den danske studien. Dette skyldes at produsentene etter forskriftsendringen i 2010 ikke lenger er forpliktet til å levere komplette inntektsrapporter for sine filmer til NFI. Datamaterialet vi har hatt tilgang til tyder likevel på at utviklingen ikke er så forskjellig.

[166] Jf. forrige fotnote.
[167] Deloitte (2013).

Inntektene til spillefilm kommer fra de ulike vinduene eller kanalene som filmen distribueres gjennom. Dette gjelder billettinntekter fra kinodistribusjon i Norge, salg av visningsretter på TV, salg av fysiske video-produkter, salg og leie av digitalt distribuert film og salg av film til utlandet.

Kinomarkedet har, tross mange dystre spådommer, holdt seg overraskende stabilt og tallet på besøkende har variert mellom 10 og 13 millioner i løpet av de siste 25 årene. En voksende andel av disse billettene blir imidlertid solgt til norske filmer. Tallet på besøkende til norske kinofilmer har økt fra ca. 1,4 millioner i 1990 til 2,7 millioner i 2013.

Figur 5.8: Billettinntekter, norske filmer på kino (mill. kr)



Bare siden 2004 har dette ført til en fordobling av billettinntektene til norsk film fra rundt 100 millioner i starten av perioden til 222 millioner i 2013. [168] I 2013 utgjør inntektene fra de norske filmene vel 20 prosent av de samlede billettinntektene. Som nevnt tidligere vil 40 prosent av disse inntektene bli fordelt mellom distributør og filmens eiere, resten beholdes av kinoen. Om vi antar at rundt 32 prosent av billettinntektene går til filmens eiere og 8 prosent til distributøren, og også trekker fra momsen på 8 prosent, handler altså dette om inntekter til filmens eiere på rundt 66 millioner kroner i 2013.

Når det gjelder salg av fysiske videoprodukter har utviklingen trolig vært like negativ som i Danmark. Salget av DVD og Blueray nådde en topp i 2008 med vel 20 millioner solgte enheter. Fra denne toppen synker salget jevnt og trutt og når en foreløpig bunn i 2013 med 8,7 millioner enheter. Om vi antar at produsentens andel av salgsprisen er den samme på begge tidspunkt, betyr dette at inntektene er blitt mer enn halvert.

Når det gjelder inntekter fra de andre distribusjonskanalene for spillefilm, har vi ingen sikre markedsdata. Med utgangspunkt i spørreundersøkelsen til produsentene kan vi likevel estimere hvordan de samlede inntektene fordeler seg mellom de ulike markedene. Denne fordelingen er vist i tabell 5.2. [169]

Tabell 5.2: Fordeling av salgsinntektene på ulike markeder/salgskanaler, 2013

	Andel	Estimert inntekt (mill. kroner)
Kinosalg i Norge	50 %	66
Kinosalg til utlandet	15 %	20
Visningsretter til TV i Norge	11 %	15
Visningsretter til TV i utlandet	6 %	8
Fysiske videoformater (DVD, Blueray)	8 %	11
Video-on-demand	6 %	8
Andre inntekter	4 %	5

Det norske kinomarkedet utgjør i følge disse beregningene nøyaktig halvparten av inntektsgrunnlaget for norskproduserte spillefilmer. Ytterligere 15 prosent kommer fra salg av filmene til det internasjonale kinomarkedet. Den tradisjonelle kinoen utgjør dermed rundt to tredjedeler av inntektene for norskprodusert

[168] Film & Kino (2013): *Årbok.*

[169] Produsentene ble bedt om å oppgi hvor stor del av inntektene for alle filmer de har rettigheter i som kom fra ulike markeder i 2013. Vi har her benyttet samme metode som ved beregningen av fordelingen på finansieringskilder i tabell 5.1, dvs. at svarene er vektet med utgangspunkt i selskapenes omsetning.

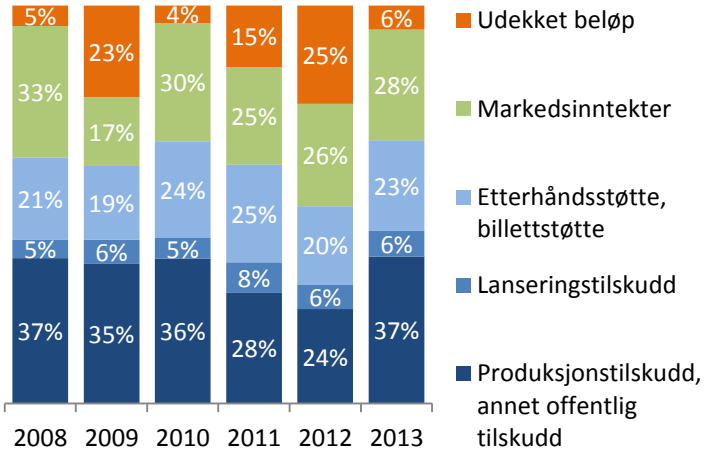
spillefilm. Salg av visningsretter til TV står for 17 prosent av inntektene for spillefilm, hvorav to tredjedeler kommer fra salg til norske kanaler. Når det gjelder salg av fysiske videoformater, utgjør dette bare 8 prosent i 2013, faktisk bare et par prosentpoeng over inntektene fra ulike VOD-tjenester. I tillegg kommer andre ikke spesifiserte inntekter på rundt 4 prosent. [170] Vi ser også at vel 20 prosent av inntektene til norske spillefilmer er generert i det utenlandske markedet.

I en tilsvarende beregning basert på 10 filmer fra 2003 og 2004, ble inntektene fra utlandet beregnet til 17 prosent. [171] Det norske kinomarkedets andel er her beregnet til 51 prosent, salg til norske TV-kanaler til 4 prosent og DVD-inntektene til hele 27 prosent. Det siste tallet kan synes noe høyt gitt at DVD-salget på dette tidspunktet langt fra hadde nådd toppen. [172]

Den andre kolonnen i tabell 5.2 presenterer estimerte inntekter i 2013 basert på den oppgitte fordelingen og den eneste inntektskomponenten hvor vi har rimelig sikre data, dvs. inntekter fra kinosalg i Norge. Gitt at kinosalget i Norge står for rundt 50 prosent av inntektene, kan vi altså anta at markedsinntektene for alle kinofilmer med premiere i 2013 ligger rundt 132 millioner kroner. Av dette er 28 millioner generert i utlandet. Fordi spillefilmer også vil kunne generere inntekter i årene etter premiereåret, ligger de reelle tallene trolig noe høyere enn dette.

Med et samlet produksjonsbudsjett på rundt 413 millioner kroner i 2013[173] betyr dette at rundt 32 prosent av produksjonskostnadene ble tjent inn igjen i markedet. Legges lanseringsbudsjettene til, reduseres denne andelen til i underkant av 28 prosent. Langt under en tredjedel av kostnadene knyttet til produksjon og distribusjon av norsk kinofilm tjenes med andre ord inn igjen fra markedet. At denne produksjonsøkonomien likevel henger sammen, skyldes for det første at en betydelig del av produksjons- og distribusjonsutgiftene er finansiert av det offentlige, samt at markedsinntektene forsterkes av en offentlig tilført inntektsstrøm – etterhåndstilskuddet.

Figur 5.9: De offentlige tilskuddenes og markedsinntektenes andel av kostnadene

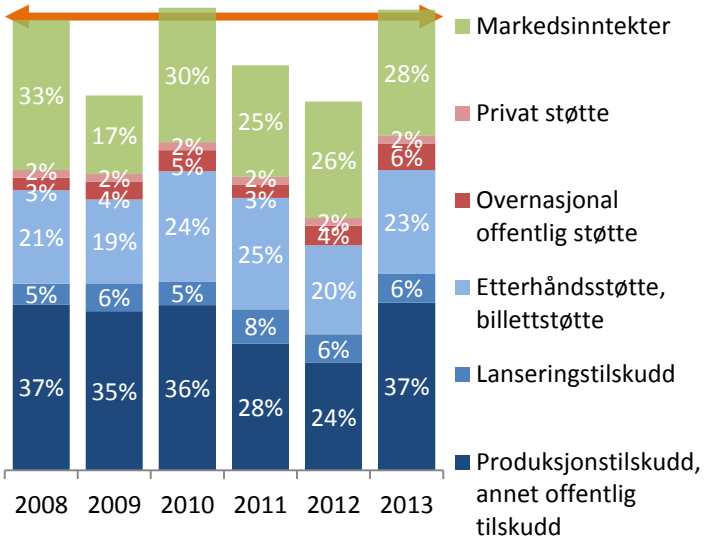


Dette er illustrert i figur 5.9 som viser den offentlige støtten og de estimerte markedsinntektenes andel av filmens totale kostnader, dvs. summen av produksjons- og lanseringskostnadene. [174] Mens den endelige offentlige andelen svinger fra 50 til 66 prosent i 2013, svinger markedsinntektene fra 17 til 33 prosent med et snitt på 26 prosent. Summen av offentlig støtte og markedsinntekter er likevel ikke nok til å dekke totalkostnadene

[170] I spørreskjemaet hadde denne kategorien navnet «internasjonalt formatsalg» og var beregnet for TV-produsenter. Gitt at formatsalg ikke er relevant for spillefilm, vil vi anta at spillefilmprodusentene har benyttet den som en restkategori for inntekter som ikke passer inn i de andre kategoriene.
[171] St.meld. nr. 22 (2006-2007).
[172] Tallet på solgte DVD-enheter i 2004 var 9,2 millioner, altså bare marginalt høyere enn det tilsvarende salget i 2013.
[173] Merk at denne summen er basert på de godkjente produksjonsbudsjettene i søknaden til NFI. Eventuelle overskridelser, som er regelen mer enn unntaket, er ikke med. Om også disse ekstrautgiftene var med ville det gitt en enda svakere produksjonsøkonomi enn det som er vist i de følgende analysene.
[174] Markedsinntektenes størrelse i 2011 og 2012 er her estimert på samme måte som for 2013, dvs. ved å doble de norske kinoinntektene. For årene før 2011 har vi tilgang til filmenes samlede inntekter fra alle markeder.

i noe enkelt år mellom 2008 og 2013. [175] For tre av årene ligger det udekkede beløpet mellom 4 og 6 prosent, for de tre andre er det betydelig høyere. Størst utfordringer hadde produsentene i 2009 og 2012 hvor henholdsvis 23 og 25 prosent av filmenes kostnader ikke var dekket av offentlig støtte og markedsinntekter.

Figur 5.10: Samlet oversikt over alle tilskudds- og inntektskomponentenes andel av kostnadene, etter premiereår



Et udekket beløp trenger likevel ikke bety at eierne av filmen taper penger. Som vist i figur 5.4, består spillefilmenes finansieringsplaner ikke bare av offentlige tilskudd (etter definisjonen i forskriften) og risikokapital. Mellom disse kategoriene finner vi også tilskudd fra de overnasjonale tilskuddsordningene i Europa som strengt tatt skal betales tilbake, men normalt med noe lavere prioritet. En annen kategori som ikke skal betales tilbake, er privat støtte gitt under myke vilkår, estimert til i underkant av to prosent av produksjonsbudsjettene. [176] Om også disse beløpene legges til, ser bildet noe annerledes ut.

Dette er illustrert i figur 5.10 hvor «break even» for alle filmene samlet er markert med en oransje strek. Den samlede kinofilmproduksjonen kommer nå ut mer eller mindre i balanse for tre av årene i perioden. For de tre andre genereres det et samlet underskudd på fra 11 prosent i 2011 til 17 og 19 prosent i henholdsvis 2009 og 2012. For hele perioden sett under ett gir beregningene et underskudd på ca. syv prosent. Om vi ser på periodene før og etter forskriftsendringen, finner vi et samlet underskudd på rett under fem prosent i perioden 2008-2010 og rundt åtte prosent i perioden 2011-2013.

Et overskudd vil i denne sammenhengen bety at risikokapitalen kan betales tilbake med et påslag. Et underskudd, vil bety at filmene ikke har nok inntekter til å betale tilbake hele risikokapitalen. Merk at analysene ser på hele kinofilmproduksjonen samlet og derfor skjuler betydelige forskjeller mellom den enkelte film. Den behandler også hele risikokapitalen under ett. Fordi tilbakebetalingsplanene vil variere, er det ikke sikkert at alle interessentene får igjen sine penger selv om filmen samlet sett går i balanse. Tilsvarende vil et samlet tap kunne gå hardere ut over enkelte interessenter enn andre.

Det må også understrekes at disse analysene er beheftet med en betydelig grad av usikkerhet. Dette gjelder i særlig grad estimatene for salgsinntekter i perioden 2011-2012. [177]

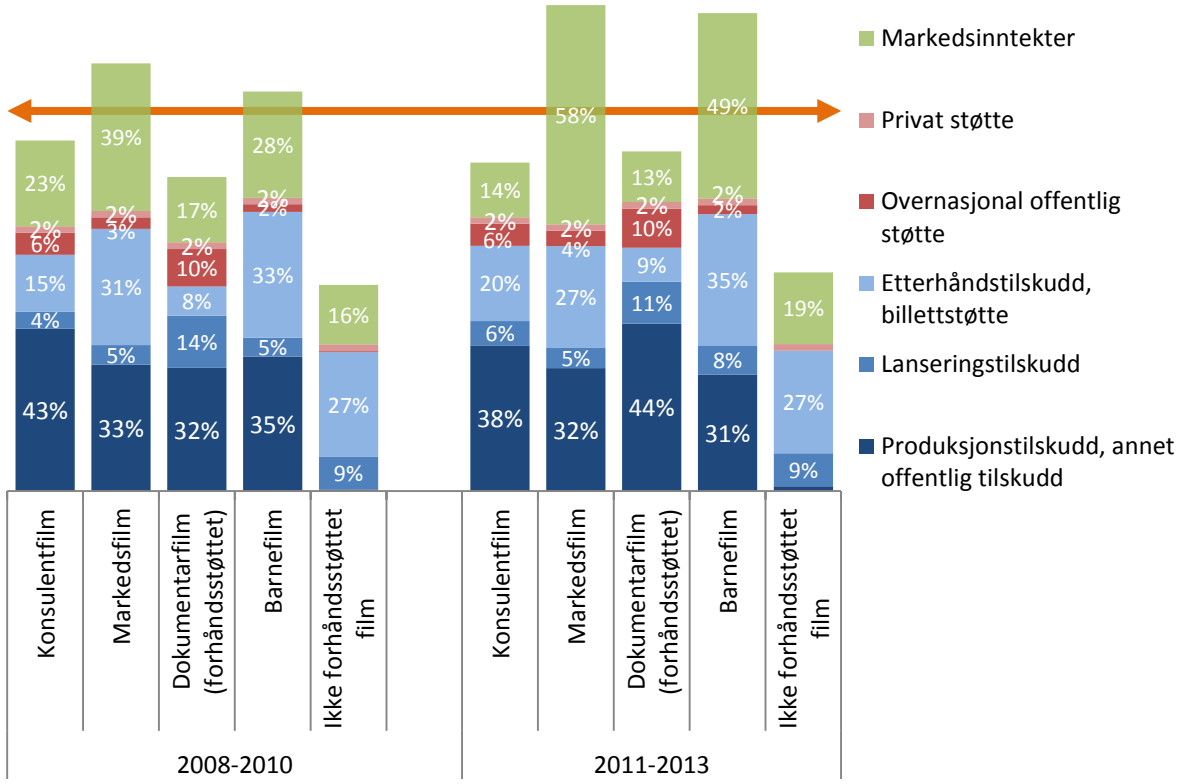
I det følgende skal vi gå mer detaljert til verks og se på resultatene for ulike kategorier av filmer. Vi har her valgt å dele perioden i to og se på filmer produsert etter gammel og ny ordning hver for seg. Resultatene av analysene er vist i figur 5.11.

For perioden etter innføringen av etterhåndsstøtten kommer både fiksjonsfilm med tilskudd etter markedsordningen og barnefilm ut på den positive siden. For begge disse gruppene, som delvis er overlappende, er summen av tilskudd og markedsinntekter betydelig høyere enn kostnadene. For markedsfilm

[175] Tilbakebetalt offentlig støtte er trukket fra i tallene for 2008, 2009 og 2010.
[176] Også forhåndssalg utenom MG vil normalt være en del av finansieringsgrunnlaget til filmen som ikke skal betales tilbake. Men denne delen av finansieringen er også en del av filmens inntektsfordeling og vil dermed være inkludert i markedsinntektene.
[177] Det gjelder også kostnadssiden hvor analysene er basert på de kalkylene som NFI har godkjent. Fordi mange filmer overskrider produksjonsbudsjettene, vil de reelle kostnadene være noe høyere og lønnsomheten dermed noe lavere.

er overskuddet på 28 prosent og for barnefilm på 26 prosent. Dette handler imidlertid om et forholdsvis begrenset antall filmer, dvs. til sammen ni markedsfilmer og 13 barnefilmer av i alt 80 premierefilmer. Fem av disse filmene er med i begge grupper. Dette betyr også at resultatene er sterkt påvirket av enkeltfilmer, blant annet *Kon-Tiki* og *Hodejegerne* som står for nesten 40 prosent av inntektene til de ni markedsfilmene.

Figur 5.11: Samlet oversikt over støtte- og inntektskomponentenes andel av kostnadene for ulike kategorier av filmer



Fiksjonsfilm med støtte etter konsulentordningen og dokumentarfilm med forhåndsstøtte kommer derimot begge ut med et aggregert underskudd, førstnevnte med 14 prosent og sistnevnte med 11 prosent. Selv om forholdet mellom forhånds- og etterhåndstilskudd er svært forskjellig mellom de to gruppene, er sluttresultatet mer eller mindre identisk.

Størst aggregert underskudd finner vi som ventet for film uten forhåndstilskudd. Selv med 36 prosent av kostnadene dekket av etterhånds- og lanseringstilskudd og 19 prosent av markedsinntekter, ender disse filmene med et aggregert underskudd på 42 prosent. Dette er med andre ord en kategori av filmer hvor produsentene og andre aktører som har stilt risikokapital til rådighet, har lidd betydelig tap.

Situasjonen i årene før forskriftsendringen er forskjellig, selv om hovedmønsteret er det samme. Også her kommer markeds- og barnefilm ut med et aggregert overskudd på henholdsvis 13 og fem prosent. Overskuddene er altså betydelig mindre enn i perioden 2011-2013, noe som skyldes svakere markedsinntekter, ikke lavere tilskudd.

Konsulentfilmene gjør det marginalt bedre i denne perioden, men kommer like fullt ut med et aggregert underskudd på åtte prosent. Igjen er det inntektene fra markedet som utgjør forskjellen, men denne gangen

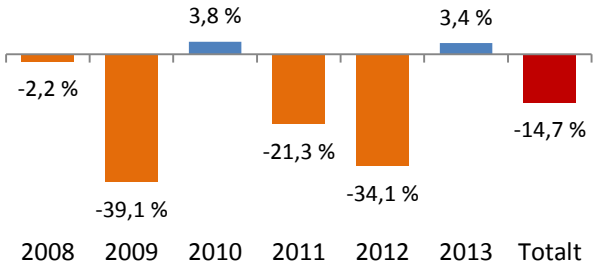
med motsatt fortegn. Konsulentfilmene har faktisk solgt bedre i forhold til filmenes kostnader i perioden 2008-2010 enn i perioden 2011-2013. [178]

Kinodokumentaren har klart fått bedre vilkår etter 2010 enn i perioden før. Den offentlige tilskuddsandelen er betydelig lavere i 2008-2010 og det aggregerte resultatet for alle filmene samlet er -17 prosent. Film uten forhåndstilskudd lider derimot samme skjebne i begge perioder. Det aggregerte underskuddet i perioden 2008-2010 er på hele 44 prosent.

Alt i alt er det derfor betydelige forskjeller mellom de ulike kategoriene av kinofilm. Mens markeds- og barnefilm, som representerer et forholdsvis lite antall filmer, jevnt over ser ut til å gjøre det bra og genererer et overskudd for sine interessenter, kommer det store flertallet av filmer ut på den negative siden.

Det er også viktig å ta i betraktning at størrelsen på over- og underskuddene her er beregnet med utgangspunkt i hele finansieringsplanen (dvs. summen av produksjons- og lanseringsbudsjettet), ikke bare risikokapitalen. Utslagene for de som har investert penger eller stilt kreditter til filmen, er derfor betydelig større enn det som fremgår av figur 5.11. Om risikokapitalen f.eks. er 40 prosent av finansieringen, slik normalen ser ut til å være i følge figur 5.4, vil et overskudd på fem prosent av filmens kostnader bety at risikokapitalen samlet vil få et overskudd på 12,5 prosent. Tilsvarende, men med motsatt fortegn, vil skje om filmen generer et underskudd på fem prosent.

5.12: Estimert avkastning på risikokapitalen, alle kinofilmer



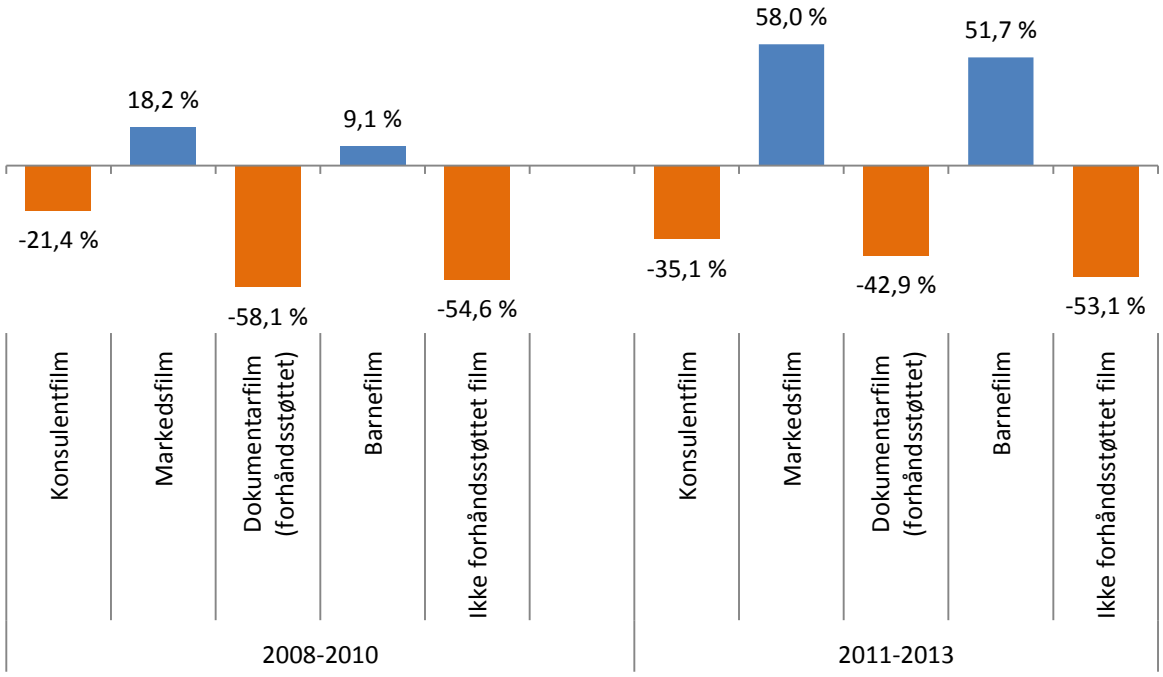
Figur 5.12 viser estimert avkastning av risikokapitalen for hvert år mellom 2008 og 2013 og samlet for hele perioden. [179] Mønsteret er naturlig nok det samme som i figur 5.10, men utslagene er sterkere. For hele perioden under ett er nesten 15 prosent av risikokapitalen tapt. Situasjonen er særlig kritisk i 2009 og 2012 med henholdsvis 39 og 34 prosent underskudd på risikokapitalen.

Dette er videre utdypet i figur 5.13 som viser avkastningen på risikokapitalen for ulike kategorier av filmer i de to periodene. Igjen ser vi at produksjon av markeds- og barnefilm har gitt høy avkastning i begge perioder, men særlig etter innføringen av den nye etterhåndsstøtten i 2011. Konsulentfilm, forhåndsstøttet kinodokumentar og film uten forhåndsstøtte, som representerer det store flertallet av filmer, gir derimot en betydelig negativ avkastning på risikokapitalen i begge perioder. For konsulentfilm er situasjonen noe bedre i første periode enn i andre. For dokumentarfilm er utviklingen motsatt. En negativ avkastning på kinodokumentarenes risikokapital på rundt 43 prosent i perioden 2011-2013, er likevel en lite bærekraftig forretningsmodell. Det samme må kunne sies om film uten forhåndsstøtte hvor over halvparten av risikokapitalen er gått tapt i begge perioder.

[178] Dette kan skyldes faktiske forhold, men også måten vi har estimert de samlede markedsinntektene på for perioden 2011-2013. Antagelsen om at halvparten av filmens inntekter kommer fra andre markeder enn norske kinobilletter er trolig rimelig presis om vi ser på alle filmene samlet. For enkelte kategorier av filmer kan forholdet være et annet. F.eks. er det mulig at konsulentfilm henter en større andel av inntektene fra andre markeder og at den totale inntekten for disse filmene i perioden etter 2010 derfor er underestimert.

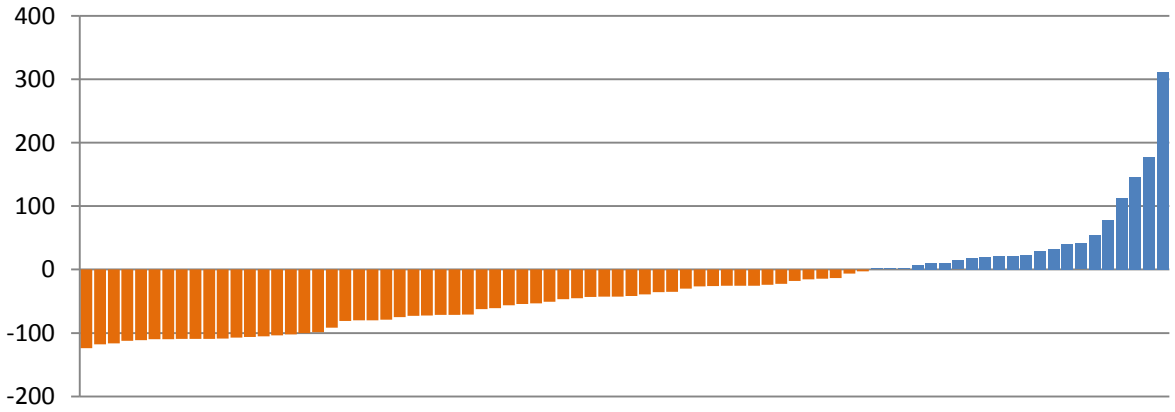
[179] Risikokapitalens størrelse her definert som summen av kreditter, investeringer og produsentens MG. Størrelsen er beregnet med utgangspunkt i faktiske data om produksjons- og lanseringsbudsjett, alle offentlige tilskudd og overnasjonal støtte. Privat støtte og forhåndssalg er estimert med utgangspunkt i fordelingen i figur 5.4

Figur 5.13: Estimert avkastning på risikokapitalen, alle kinofilmer (prosent)



For å få et enda mer detaljert bilde av virkeligheten, har vi også beregnet avkastningen på risikokapitalen for hver enkelt film. Det må understrekes at estimeringsmetoden som er benyttet, er mer usikker når vi ser på enkeltfilmer enn på større grupper av filmer. Dette gjelder både beregningen av inntektene og størrelsen på risikokapitalen. Det er derfor mønstrene, mer enn enkeltresultatene som står i fokus. Resultatene for de 80 filmene som hadde premier i årene 2011 til 2013 er vist i figur 5.14. [180]

Figur 5.14: Estimert avkastning på risikokapitalen, alle kinofilmer, 2011-2013 (prosent)



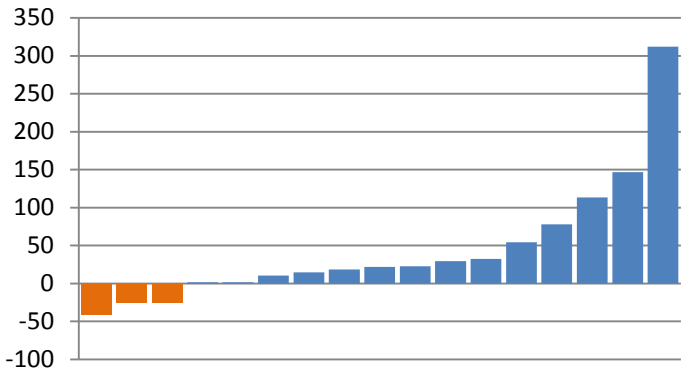
Av de 80 filmene med premiere i denne perioden har 22 filmer en positiv avkastning på risikokapitalen, mens hele 58 har en negativ avkasting. Variasjonene er også svært store. Av filmene med overskudd har fire en

[180] Merk at underskudd på mer enn 100 prosent strengt tatt ikke skal være mulig, men er et resultat av at den estimeringsmetoden vi har benyttet vil kunne gi mindre unøyaktigheter når den anvendes på enkeltfilmer. Dette gjelder særlig effektene av metoden vi har benyttet for å beregne størrelsen på risikokapitalen.

avkastning på mer enn 100 prosent og av filmene med underskudd har hele 35 en negativ avkastning på mer enn 50 prosent. Nesten halvparten av filmprosjektene har med andre ord lidd et betydelig tap, der mer enn halvparten av risikokapitalen er gått tapt.

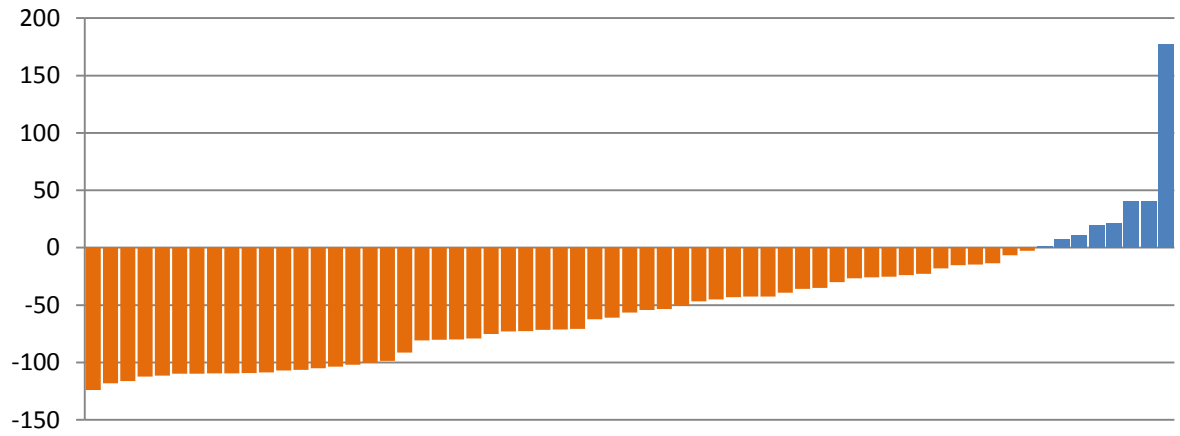
Resultatene viser likevel at det er mulig å tjene penger på kinofilm, om man er i stand til å plukke ut de få prosjektene som lykkes. Og selv om dette i utgangspunktet kan synes som et sjansespill, er det kanskje enklere enn man tror. Det er illustrert i figur 5.15 som viser avkastning på risikokapitalen for de 17 filmene i perioden 2011-2013 som er klassifisert som barnefilm og/eller markedsfilm. Hele 14 av disse filmene gikk med overskudd og bare tre gikk med underskudd. Dette betyr også at to tredjedeler av samtlige kinofilmer som gikk med overskudd i denne perioden tilhører denne gruppen. Samtlige barnefilmer med positiv avkastning er også filmer basert på kjente univers, enten fra bøker, TV-serier eller tidligere filmer (f.eks. F*låklypa, Knerten, Karsten og Petra, Albert Åberg, Blåfjell* og *Gråtass*). De tre barnefilmene som gikk med underskudd i denne perioden, er også de eneste som ikke bygger på historier eller univers som allerede er kjent i målgruppen, eller hos målgruppens foreldre. Det er også vært å merke seg at samtlige filmer som både er barnefilm og har fått tilskudd etter markedsvurdering, har positiv avkastning. Noen filmer fremstår derfor som rimelig sikre vinnere selv før de går i produksjon. Den doble utbetalingstakten til etterhåndstilskuddet til barnefilmene er, som vi skal se, en viktig årsak til dette mønsteret.

Figur 5.15: Estimert avkastning på risikokapitalen, markedsvurdert film og barnefilm, 2011-2013 (prosent)



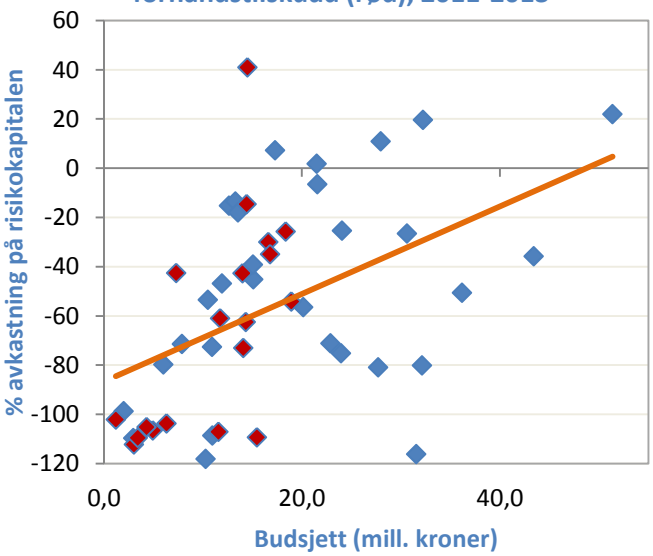
Blant film med tilskudd etter konsulentvurdering, forhåndsstøttet kinodokumentar og film uten forhåndsstilskudd, er det langt vanskeligere å avgjøre på forhånd hvilke filmer som vil lykkes (jf. figur 5.16). Av 63 filmer i denne gruppen i perioden 2011-2013, går bare syv med overskudd i følge våre beregninger. To av disse er kinodokumentarer (*Folk ved Fjorden* og *Søsken til evig tid* med henholdsvis 31.800 og 41.100 kinobesøk) og én er fiksjonsfilm uten forhåndstilskudd (*Tina & Bettina – The Movie* med 188.600 kinobesøk). Kinodokumentarene er ellers spredd over hele skalaen. Det samme er film uten forhåndstilskudd, men med en betydelig konsentrasjon blant filmer med svært høye underskudd. Dette er i all hovedsak filmer som heller ikke har nådd over grensen for tildeling av etterhåndstilskudd og som dermed hovedsakelig må klare seg med de inntektene de har generert i markedet. Å ikke nå grensen for etterhåndstilskudd er kritisk for alle filmer, uansett om det har mottatt forhåndstilskudd eller ikke. De 17 filmene som ikke nådde dette målet, er alle plassert blant de 19 lavest rangerte filmene på denne listen.

Figur 5.16: Estimert avkastning på risikokapitalen, konsulentvurdert film, kinodokumentar og film uten forhåndsstøtte, 2011-2013 (prosent)



Vi finner også at lavbudsjettfilmene har en større sannsynlighet for å mislykkes økonomisk sett enn filmer med større budsjetter. Dette fremgår av figur 5.17 som viser sammenhengen mellom avkastning på risikokapitalen og budsjettstørrelse[181] for alle konsulentvurderte fiksjonsfilmer og fiksjonsfilmer uten forhåndsstøtte i perioden 2011-2013. Hver firkant i dette diagrammet representerer en av de 50 filmene som befinner seg i denne gruppen. Jo lavere budsjett, jo dårligere avkastning. [182] Dette er likevel ikke en absolutt sammenheng og filmen med den høyeste estimerte avkastningen har et budsjett på 14,5 mill. som er godt under snittet for denne gruppen av filmer.

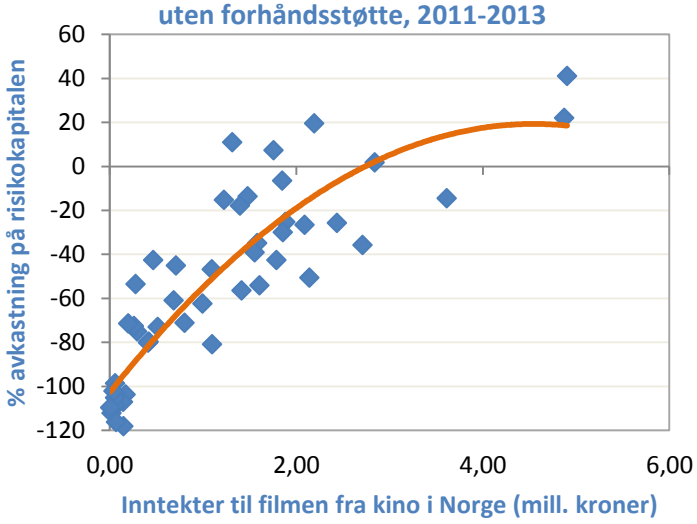
Figur 5.17: Sammenheng mellom avkastning på risikokapitalen og budsjettstørrelse, konsulentvurdert film (blå) og film uten forhåndstilskudd (rød), 2011-2013



Det kan selvsagt være flere grunner til at det finnes en slik sammenheng mellom budsjettstørrelse og avkastning. For det første er en av de viktigste grunnene til at en film har et lavt budsjett, at den ikke har blitt vurdert som god nok til å motta forhåndstilskudd fra NFI. Konsulentsystemets kvalitetsbaserte vurderinger kan med andre ord ha spilt inn. For det andre vil mange smalere filmer ofte ende opp med et lavt budsjett, ganske enkelt fordi både produsent og andre finansieringskilder vurderer inntjeningsmulighetene som begrenset. Og for det tredje vil et lavt budsjett også kunne bety at produksjonen er blitt mindre påkostet og kanskje ikke realisert etter de planene som produsenten og de kunstnerisk ansvarlige opprinnelig ønsket. Dette vil naturlig nok kunne ha godt ut over filmens kvalitet og publikums vilje til å se filmen. [183] Den siste mekanismen forsterkes av at det norske tilskuddssystemet, gjennom etterhåndstilskuddet, i betydelig grad belønner publikumsoppslutning og

[181] Produksjonsbudsjett pluss lanseringsbudsjett.
[182] Korrelasjonen (Pearson's r) mellom de to variablene er .41.
[183] Dette kan selvsagt også knyttes til problemstillingen vi diskuterte i forrige kapittel hvor produsentene tvinges i produksjon med filmprosjekter som kanskje ikke er godt nok utviklet for å skaffe inntekter fra selve produksjonsarbeidet som kan dekke løpende utgifter.

Figur 5.18: Sammenheng mellom avkastning på risikokapitalen og filmens inntekter fra kino i Norge, konsulentvurdert film og film uten forhåndsstøtte, 2011-2013



markedsinntekter. I siste instans, er det derfor filmens møte med publikum som avgjør hvor store muligheter produsenten og de andre interessentene har for å få igjen sine investeringer. Dette er illustrert i figur 5.18 som viser sammenhengen mellom norske billettinntekter og avkastningen på risikokapitalen. Dette er en sterk sammenheng, hvor første mål er å nå grensen for tildeling av etterhåndstilskudd og hvor effekten flater ut når maksimumsnivået for dette tilskuddet blir nådd. [184] Den første terskelen oppnås ved billettinntekter til filmen på rett under 300.000. [185] Den andre terskelen vil kunne variere fra film til film.

Alt i alt viser disse analysene at flertallet av norske kinofilmer gir en negativ avkastning på risikokapitalen. Barnefilm og markedsvurdert film skiller seg imidlertid fra dette mønsteret og ender som hovedregel på den positive siden. Det som først og fremst preger bilde er likevel variasjonene. For et betydelig antall filmer er de estimerte underskuddene på mer enn 50 prosent og for mange nærmere 100. Sjansene for å tape penger på filmproduksjon er derfor overhengende.

PRODUKSJONSØKONOMI OG SELSKAPSØKONOMI

Normalt ville en prosjektøkonomi som dette gi katastrofale følger for de selskapene som er ansvarlige for prosjektene. Analysene av prosjektøkonomien gir dermed et grunnlag for å forstå hvorfor soliditeten blant spillefilmprodusentene er såpass usikker som den er (jfr. konklusjonene fra forrige kapittel). Når tallet på konkurser blant produksjonsselskapene likevel ikke er større enn det er, skyldes det flere forhold.

For det første står produksjonsselskapene for en begrenset del av risikokapitalen, i gjennomsnitt rundt 20 prosent i følge estimatene fra figur 5.4. Selskapenes eksponering for tap, er med andre ord begrenset.

For det andre er produksjonsselskapenes økonomi ikke bare avhengig av at filmene går i overskudd, men av at produksjonsbudsjettene holder. Dekningsbidraget fra selve produksjonsaktiviteten vil sikre inntekter som innenfor rimelige grenser vil kunne balansere eventuelle tap på selskapenes egenkapital. Så lenge selskapet har nok produksjonsaktivitet, og marginene på denne aktiviteten er gode nok, vil selskapene kunne holde seg flytende selv om enkelte av filmprosjektene går med underskudd. [186] De langsiktige økonomiske, og trolig også kulturpolitiske, effektene av denne situasjonen er imidlertid uheldig (jf. kap. 4).

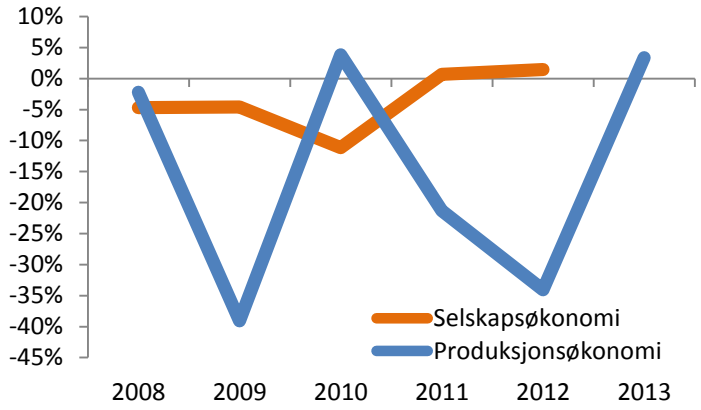
For det tredje er den nettverksbaserte og fleksible produksjonsmodellen i filmbransjen velegnet for å håndtere store svingninger i inntektene og for den del også perioder med tap. Selskapene skalerer opp og ned etter behov og holder de faste kostnadene på et minimalt nivå. Kombinasjonen av arbeidende eiere, innleide frilansere og en betydelig grad av finansiering via arbeidskreditter, betyr at tap blir håndtert som redusert

[184] Korrelasjonen (Pearson's r) mellom de to variablene er hele ,84.
[185] Med en gjennomsnittlig billettpris på 100 kr.
[186] Merk at NFI har satt en grense for hvor store administrasjonskostnader et produksjonsselskap kan legge inn i produksjonsbudsjettet. For kinofilm er grensen 7 prosent av produksjonsbudsjett, begrenset oppad til 2 millioner kroner. Produsenter vi har snakket med mener at dette er en for knapp margin til å dekke de faktiske kostnadene.

personlig inntekt uten at de involverte selskapene nødvendigvis går over ende. I en bransje med mer regulerte arbeidsforhold, ville ikke dette vært mulig.

At sammenhengen mellom produksjonsøkonomi og selskapsøkonomi ikke alltid er entydig, er illustrert i figur 5.19 som viser aggregert årsresultat blant spillefilmprodusentene (fra figur 4.16 i kapittel 4) og estimert avkastning på kinofilmenes risikokapital (fra figur 5.12). For det første er svingningene i produksjonsøkonomien mer ekstreme enn i selskapsøkonomien. [187] For det andre svinger de to resultatene heller ikke i takt.

Figur 5.19: Aggregert årsresultat (spillefilmprodusenter) og estimert avkastning på risikokapitalen (kinofilm)



Eksempelvis er 2010 et katastrofeår for selskapsøkonomien, men et rimelig positivt år når det gjelder avkastning på kinofilmproduksjonen. Legger vi inn ett års forsinkelse før effektene av produksjonsøkonomien slår inn i selskapsøkonomien, blir imidlertid sammenhengen tydeligere. Dette vil i så tilfelle si at tap og gevinst som regel blir bokført i produksjonsselskapenes regnskap først året etter at filmene har hatt premiere. Om dette resonnementet er riktig, vil altså produksjonsselskapene igjen komme ut med et samlet underskudd i regnskapene for 2013 når disse kommer.

FORDELING AV INNTEKTER

Så langt i diskusjonen om inntekter og avkastning, har vi behandlet hele risikokapitalen under ett. Dette er en forenkling. For det første går det et fundamentalt skille mellom distributøren på den ene siden og produsenten og de andre investorene på den andre. Dette skyldes både at distributøren har tilgang til andre inntektsstrømmer og at minimumsgarantien alltid vil ha en høyere prioritet enn de andre investeringene. For det andre vil produsentene og de andre investorene også kunne ha ulik prioritet på sine investeringer, dvs. at enkelte investorer blir tilgodesett med hele, eller deler av, sin investering før inntektene også blir fordelt til de andre.

DISTRIBUTØRENE

Distributørens minimumsgaranti er en forskuttering av framtidige inntekter i ett eller flere nærmere definerte markeder. Pengene blir stilt til disposisjon på produksjonstidspunktet og distributøren tar risikoen ved at filmen kanskje ikke når de salgsmålene som er stipulert. Som kompensasjon for denne risikoen ligger minimumsgarantien først i køen, det vil si at den skal dekkes inn i sin helhet før noen andre av interessentene blir tilgodesett. Minimumsgarantien kan imidlertid bare dekkes inn fra filmens markedsinntekter, ikke fra den offentlig tilførte inntektsstrømmen (etterhåndstilskuddet). Det eneste unntaket fra dette, er at distributørens andel av distribusjonsbudsjettet, «print & adverticing», som normalt er regnet som en investering og dermed

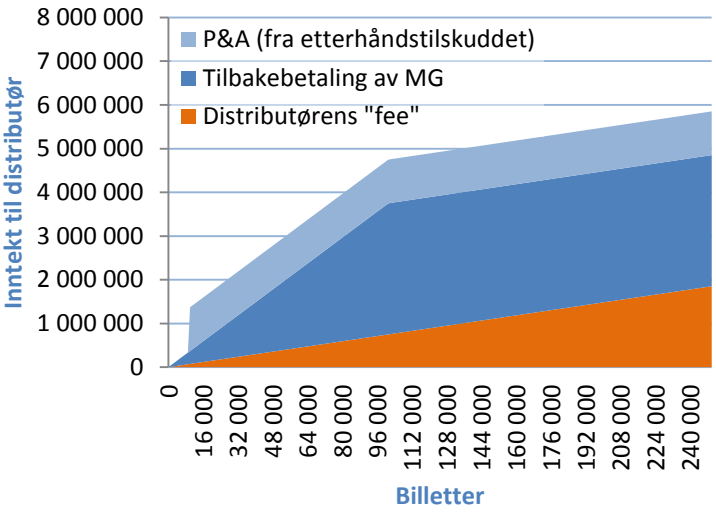
[187] Dette skyldes blant annet at langt fra alle selskap produserer spillefilm hvert år.

vil kunne tilbakebetales fra etterhåndstilskuddet. Denne investeringen ligger vanligvis også foran alle andre investeringer i prioritet og vil derfor utbetales først, før de andre eierne av filmen tilgodeses.

Pengestrømmen fra filmen til distributøren stopper imidlertid når minimumsgarantien er dekket inn. Om ikke distributøren også opptrer som investor, gir engasjementet ingen rettigheter i de inntektene som filmen eventuelt tjener inn ut over salgsmålene i minimumsgarantien. Distributøren har imidlertid også tilgang til en annen pengestrøm direkte fra kinomarkedet. Som nevnt over, blir 40 prosent av billettinntektene på kino fordelt mellom filmen og distributøren. Dette er inntekter som skal dekke distributørens kostnader ut over de direkte produksjonskostnadene som er inkludert i distribusjonsbudsjettet. Distributørens andel kan variere mellom 6 og 12 prosent, men er vanligvis 8 prosent. Det er denne satsen vi har benyttet i de beregningene vi har gjort i dette kapittelet. Dette er en inntektsstrøm som går direkte til distributør, og som ikke stopper opp før det norske kinomarkedet er uttømt. Distributøravgiften gir et ekstra insentiv for å maksimere salgsinntektene ut over de målene som ligger i minimumsgarantien, og vil også kunne gi betydelige inntekter for filmer som går bra i markedet.

Et regneeksempel kan illustrere hvordan de ulike inntektsstrømmene til distributøren fungerer. Eksempelet tar utgangspunkt i en typisk kinofilm med et produksjonsbudsjett på 22,5 millioner og et lanseringsbudsjett på to millioner, hvorav én million stilles til disposisjon av distributør og resten dekkes av NFI. Vi forutsetter i tillegg at distributørens MG er på 3,0 millioner kroner og at den for enkelhets skyld utelukkende er basert på salgsmål for det norske kinomarkedet. Med en gjennomsnittlig billettpris på 100 kroner og 32 prosent av kinoinntektene til filmen, betyr dette at MG-en er basert på en målsetting om å selge 101 250 billetter. [188] Eksempelet forutsetter videre at distributøren ikke også har investert i filmen utover sin andel i lanseringsbudsjettet.

Figur 5.20: Distributørens inntekter, konstruert eksempel



Med dette utgangspunktet vil inntektsstrømmene til distributøren følge utviklingen som er illustrert i figur 5.20. Distributøravgiften på 8 prosent ligger i bunn og øker lineært med billettsalget. Etter at MG-en er tilbakebetalt, er det bare denne inntektskomponenten som kan øke distributørens inntekter videre. Samtidig går alle filmens billettinntekter direkte til distributør inntil MG-en er tilbakebetalt. På toppen av dette ligger dekningen av distributørens P&A som normalt tilbakebetales fra etterhåndsstøtten og som derfor først blir tilgjengelig når filmen har solgt 10.000 billetter. Om filmen når salgsmålet, vil distributøren i dette tilfellet ha mottatt vel 4,7 millioner kroner. Dette er vel 0,7 millioner mer enn de direkte plasseringene i filmen (MG pluss P&A), men fordi vi ikke kjenner distributørens kostnader ut over den andelen som er bakt inn i lanseringsbudsjettet, kan vi ikke utfra dette regnestykket avgjøre hvor distributørens break-even punkt ligger.

FILMEIERNE

Alle som har investert i filmen regnes som filmens eiere. I motsetning til distributøren, har investorene en direkte eierandel i filmens inntektsstrøm. Dette gjelder både inntektene fra markedet og etterhåndstilskuddet.

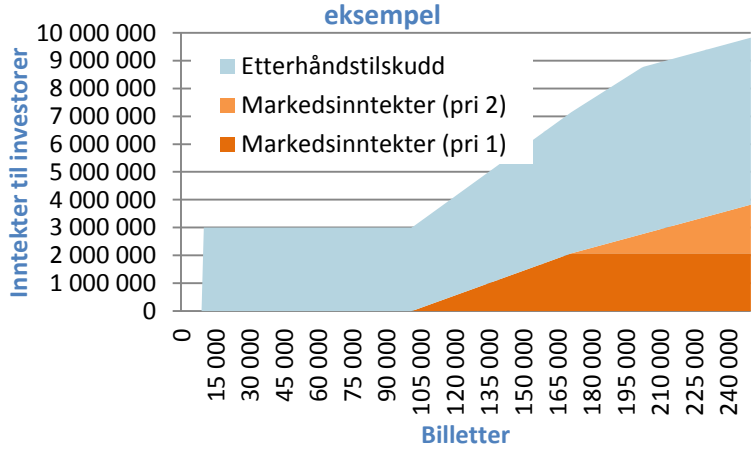
[188] Finnes ved først å trekke 8 prosent mva fra billettkostnaden.

Men det tar samtidig tid før begge disse kranene åpnes opp. Når det gjelder markedsinntektene skjer ikke dette før distributøren har fått tilbakebetalt sin minimumsgaranti. Når det gjelder etterhåndsstøtten, må både grensen på 10 000 billetter passeres og distributøren få tilbake sitt tilskudd til distribusjonsbudsjettet.

Om vi tar utgangspunkt i samme tenkte eksempel som vi benyttet for distributørene over, og i tillegg legger til filmen har en innskutt egenkapital på 5,5 millioner og har 1 millioner i forhåndssalg utenom MG, vil inntektsutviklingen for egne kapitaleiere forløpe som vist i figur 5.21.

Vi ser at inntektsstrømmen fra markedsinntektene først starter ved rundt 100.000 billetter, det vil si på det stadiet i markedsutviklingen hvor distributøren har fått dekket sin MG. Fra dette punktet og ut vil alle markedsinntektene tilfalle filmens eiere og rettighetshavere. I dette eksempelet har vi også lagt inn at de opphavsrettslige bidragsyterne (regissør, manusforfatter og skuespiller) kommer inn i fordelingen når investorene har fått igjen sine penger med en fortjeneste på 30 prosent. Dette skjer i dette eksempelet ved vel 171 000 solgte billetter.

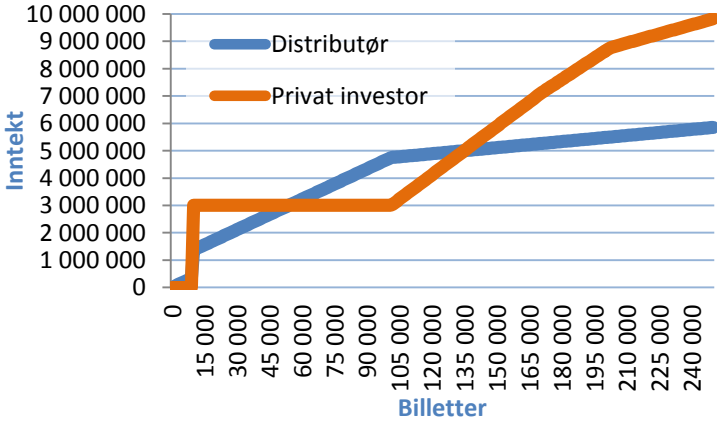
Figur 5.21: Investorenes inntekter, konstruert eksempel



Etterhåndstilskuddet blir utbetalt med et beløp tilsvarende forhåndssalget, dvs. 3 millioner i MG pluss 1 million i annet forhåndssalg når terskelen på 10 000 billetter er nådd. Men fordi distributøren skal ha kompensert for sine P&A utgifter som normalt ligger som en investering med høyeste prioritet, tilfaller bare 3 av disse millionene de andre investorene. Først når billettsalget har nådd målet i MG-en, dvs. ved rundt 100 000 billetter, blir det tilført mer penger fra etterhåndstilskuddet. Men fra dette punktet og til maksimumsgrensen for etterhåndstilskuddet blir nådd, i dette tilfellet ved vel 200 000 billetter, forsterkes markedsinntektene med et tilsvarende beløp offentlige midler (eller to ganger markedsinntektene for barnefilm). Break-even punktet for filmseierne ligger i dette eksempelet på vel 143 000 solgte billetter.

Merk at dette resonnementet er basert på en forutsetning om at filmen ikke har inntekter utenom det norske kinomarkedet ut over det ene millionen med forhåndssalg. Om det finnes slike andre inntekter, noe som vil være normalt for en lang rekke filmer, vil filmseiernes break-even punkt ligge lavere og inntjeningen være raskere. Den estimerte inntektsutviklingen i figur 5.21, bør derfor ses som et minimum.

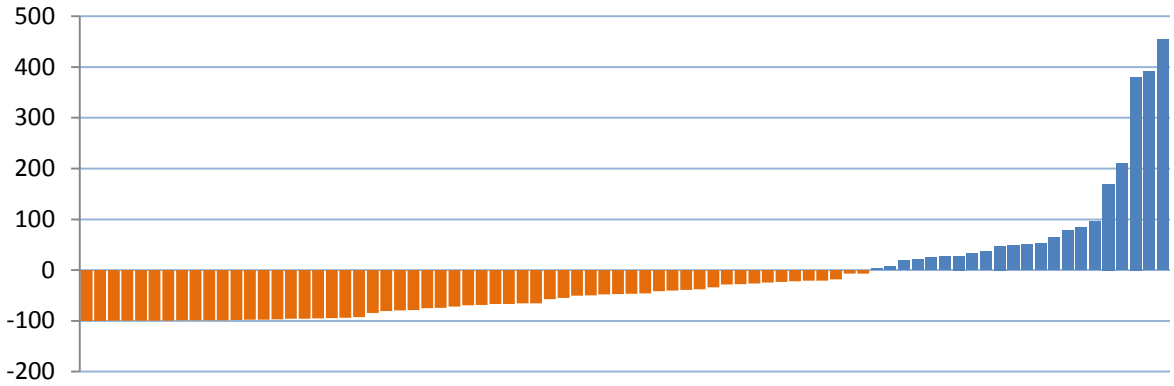
Figur 5.22: Distributørens og filmeiernes inntektsutvikling, konstruert eksempel



Sammenligner vi inntektsforløpet til distributørene og filmseierne, slik det er gjort i figur 5.22, ser vi at distributørene får tilbakebetalt sine kostnader tidlig, men har deretter et forholdsvis moderat inntjeningspotensial. Filmseierne utsetter sine inntekter lenger, og tar dermed en betydelig risiko om filmen skulle «floppe», men har samtidig en mye sterkere popside, om filmen skulle gå bra.

Figur 5.23 viser investorenes avkastning på de 80 filmene som hadde premiere mellom 2011 og 2013 når kompensasjonen til distributøren er trukket fra. Resultatene bygger på estimater basert på samme logikk som den som er benyttet for distributørene. Som tidligere har vi antatt at de norske kinoinntektene utgjør halvparten av de samlede inntektene. Fordi distributørens kompensasjon har prioritet over investorene, er disse beløpene trukket fra de ulike inntektsstrømmene og restbeløpet delt på investeringen. [189]

Figur 5.23.: Investorenes avkastning på investeringen, alle kinofilmer, 2011-2013 (prosent)



Den samlede eierkapitalen i kinofilmer med premiere i perioden 2011-2013 er i følge disse beregningene 511 millioner kroner. Eierne har mottatt vel 234 millioner kroner i markedsinntekter og noe mindre i etterhåndsstøtte. Alt i alt har eierne gått med et samlet underskudd på nesten 57 millioner kroner, men med til dels ekstreme variasjoner fra år til år. Dette betyr i prinsippet at rundt 11 prosent av eiernes bidrag i form av kapital og kreditter ikke er blitt dekket inn. Samlet sett er derfor kinofilmproduksjon et tapsprosjekt for produsentene og de andre private investorene.

Tabell 5.3: Avkastning på eierkapital/investeringer, 2011-2013

	Eierkapital	Etterhåndstilskudd til filmleier	Markedsinntekter til filmleier	Overskudd/ underskudd
2011	200 707 343	85 978 486	77 115 637	-37 613 220
2012	176 350 737	55 896 966	69 483 436	-50 970 334
2013	134 206 169	78 268 335	87 744 453	31 806 619
Sum	511 264 249	220 143 787	234 343 526	-56 776 936

Så langt i disse analysene har vi behandlet hele eierkapitalen samlet. Det er imidlertid lite trolig at tap og gevinst er likt fordelt mellom de ulike investorene. Dette gjelder særlig produsentene versus de andre filmseierne. For det første vil prioriteten mellom de ulike delene av eierkapitalen kunne variere. Som nevnt tidligere, er det ikke uvanlig at produsentene reduserer sin prioritet i den første delen av inntektsstrømmen mot en større andel i de senere fasene. Det vil i prinsippet si at produsentene forskyver sine inntektsmuligheter basert på en forhåpning om at filmen skal gjøre det godt. Dette er en strategi med høy risiko og som eksponerer produsentene for potensielt store tap. For det andre vil private filminvestorer, i større grad enn produsentene, kunne velge sine investeringsobjekt. Som vi har sett tidligere er det fullt mulig å plukke ut filmprosjekt som med rimelig stor sannsynlighet vil kunne gi en solid avkastning. Dette gjelder først og fremst barnefilm og til dels også markedsfilm som nesten uten unntak har gått med overskudd de siste årene.

[189] Størrelsen til MG-en er satt til 14,2 prosent av produksjonsbudsjettet i tråd med resultatene fra spørreundersøkelsen. I tillegg har vi forutsatt att MG-en består av 75 prosent salg i det norske kinomarkedet og resten fra andre markeder. Og fordi vi bare har data om faktisk salg i kinomarkedet, har vi antatt at salg i andre markeder er proporsjonalt med salget i kinomarkedet, dvs. at om filmen går bra på kino, går det også bra i andre markeder.

Det er derfor grunn til å tro at produsentenes andel av det totale underskuddet i tabell 5.3, er betydelig større enn deres andel av egenkapitalen (tidligere beregnet til en femtedel). Samtidig er det absolutt tenkelig at enkelte private investorer med en fornuftig investeringsstrategi har gått med overskudd selv om alle filmene samlet sett har generert et solid underskudd. Et eksempel på dette er filmfondet Fuzz som i løpet av årene 2010-2012 leverte en gjennomsnittlig avkastning på de regionale fondsmidlene på 10,7 prosent. I 2012, når den samlede eierkapitalen i følge våre beregninger gikk med rundt 29 prosent underskudd, gikk Fuzz sine investeringer med 9,8 prosent i pluss. Den viktigste grunnen til denne suksessen er at fondet i betydelig grad har valgt å kanalisere sine investeringsmidler til filmer for barn og unge. Tre av fire investerte Fuzz-kroner i 2012 gikk til produksjoner i denne kategorien.

OPPSUMMERING

Analysene av inntektsfordelingen er basert på en blanding av harde data og estimater. De er derfor beheftet med en viss usikkerhet, særlig når vi ser på resultatene for enkeltfilmer. Når det gjelder hovedmønstre og tendenser, tror vi likevel at de gir et rimelig presist bilde av virkeligheten.

Alt i alt viser analysene at det er vanskelig å tjene penger på kinofilmproduksjon i Norge. Til tross for høye offentlige tilskuddsandeler, går prosjektene samlet sett med underskudd. Det er likevel til dels ekstreme variasjoner mellom filmprosjektene. Investorer som er i stand til å lokalisere de få vinnerprosjektene kan derfor sikre seg en betydelig avkastning. Fordi nesten alle barnefilmene og det store flertallet av markedsfilmene befinner seg i denne kategorien, kan vinnerne utpekes med rimelig høy grad av sannsynlighet. Dette er, i all hovedsak et resultat av tilskuddssystemets utforming, og bygd på målsettinger om å prioritere filmer for barn og unge og om å belønne publikumsoppslutning og markedsandeler for norsk film. Taperne er de konsulentvurderte filmene, som nesten uten unntak går med tap. Produsentene, som ikke bare drives av utsiktene til å tjene penger, men like mye av ønsket om å realisere konkrete filmprosjekt, lider derfor større økonomiske tap enn de eksterne investorene som kan velge hvilke prosjekter de vil sette penger i.

MER PRIVAT INVESTERINGSKAPITAL?

Et av de sentrale spørsmålene når det gjelder finansieringen av filmproduksjon, er i hvor stor grad det er mulig å øke tilførselen av privat risikokapital og om en slik økning eventuelt vil kunne redusere behovet for offentlige tilskudd. For å besvare dette spørsmålet er det viktig å vurdere hva som er motivet for private investorer til å plassere penger i film.

I utgangspunktet er dette enkelt. Private investorer vurderer potensielle investering i film på samme måte som de vurderer andre prosjektinvesteringer, det vil si ut fra utsiktene til å få en positiv avkastning på den investerte kapitalen. Den gjennomsnittlige avkastningen bør ikke være særlig lavere enn for andre potensielle plasseringer og risikoen, det vil si sannsynligheten for å velge et underskuddsprosjekt, bør ikke være for stor.

I en studie basert på analyser av kinofilm fra 2005 konkluderer Terje Gausdal at dette i utgangspunktet taler i mot å plassere privat investeringskapital i norsk film. [190] Filmenes resultater konvergerer ikke mot et positivt gjennomsnitt og utslagene for den enkelte film er for ekstreme. Gausdal viser likevel at det kan gi mening å investere privat kapital i film dersom investeringen gis en høy nok prioritet i filmens tilbakebetalingsplan. Gausdal mener derfor at såkalt «layered finance», dvs. ulik prioritet på ulike deler av egenkapitalen, vil kunne bidra til at flere risikosky investorer velger å plassere penger i film. Problemet med dette resonnementet er at slike finansieringsmodeller samtidig øker risikoen, og etter all sannsynlighet også tapene, for de andre

[190] Gausdal (2008).

egenkapitalinnskyterne, først og fremst produsentene. Gitt at produksjonsselskapenes økonomiske svakhet er en hovedutfordring for norsk filmproduksjon, er trolig kostnadene ved en slik strategi større enn gevinsten. Det hjelper lite å tilføre privat kapital til norsk film om det gjøres på en slik måte at det systematisk svekker produksjonsselskapenes økonomi.

Gausdals analyse differensierer heller ikke mellom ulike kategorier av kinofilm og overvurderer derfor problemene med å plukke ut suksessprosjektene på investeringstidspunktet. Fordi sannsynligheten for en positiv avkastning i så sterk grad er bestemt av kjennetegn som er kjent før filmen settes i produksjon, er betingelsene for potensielle private investorer bedre enn man skulle tro. I utgangspunktet skulle det derfor være mulig å øke tilførselen av privat investeringskapital til norsk film, men først og fremst til avgrensede kategorier som barnefilm og markedsvurdert film. For det store flertallet av konsulentvurdert film og i enda større grad for film uten forhåndsstøtte, vil nok risikoen bli vurdert som for stor for tradisjonelle finansielle investorer.

Det er blitt påpekt at kompleksiteten i tilskuddssystemet og finansieringsmodellene er et hinder for potensielle investorer som ønsker å plassere penger i film. [191] Antallet finansieringskilder er ofte stort og reglene for tilbakebetaling kompliserte. Vi kan likevel vanskelig forstå at dette kan være et avgjørende hinder for investeringer i filmprosjekt med de riktige markedsutsiktene. De fleste bransjer som er relevante for private investeringer, krever spesialkompetanse fra de aktørene som ønsker å delta.

I noen grad vil private aktører også kunne ha andre motiver for å plassere midler i film utover ønsket om avkastning. Dette gjelder i særlig grad for produsentene selv og eventuelle andre bidragsytere i utviklings- og produksjonsprosessen. For det første vil disse «insiderne» ha faglige, kunstneriske eller personlige grunner til å få prosjektet realisert og vil, om disse motivene er sterke nok, kunne være villig til å lide økonomiske tap for å få dette til. For det andre, vil produsentene, som vi har diskutert tidligere, kunne leve av produksjonsaktiviteten som filmen skaper, selv om egenkapitalen som de legger inn skulle gå på et marginalt tap.

En annen gruppe aktører som i noen grad vil kunne ha tilleggsmotiver for å plassere penger i film, er kapitaleiere med en sterk regional tilknytning. Private investorer i filmfondet Fuzz opplyser i samtaler at de langt på vei vurderer filminvesteringene på samme måte som andre investeringer, men at de i tillegg er opptatt av de effektene som disse investeringene kan gi når det gjelder å utvikle den regionale filmbransjen. De mer langsiktige ringvirkningene av økt filmproduksjon for regionen og øvrig næringsliv spiller også inn. I tillegg til avkastning, er disse kapitaleierne med andre ord opptatt av å bidra til regionens utvikling.

Fuzz har per i dag en investeringskapital på 27,4 millioner kroner. 11,8 av disse millionene kommer fra Bergen kommune og resten fra private investorer. Ved den siste kapitalutvidelsen i 2013 ble det i løpet av en kort periode hentet inn rundt seks millioner kroner fra gamle og nye private investorer og lederen for fondet opplyser at villigheten til å delta var stor. Fuzz er imidlertid det eneste av de regionale fondene som så langt har lykkes med å tiltrekke seg privat investeringskapital. Det er derfor vanskelig å si hvor stor grad dette representerer et uutnyttet potensiale i de andre filmregionene eller om betingelsene for å få det til har vært spesielt gunstige i Bergensregionen. En viktig grunn til at Fuzz har lyktes, er jo også at fondet har klart å skaffe en rimelig stabil avkastning til sine eiere på rundt 10 prosent. Om fondet tapte penger, ville nok de private investorenes regionalt funderte altruisme bli stilt på langt tøffere prøver.

Et fond på størrelse med Fuzz vil også etter hvert kunne bli en sentral aktør når det gjelder finansiering av film. Typisk for filminvesteringer er at omløpstakten er høy. Tiden som går med fra pengene plasseres til de hentes ut, er i gjennomsnitt ikke mer enn 1,5 år. Om Fuzz fortsetter å gå med overskudd slik at kapitalen ikke tæres opp, betyr dette at ca. 20 millioner kroner kan plasseres i nye filmprosjekter hvert år i tiden framover.

[191] Dette er blant annet påpekt av investeringsselskapet Eikeland og Haug i en artikkel i Dagens Næringsliv 03.04.14 (Becker Aarseth, 2014). Eikeland og Haug har spesialisert seg på investering i film og har plassert penger i flere norske kinofilmer.

Et tredje tilleggsmotiv for å plassere private midler i film, er omdømme- og merkevarebygging. Her er det ikke snakk om avkastning i tradisjonell forstand, men om at støtte til konkrete filmprosjekt vil kunne kaste en positiv glans over bidragsyteren. Men som vi har sett er det forholdsvis lite private støttemidler i norsk film og produsenter vi har snakket med opplyser at dette bare unntaksvis er mulig å få til. Dette kan nok skyldes at en kinofilm, utenom i tilfeller hvor det også er snakk om produktplassering, gir begrensede muligheter til å eksponere sponsorene for et større publikum. [192]

Selv om andre motiver også kan spille inn, tror vi derfor likevel at det vil være vanskelig å øke tilførselen av privat kapital til norsk film i vesentlig grad uten utsikter til en positiv avkastning på investeringene. Å oppnå dette ved hjelp av «layered finance» hvor de eksterne investorene tar gevinsten og produsenten tar tapet, vil på lengre sikt bare forsterke de utfordringene som filmbransjen står overfor.

Det store dilemmaet, fra et filmpolitisk synspunkt, er derfor at avkastingen på den private investeringskapitalen i all overveiende grad er avhengig av et høyt offentlig tilskuddsnivå. Uten et høyt tilskuddsnivå, og uten en innretning på tilskuddssystemet som favoriserer utvalgte kategorier av film, vil også det kommersielle fundamentet for å plassere private penger i film forsvinne. Spørsmålet om mer privat investeringskapital til norsk film er derfor ikke et spørsmål om i hvor stor grad denne kapitalen kan redusere behovet for offentlige tilskudd. Reduseres det offentlige tilskuddsnivået, reduseres også mulighetene for å tiltrekke seg privat kapital. [193] Derimot kan det diskuteres om innretningen på tilskuddssystemet i for stor grad favoriserer bestemte grupper av film, og om en noe jevnere fordeling kunne gjort en større gruppe av filmer til interessante investeringsobjekt. Med et gitt tilskuddsnivå, vil en slik omfordeling kunne gi en noe større risiko for de private investorene, men samtidig øke tallet på filmer som er relevante for plassering.

Satt på spissen, kan en også si at en betydelig del av den private risikokapitalen, bare er nødvendig fordi tilskuddssystemet er basert på en ordning med for- og etterhåndstilskudd. Mye av egenkapitalen er i dette perspektivet en nødvendig og kortsiktig tilføring av produksjonskapital i påvente av at etterhåndstilskuddet skal bli utbetalt. Med andre ord, om tilskuddssystemet ga tilgang til en større andel av, eller i det ekstreme tilfelle alle, de offentlige midlene på produksjonstidspunktet, ville behovet for privat mellomfinansiering bli betydelig redusert. [194] Problemet med en slik modell er at den ville ta bort mye av insentivene for å markedsføre og selge filmen i så mange kanaler og territorier som mulig, noe som er den viktigste begrunnelsen for et todelt tilskuddssystem.

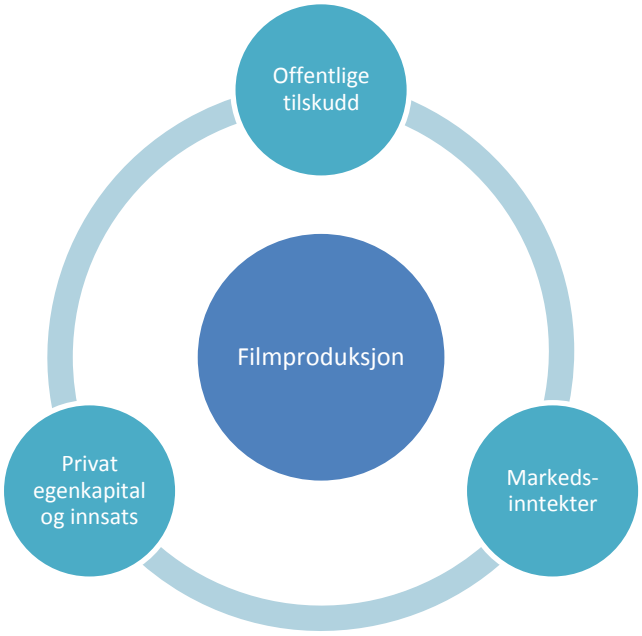
STØRRE INNTEKTER?

Sterkt overforenklet kan vi si at det er tre hovedstørrelser som muliggjør og setter rammene for norsk filmproduksjon; de offentlige tilskuddene, den private egenkapitalen og markedsinntektene. De tre størrelsene henger tett sammen og påvirker hverandre. De offentlige tilskuddene og den private egenkapitalen utgjør til sammen de midlene som skal til for å produsere film, og markedsinntektene, sammen med de offentlige tilskuddene, skaper de pengestrømmene som gjør at de private aktørene i større eller mindre grad får betalt for sin arbeids- og kapitalinnsats. De offentlige tilskuddene er nødvendige fordi markedsinntektene alene ikke er nok til å finansiere produksjonen og belønne innsatsfaktorene. Ønsker man en nasjonal filmproduksjon, er

[192] En plassering i rulleteksten gir lite eksponering sammenlignet med muligheten som sponsoravtaler med andre kulturprodukt, idrettsarrangement eller lignende kan gi.
[193] Det ville vært nyttig å kunne beregne effekten av reduserte offentlige tilskudd på de private investorenes plasseringsvilje, men dette ville kreve langt mer detaljerte data over historisk investeringsatferd enn det vi har hatt tilgang til.
[194] Merk at det likevel ikke ville eliminere behovet for privat egenkapital, gitt grensene for offentlig tilskudd i ESA-reglementet.

man derfor også avhengig av å tilføre offentlige midler. Slik sett er ikke film forskjellig fra andre prioriterte bransjer hvor offentlig subsidiering er nødvendig for å nå politiske mål.

Figur 5.23: De tre avgjørende faktorene for norsk filmproduksjon



Viljen til å satse private midler og arbeid på produksjon av film er i en slik modell avhengig både av de offentlige tilskuddene og av markedsinntektene. Som nevnt over, vil en reduksjon i det offentlige tilskuddsnivået trolig føre til en tilsvarende reduksjon i viljen til å tilføre privat risikokapital. Det samme vil skje om markedsinntektene går ned.

Den pågående svikten i inntektsgrunnlaget for kinofilm og til dels også dokumentar gir derfor grunn til bekymring. Mens kinoinntektene så langt har vært rimelig stabile, har det dramatiske fallet i salget av fysiske videoformater, gitt et betydelig inntektstap. Samtidig er inntektene fra de digitale distribusjonskanalene under press. Dette gjelder både tradisjonell TV- distribusjon og de nyere VOD og strømmetjenestene. Filmindustrien har så langt blitt svakere berørt av trusselen fra piratkopiering enn det musikkindustrien ble for noen år tilbake, men står overfor de samme utfordringene når det gjelder å forhandle seg fram til gode nok avtaler med de digitale distribusjonskanalene.

Den filmpolitikken som var gjeldende fra 2008 til 2013 har flere virkemidler som har som mål å sikre at norsk film maksimerer sine muligheter i markedet. Dette gjelder først og fremst det generelle lanseringstilskuddet for kinofilm og tilskuddsordningen for lansering av norsk film i utlandet – en ordning som er tilgjengelig for alle sjangre. I tillegg er, som nevnt, etterhåndstilskuddet utformet på en slik at det skal gi produsentene kraftige insentiver til, og belønning for, å maksimere markedsinntektene.

Den norske filmpolitikken har derimot i mindre grad grepet inn i relasjonene og forhandlingene mellom aktørene i markedet. Unntaket er det statlige NRK som gjennom kringkastingsloven er pålagt å benytte minimum 10 prosent av sitt produksjonsbudsjett til kjøp av innhold fra eksterne produksjonsmiljø. [195] I tillegg er TV2 gjennom sin allmennkringkastingsavtale med staten pålagt å betale et årlig vederlag til

[195] Pålegget er befestet i EUs TV-direktiv (EØS Rådsdirektiv 89/552 EØF). NRK kjøpte eksterne produksjoner for ca. 240 millioner kroner i 2013. Mesteparten av dette beløpet gikk til produksjon av dramaserier og underholdningsprogram. Bare rundt 10 millioner kroner har de siste årene gått til kjøp av eksternt produsert dokumentarfilm og bortimot ingenting til fiksjonsfilm.

tilskuddsordningene for audiovisuelle produksjoner, for tiden på rundt 10,5 millioner kroner. Dette er midler som forvaltes av NFI og som skal gis som tilskudd til utvikling og produksjon av nytt audiovisuelt innhold. For de andre kommersielle TV-kanalene i Norge foreligger det ingen tilsvarende pålegg eller bindinger.

De til dels dramatiske endringene i distribusjonsteknologi og konsumvaner, som vi trolig bare har sett begynnelsen på i løpet av de siste få årene, har skapt et stort behov for omstilling og reorientering. Skal bransjen gjenvinne tapet av inntekter fra plattformer som er på vei ut, må det inngås avtaler som sikrer at inntektene fra de nye distribusjonskanalene avspeiler verdien av det innholdet som blir distribuert.

Mye tyder på at produsenter og rettighetshavere alene ikke har den kollektive styrken som skal til for å vinne fram i disse forhandlingene. [196] Flere aktører har derfor ytret ønske om større statlig medvirkning og lovregulering som kan sikre at de nye distribusjonskanalene betaler en fornuftig pris for innholdet og samtidig bidrar til at produksjonen av nytt audiovisuell innhold holdes oppe. [197] Det vises her gjerne til EUs nye Audiovisual Media Services Directive[198] som ble vedtatt i 2010 og som inneholder visse krav til såkalt ikke-lineære digitale distribusjonskanaler om å promotere og bidra til produksjon av nytt audiovisuelt innhold. De fleste EU-landene har foreløpig kommet kort i implementeringen av dette direktivet. Et viktig unntak er Belgia hvor digitale distributører er pålagt å investere 2,5 prosent av sin egen omsetning i produksjon av nytt innhold. De kan enten velge å overføre disse midlene til et filmfond eller å investere direkte i konkrete filmproduksjoner. Flere andre land arbeider etter det vi forstår med tilsvarende lovregulering.

Et lignende initiativ presenteres som én av fire muligheter for å bedre produksjonsøkonomien i det danske filminstituttets innspill til en ny filmavtale. Her heter det:

> *Gennem en frivillig aftale og i kombination med en række målsætninger, der skal fastsættes i filmaftalen, skal de digitale streamingtjenester bringes ind i filmenes finansieringsmæssige fødekæde.* [199]

En forutsetning for å få dette til er, i følge DFI, at den rigide vindusstrukturen mykes opp og at stømmetjenestene på denne måten kan få tidligere tilgang til de relevante filmene. DFI erkjenner at dette vil øke den statlige reguleringen av dansk filmproduksjon, men hevder samtidig at det vil skapes mer reel konkurranse som samlet sett vil kunne øke dynamikken og innovasjonen i markedet.

Den danske modellen med en frivillig filmavtale er i utgangspunktet forskjellig fra det norske systemet. Vi mener likevel at det også i Norge vil være fornuftig at de statlige myndighetene i større grad medvirker i den redefineringen av markedet som nå foregår. En ytterligere svekking av inntektsgrunnlaget for norsk film- og TV-produksjon vil enten gå kraftig ut over volumet og kvaliteten eller alternativt kreve større offentlige tilskudd.

ALTERNATIVE FINANSIERINGSMODELLER

For kinofilm er det generelt lite variasjon i finansieringsmodellene. Den viktigste forskjellen går mellom film med og uten offentlig forhåndstilskudd, hvor produsentene av sistnevnte må utvise betydelig større kreativitet for å skaffe de nødvendige midlene som skal til for å gå i produksjon. Som oftest ender denne kategorien av film opp med lavere produksjonsbudsjetter enn ønskelig og med betydelige innslag av arbeids- og

[196] Eksempelvis tapte nylig rettighetsorganisasjonen Norwaco en rettstvist med de største distributørene av TV-kanalene om vederlag for videresending av rettighetsbelagt innhold.
[197] Se bl.a. artikkel i Klassekampen 24.03.14 hvor Marianne Kleven, leder i Norske Filmregissører, tar til orde for et sterkere statlig engasjement på dette området (Brenna Vollan, 2014).
[198] Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU
[199] Det danske filminstitut (2014).

utstyrskreditter, ikke bare fra produsenten, men også fra de kreative bidragsyterne og de innleide filmarbeiderne. Dette gir en lite robust produksjonsøkonomi med betydelige muligheter for tap.

Distributørenes minimumsgaranti er et vesentlig element i kinofilmenes finansieringsplaner og har de siste årene vokst til et nivå hvor salgsmålene ikke er blitt innfridd. Dette vil etter all sannsynlighet føre til mer nøkterne kalkyler og lavere garantier og dermed øke behovet for toppfinansiering fra andre private kilder. Trolig kan det også gjøre det vanskeligere for de minst publikumsvennlige filmene å inngå distribusjonsavtaler.

Lånefinansiering er tydeligvis blitt vanligere som et tillegg til øvrig finansiering, men er beheftet med så stor grad av risiko, både for långiver og produsent, at det aldri vil kunne spille en avgjørende rolle. Når det gjelder privat investeringskapital, er det trolig fortsatt rom for vekst, men bare for rimelig sikre publikumssuksesser som barnefilm og annen markedsvurdert film. For alle annen film er risikoen for stor.

For dokumentarfilm spiller forhåndskjøp fra TV-stasjonene en vesentlig rolle, i tillegg til offentlig finansiering. Den offentlige finansieringen er avgjørende, blant annet fordi dokumentarfilmen har få andre finansieringskilder å velge mellom. Dokumentarfilmer er sjelden aktuelle som investeringsobjekt og krav til journalistisk uavhengighet reduserer mulighetene ytterligere.

En alternativ finansieringsmodell, som har fått mye oppmerksomhet den siste tiden, er såkalt «crowdfunding», som er innsamling av små bidrag fra en lang rekke privatpersoner via internett – altså en slags nettbasert kronerulling. Dette handler altså om mange små og myke bidrag fra personer som enten ønsker å støtte en bestemt filmskaper eller en bestemt filmide. Ofte tilbys det ulike frynsegoder i bytte, som premierebilletter, statistroller eller lignende. I tillegg til å skaffe finansiering, bygger en slik finansieringsmodell også direkte relasjoner til publikum og gir giverne en ekstra grunn til å se filmen når den lanseres.

Crowdfunding har blitt prøvd ut i flere konkrete filmprosjekt og det finnes internasjonale eksempler på produsenter som har klart å samle inn betydelig beløp. [200] Tilsvarende forsøk fra norske produsenter har imidlertid gitt magre resultat og filmprosjekt som *Pornopung* og *Død snø 2* har endt opp med betydelig lavere beløp enn forventet. [201] Potensialet kan nok være tilstede for filmer som retter seg mot et internasjonalt publikum, eller eventuelt filmer med en tydelig appell til bestemte interessegrupper eller subkulturer. Det er likevel lite som så langt tyder på at dette vil kunne bli en betydningsfull alternativ finansieringskilde for norsk film.

En annen finansieringsmodell, som vi så langt bare har sett konturene av, er direkteproduksjon for digital distribusjon. Med økende konkurranse mellom digitale VOD-tjenester, vil behovet for nytt og eksklusivt innhold, i tillegg til filmer og serier som allerede har vært vist på kino eller TV, øke. De fremste eksemplene så langt er VOD-leverandøren Netflix sine egenproduserte serier *House of Cards* og *Orange is the New Black*, men samme distributør gikk i 2013 inn en avtale med produksjonsselskapet DreamWorks om utvikling av flere hundre timer med ny animasjonsfilm basert på selskapets allerede kjente figurer og univers. Netflix er også samprodusent av den norske drama-serien *Lilyhammer*, og selskapets innholdsansvarlige Ted Sarandos forteller i et intervju med Rushprint at erfaringene har vært så pass gode at det ikke utelukkes at Netflix vil satse på

[200] Blant annet skal det ha blitt samlet inn hele 5,7 millioner dollar til filmen *Veronica Mars* på crowdfunding-nettstedet Kickstarter i 2013.

[201] For eksempel skal Feil Film AS ha klart å samle inn 200.000 til *Pornopung* - et filmprosjekt med et budsjett på 10,8 millioner kroner. Tilsvarende endte Tappelufts Pictures internettkampanje for *Død snø 2* opp med 65.000 kroner etter en målsetting på å samle inn 590.000. Produksjonsbudsjettet for *Død snø 2*, var på nærmere 40 millioner kroner. Begge disse opplysningene er hentet fra artikkel i Dagsavisen 24. oktober 2013 og er ikke verifisert av oss. Derimot nådde dokumentarfilmen *Å leve uten penger* sin målsetting om å samle inn 8.000 dollar via crowdfunding i følge artikkel i Rushprint (Fagerholt, 2011). Det samme gjorde den nye dokumentaren om Kaizers Orchestra, som hadde muligheten til å rette kampanjen mot en allerede etablert fangruppe.

videre originalproduksjon i Norge. [202] Det er ennå for tidlig å si hvilke betydning en finansieringsmodell som dette kan få framover og om den også har relevans for andre formater enn dramaserier.

[202] Lismoen (2013).

Kapittel 6

EFFEKTENE AV DAGENS TILSKUDDSORDNINGER

I dette kapittelet ser vi nærmere på effektene av dagens tilskuddssystem. Utgangspunktet for analysene er målene for filmpolitikken som ble formulert i Veiviseren, og som med mindre justeringer har vært gjeldende helt fram til i dag. Vi er først og fremst opptatt av å vise i hvor stor grad tilskuddssystemet fører til at målene for filmpolitikken blir nådd eller om enkeltordninger eller systemet som helhet har utilsiktede virkninger eller lav effektivitet.

Med utgangspunkt i den overordnede målformuleringen, og på et svært generelt nivå, er det mye som tyder på at filmpolitikken fra de siste årene har vært forholdsvis vellykket. Norsk film har hatt en positiv utvikling, når en voksende andel av det norske kinomarkedet og har fått større oppmerksomhet og annerkjennelse fra utlandet. Det produseres også mer film og TV-drama enn tidligere og dokumentar- og TV-produksjonsbransjen er i vekst. Samtidig er vi, til tross for et betydelig offentlig tilskuddsnivå, kommet kortere enn vårt naboland Danmark, både når det gjelder nasjonal markedsandel og internasjonalt gjennomslag. Lønnsomheten er også lav og bransjen fragmentert.

Målet om å øke kinofilmproduksjonen fra 20 til 25 filmer per år er overoppfylt. Snittet for de siste årene er 29 filmer, men med store svingninger fra år til år. Dette skyldes blant annet utformingen av etterhåndsstøtten som har gitt sterke insentiver til å sette filmer i produksjon uten forhåndstilskudd. Flertallet av disse filmene går med underskudd og bidrar til å svekke økonomien i produksjonsbransjen og fører trolig også til redusert kvalitet.

Målet om en markedsandel på 25 prosent har kommet nærmere, men er ennå ikke nådd. Samtidig er det en tendens til at en voksende andel av kinosalget genereres av et fåtall storfilmer, mens tallet på filmer med et svært lavt kinobesøk øker. Markedsfilmordningen bidrar vesentlig til produksjon av publikumsvennlig film.

Lanseringstilskuddet ser ut til å fungere etter hensikten, men kinodokumentar og vanskelig salgbar fiksjonsfilm lanseres ofte på svært lave budsjetter og får dermed en smalere distribusjon enn ønskelig. Til tross for en sterk prioritering av internasjonalisering, viser mange av indikatorene på internasjonal deltagelse og suksess stagnasjon. Dette gjelder festivaldeltakelse så vel som internasjonale priser.

Samproduksjonsordningen bidrar til å bygge kompetanse og knytte bånd mellom norske og utenlandske filmskapere. Vi har nå en ubalanse mellom minoritets- og majoritetssamproduksjon som fører til en netto eksport av produksjonsaktivitet. Denne balansen bør gjenopprettes.

Tilskudd etter kunstnerisk vurdering og Nye veier, som begge skal fremme kvalitetsfilmen, ser ut til å fungere etter intensjonene. Men en økende tendens til å gi små produksjonstilskudd til flere filmer fører til vekst i den samlede kinofilmproduksjonen og til en svekket produksjonsøkonomi.

Målsettingen om en konsolidering av filmbransjen er ikke nådd. Bransjen er fortsatt økonomisk svak og fragmentert. Pakkefinansieringsordningen bidrar positivt, men fragmenteringen har ikke avtatt.

Selv om både midlene til filmproduksjon og produksjonsaktiviteten har fått en jevnere geografisk fordeling, er filmbransjen fortsatt sterkt konsentrert i Osloregionen. Dette er et resultat av en naturlig klyngedanningsprosess, men skal målet om geografisk mangfold nås, vil det trolig være fornuftig i større grad å kanalisere midlene til den eller de av regionene som har de beste forutsetningene for å etablere alternative geografiske tyngdepunkt.

MÅLSETTINGENE FOR DEN NORSKE FILMPOLITIKKEN

For å kunne vurdere virkningene av de filmpolitiske tilskuddsordningene, er det nødvendig å se nærmere på hva disse ordningene har som mål å oppnå.

Målene for de siste årenes filmpolitikk, ble formulert i *Veiviseren (St.meld. nr. 22 2006-2007)* og har med noen få justeringer lagt fast siden. På et overordnet nivå har disse målsettingene utgangspunkt i et syn på film som nasjons- og kulturbygging. *"Film handler om identitet, felleskap og tilhørighet",* heter det i innledningen til Veiviseren. *"Det er derfor viktig at det legges til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon."*[203] Film er med andre ord et middel til å fremme norsk kultur og har som mål å utvikle identitetsskapende kulturuttrykk som en motvekt mot internasjonal kulturdominans.

Dette utgangspunktet er formulert i følgende hovedmål for den norske filmpolitikken:

> *«Hovedmålet for filmområdet er et mangfold av film- og TV-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskaping, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt.»*[204]

Hovedmålet er konkretisert i fire delmål med underliggende resultatmål:

- Styrket produksjon
- Solid publikumsoppslutning
- Kvalitet og mangfold
- Filmkultur for alle

STYRKET PRODUKSJON

Under dette delmålet formuleres det først et volummål for kinofilmproduksjonen på *gjennomsnittlig 25 filmer per år, hvorav fem skal være dokumentarfilmer og fem barne- og ungdomsfilmer*. Før den nye målstrukturen ble implementert, var målet å produsere 20 kinofilmer, og en økning på fem ble sett på som en forutsetning for å nå de andre målene for filmpolitikken.

De to andre resultatmålene under dette delmålet representerer et ønske om å styrke filmproduksjonsmiljøene, faglig og kvalitetsmessig så vel som økonomisk. Det skal for det første utvikles *«et sterkt produksjonsmiljø, med økt talentutvikling, profesjonalitet og kontinuitet i alle deler av produksjonen»*, og *«en økonomisk solid bransje gjennom effektive og målrettede tilskuddsordninger, økte private investeringer og økte markedsinntekter»*. Målstrukturen anerkjenner med andre ord at profesjonelle og økonomisk sterke produksjonsmiljø er et fundament som må være på plass for å nå andre filmpolitiske mål.

SOLID PUBLIKUMSOPPSLUTNING

Norske filmer og TV-produksjoner skal også bli sett av så mange som mulig, først og fremst av et norsk publikum, men også internasjonalt. Målet er at *minst 3 millioner besøkende skal se norske filmer på kino, noe som tilsvarer 25 prosent av det norske kinomarkedet*. Videre skal *minst 15 prosent av DVD-markedet og*

[203] St.meld. nr. 22 (2006-2007), s. 7.
[204] Ibid. s. 45

klikkefilmmarkedet være norsk samtidig som *eksporten av norske audiovisuelle produksjoner skal økes*. Det siste var opprinnelig formulert som et mål om en fordobling av eksporten innen 2010. Dette målet ble mer enn oppnådd og fra 2011 omformulert til et mer generelt mål om økning.

KVALITET OG MANGFOLD

Målsettingen om kvalitet og mangfold er et svært sammensatt delmål der det for det første formuleres et ønske om at norsk film (i alle sjangre) skal *konkurrere om viktige internasjonale priser*. Å kunne konkurrere om internasjonale priser blir her sett som kvalitetsstempel og et bevis på at norsk film er god nok til å hevde seg internasjonalt. For det andre legger dette delmålet også vekt på variasjon og mangfold, og i mange betydninger av disse ordene. Den samlede filmproduksjonen skal representere et mangfold i *uttrykksformer*, *produksjonskostnad* og *målgrupper*, og baseres på *sterke filmmiljø i alle deler av landet*. Den skal også representere en kjønnsmessig variasjon der målet er *minst 40 prosent kvinner og menn i alle nøkkelposisjoner*. Når det gjelder det siste, skulle 40-prosentsmålet opprinnelig nås innen 2010. Dette ble bare delvis oppnådd innen denne fristen, men utviklingen har gått videre i positiv retning etter 2010.[205] Kravet ble tatt ut i det siste tildelingsbrevet fra regjeringen til NFI for budsjettåret 2014.

FILMKULTUR FOR ALLE

Det siste delmålet flytter blikket fra produksjonssiden til publikum og det samlede tilbudet av filmkultur som dette publikummet skal få tilgang til. Det er for det første et mål å *sikre den norske filmarven og gjøre den tilgjengelig på alle plattformer*. For det andre skal *det gis et bredt filmtilbud i fjernsyn, biblioteker og digitale kinoer i hele landet*, og for det tredje skal *barn og unge prioriteres ekstra sterkt både som filmpublikum og som filmskapere.*

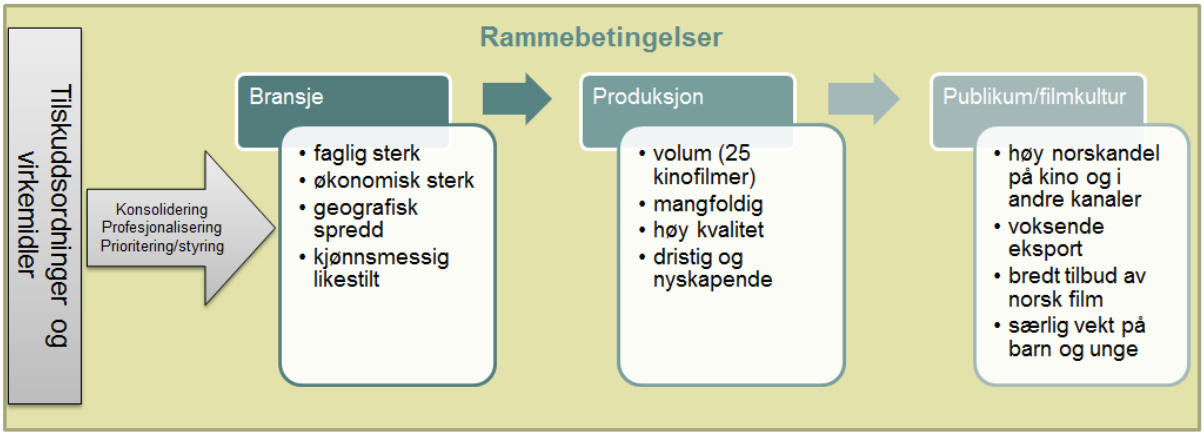
EFFEKTKJEDER OG PÅVIRKNINGSMULIGHETER

I Veiviseren legges det vekt på at målene for norsk film skal nås gjennom en klar ansvarsfordeling mellom staten og bransjen der statens viktigste oppgave er å sikre stabile rammevilkår. Hovedansvaret er lagt til Norsk filminstitutt som forvalter en rekke tilskuddsordninger og virkemidler som er utformet for å nå de filmpolitiske målene. I tillegg bevilger staten midler til regionale filmsentre og filmfond som har som særlig oppgave å sikre det geografiske mangfoldet i norsk filmproduksjon, men som i tillegg også har flere mer generelle ansvarsområder som talentutvikling og satsing på barn og unge. For den delen av filmpolitikken som ligger nærmest publikum og filmkulturen, har også Film & Kino fått et særlig ansvar. Dette gjelder blant annet støtte til cinemateker og filmfestivaler og tiltak for barn og unge. Film & Kinos tilskuddsordninger er finansiert av Norsk kino- og filmfond som henter sine midler fra en avgift på kinobilletter og DVD-salg. På grunn av det drastiske fallet i DVD-omsetningen har disse inntektene blitt kraftig redusert de siste årene og Film & kino har sett seg nødt til å foreta kraftige kutt i sine tilskudd.

For å forstå hvordan filmpolitikken og de filmpolitiske virkemidlene påvirker de ulike aktørene og nivåene i bransjen, kan det være formålstjenlig å ta utgangspunkt i modellen som er skissert i figur 6.1. Modellen er utformet som en effektkjede bestående av tre ledd: bransjen selv, filmene som bransjen produserer og disse filmenes møte med publikum. De ulike resultatmålene er plassert inn i effektkjeden på det nivået de hører hjemme.

[205] Se Norsk filminstitutt (2011)

Figur 6.1: Målsettinger, virkemidler og effekter



De filmpolitiske virkemidlene kan først og fremst påvirke det første nivået i denne effektkjeden, bransjen. Dette kan den gjøre ved å etablere stabile rammebetingelser som gir filmskapere og produsenter gode muligheter til å produsere film av høy kvalitet. Tiltak for profesjonalisering og økonomisk konsolidering står her sentralt. Men som vi har sett, er målstrukturen også opptatt av filmbransjens sammensetning, særlig når det gjelder kjønn og geografisk lokalisering. Når det gjelder kjønnsbalansen, er dette forsøkt oppnådd gjennom en tildelingspolitikk med elementer av moderat kjønnskvotering. Når det gjelder geografi, er de regionale filminstitusjonene sentrale virkemidler.

Indirekte kan de filmpolitiske virkemidlene også benyttes til å påvirke filmproduksjonen. Utformingen av og størrelsen på de ulike tilskuddsordningene vil i noen grad kunne avgjøre hva slags filmer som blir produsert og til dels også hvor mange. Det er også forventet at en mangfoldig filmbransje vil produsere mangfoldig film, dvs. at ved å slippe til ulike stemmer og historier fra ulike deler av landet, vil den samlede filmproduksjonen bli mer variert. Når det gjelder målene om kvalitet, dristighet og evne til nyskaping, er påvirkningsmulighetene svakere. Dette er det først og fremst bransjen selv som må oppnå, selv om særlig de konsulentbaserte ordningene gir NFI en betydelig makt til å tolke og anvende disse begrepene.

Når det gjelder filmens møte med publikum, handler det hovedsakelig om tilrettelegging. Staten kan ikke pålegge publikum å se norsk film, men gjennom tiltak som lanseringstilskudd, tilskudd til lansering i utlandet, samproduksjonsordningen og tilskudd til festivaldeltakelse, kan NFI bidra til at norsk film og norske filmskapere blir eksponert så bredt som mulig. I tillegg gir etterhåndstilskuddet produsentene sterke insentiver til å spre sine filmer i så mange kanaler og territorier som mulig. Langsiktig bygging og vedlikehold av en nasjonal filmkultur kan også indirekte øke interessen for, og kunnskapen om, norsk film.

KVALITET VERSUS VOLUM OG MANGFOLD

I Det danske filminstitutts *Oplæg til filmaftale 2015-2018* (2014) polemiseres det mot filmpolitikkens utforming i blant annet Norge og Sverige. Med henvisning til dansk films relative suksess, både nasjonalt og internasjonalt, hevdes det at dette skyldes den danske filmpolitikkens kompromissløse prioritering av kvalitet.[206]

For det første har det danske tilskuddssystemet mindre innslag av automatikk enn det som er vanlig i flere andre land. Den norske etterhåndsstøtten blir i denne sammenheng beskrevet som en produksjonsbonus som

[206] For eksempel vises det til at den gjennomsnittlige hjemmemarkedsandelen i perioden 2011-2013 er 29 prosent i Danmark mot 22 prosent i Norge og Sverige.

premierer kvantitet på bekostning av kvalitet. For mye film produseres uten at filmene har blitt vurdert og akseptert utfra kvalitetsmessige kriterier. Det er i siste instans klassisk næringspolitikk forkledd som kulturpolitikk, hevdes det. At de norske produsentmiljøene er så økonomisk svake, til tross for at fortjenesten som kan hentes ut for filmer med publikumssuksess er betydelig større enn i Danmark, blir derfor beskrevet som «overraskende».

For det andre forsøker den norske og svenske filmpolitikken å forene for mange hensyn, hevdes det. Det siktes her spesielt til målene om kjønnsmessig og geografisk mangfold som bare delvis kan begrunnes i et ønske om å produsere film av så høy kvalitet som mulig. Selv om arbeidet for å nå disse målene har gitt resultater, har det ikke nødvendigvis bidratt til å nå de kulturpolitiske målene for filmpolitikken, hevdes det.

Balansegangen mellom automatikk og kvalitetsbasert vurdering er vanskelig. Et *helautomatisk* system, hvor tilskudd utløses med utgangspunkt i generelle og objektive kriterier, fratar de bevilgende myndighetene mulighetene til å påvirke kvalitet og innhold og dermed også virkemidlene for å nå de kulturelle og kunstneriske målene for filmpolitikken. Slike systemer vil derfor alltid ligge nærmere næringspolitikken enn kulturpolitikken. Rene insentivordninger, hvor all filmproduksjon innenfor bestemte sjangre kvalifiserer for refusjoner, er et eksempel på dette. Et tilskuddssystem som utelukkende er basert på *kvalitativ vurdering,* vil på den andre siden kunne maksimere sjansene for å nå de kulturpolitiske målene, men vil samtidig kunne kritiseres for å legge for sterke føringer på kvalitet og innhold. Staten gjøres til smaksdommer med mulighet for tildeling av tilskudd basert på kunstnerisk skjønn.

Dagens norske tilskuddssystem bygger på en avveining mellom de to prinsippene. Flere av ordningene, og da særlig forhåndsstøtte etter konsulentvurdering, representerer et sterkt element av kunstnerisk skjønn og vurdering. Samtidig åpner lanserings- og etterhåndstilskuddet for at filmer som ikke har fått forhåndstilskudd, likevel kan motta offentlige tilskudd dersom bestemte objektive kriterier blir møtt.[207] Dette gir en alternativ vei for filmer som ikke er blitt prioritert i konsulentsystemet.

Balansen mellom de to tildelingsmodellene kan i noen grad reguleres gjennom kriteriene for mottagelse av etterhåndstilskudd, særlig terskelverdien som avgjør hvor mange billetter som må selges på kino i Norge før filmen får tilgang til denne pengestrømmen. Jo lavere terskelverdi, desto flere filmer vil bli tilgodesett. Terskelverdiens størrelse vil derfor potensielt også kunne påvirke hvor mange filmer som blir produsert uten forhåndstilskudd basert på en forventning om at etterhåndstilskuddet vil kunne dekke deler av produksjonskostnadene. Når det gjelder lanseringstilskuddet finnes det ingen tilsvarende reguleringsmekanismer.

Fordi de to delene av tilskuddssystemet henter midlene fra samme pott, er det i prinsippet de automatiske elementene som bestemmer hvor mye penger som blir igjen til de kvalitetsbaserte ordningene. Summen av utbetalinger av lanserings- og etterhåndstilskudd avgjør med andre ord hvor mye penger som kan tildeles gjennom de andre ordningene. De to settene av ordninger er derfor avhengige av hverandre og det er nødvendig å studere dynamikken mellom dem for å forstå effektene av tilskuddssystemet.

Også avveiningen mellom kvalitet og mangfold kan være problematisk. Både når det gjelder kjønn og geografi, kan det argumenteres for at filmskapere med ulik bakgrunn vil sørge for variasjon og bredde og for at ulike historier, fortellertradisjoner og erfaringer får komme til uttrykk. Samtidig vil alle former for kvotering lett kunne kritiseres for at andre hensyn enn prosjektenes kvalitet teller med når tildelingsbeslutningene gjøres.

En slik prinsippdebatt om kjønnskvotering ble ført i Rushprint og andre medier våren 2011 i forbindelse med NFIs tildeling til filmen Pax.[208] Som i de fleste tilsvarende diskusjoner om kvotering, var også denne i betydelig

[207] Når det gjelder lanseringstilskuddet, er det bare inngangskriteriet som er automatisk. Størrelsen på tilskuddet skal i følge forskriften vurderes i henhold til publikumspotensial, lanseringsplaner og lanseringstidspunkt.
[208] Se blant annet Frobenius (2011) og Robsahm (2011).

grad farget av forskjeller i tidsperspektiv. På kort sikt vil bruk av kvotering ofte kunne gå på bekostning av andre hensyn, for eksempel kvalitet. Om så ikke var tilfelle, ville det ikke være nødvendig med et kvoteringsmål. Om man legger et lengre tidsperspektiv til grunn, er det likevel mulig å argumentere for at kvotering også kan være kvalitetsfremmende. Tankegangen er da at den kvoterte gruppen, gjennom en tidsavgrenset tilrettelegging, vil bygge kapasitet, erfaring og kompetanse som over tid vil gjøre kvoteringstiltakene overflødige. Som Thomas Robsahm skriver i et innlegg i denne debatten: *«jo flere talent man har å ta av, desto større muligheter har vi for å få frem de virkelig gode filmene».* [209]

KUNST VERSUS MARKED

En annen sentral dimensjon i den norske filmpolitikken er balansen mellom film som kunst og film som populærkultur. Den norske filmpolitikken har på den ene siden et mål om å fremme den kunstnerisk ambisiøse filmen som gjerne er utfordrende, eksperimenterende og nyskapende, men som ofte vil nå et smalere publikum. På den andre siden skal filmpolitikken også legge til rette for produksjon av filmer med et stort publikumspotensial. Film er en av vår tids viktigste populærkulturelle uttrykksformer og det sees som viktig at det produseres norsk film som kan konkurrere med de store publikumsfilmene fra utlandet.

Balansen mellom film som kunst og film som populærkultur er også reflektert i tilskuddssystemet. For kinofilm spesielt gjelder dette skillet mellom forhåndstilskudd etter markedsvurdering og forhåndstilskudd etter kunstneriske vurdering. Mens markedsordningens sentrale evalueringskriterium er filmenes antatte publikumspotensial, blir tilskudd etter kunstnerisk vurdering gitt etter en «helhetlig vurdering av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige hensyn». En enda sterkere vekt på nyskaping og kunstnerisk dristighet er nedfelt i målsettingene for tilskuddsordningen *Nye veier* som skal *«fremme kunstnerisk vågemot og bidra til utvikling av den norske filmens formspråk og fortelling»*. Dette er også et talentutviklingsprogram med et særlig mål om å dyrke fram nye regitalent. Nye veier er ikke forbeholdt kinofilm, men kan også gis til kortfilm og dokumentarfilm.

VURDERINGER AV VIRKEMIDLENES OG TILSKUDDSORDNINGENES EFFEKTER

Å STUDERE EFFEKTER AV STATLIGE TILSKUDD

> *«Hensikten med statlige tilskudd er å legge til rette for å nå prioriterte mål for samfunnet. Det er derfor viktig å etterprøve om vi faktisk oppnår de mål som tilskuddet er ment å bidra til å realisere. Dersom en tilskuddsordning ikke fører til at målene nås, bør det vurderes om ordningen skal endres eller legges ned.»* [210]
>
> *– Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger, SSØ.*

Vurderinger av effektene av offentlige tilskuddsordninger bør alltid gjøres med utgangspunkt i de målene som er satt for ordningene. De sentrale spørsmålene er alltid om:

1. tilskuddene fører til at målene for ordningen blir nådd (*styringseffektivitet*), og om
2. målene nås med lavest mulig kostnad, dvs. om staten får mest mulig igjen for de tilskuddene som gis (*kostnadseffektivitet*).

[209] Ibid.
[210] SSØ (2007), s. 3

Vi vil i disse analysene vise hvordan utformingen av tilskuddsordningene påvirker aktørenes beslutninger og dermed mulighetene for å nå de ulike målene som per i dag er satt for den norske filmpolitikken. Vi vil også drøfte hvor og på hvilke måter ulike målsettinger kommer i konflikt med hverandre, eller alternativt, hvor ordningene har utilsiktede virkninger som reduserer mulighetene for å nå de ulike målene. For en kompleks målstruktur og et tilsvarende komplekst tilskuddssystem som det vi har på filmområdet, er det ikke nok å se på effektene av hver enkelt ordning hver for seg. Like viktig er det å vurdere hvordan de ulike ordningene virker sammen og om måloppnåelse på ett område kan ha uheldige og kanskje utilsiktede konsekvenser for mulighetene for å nå andre prioriterte mål. Tilskuddssystemet bør med andre ord vurderes som en enhet, ikke bare som et sett av frittstående og uavhengige ordninger.

Nært knyttet til det andre spørsmålet over er begrepet addisjonalitet, dvs. om den samme ønskede effekten kunne blitt oppnådd uten tilskuddet eller eventuelt med et lavere tilskudd. Dersom eksempelvis en ønsket type film likevel ville blitt produsert med private midler dersom den offentlige tilskuddsordningen ikke fantes (eller var mindre generøs), sier vi at tilskuddet har lav addisjonalitet.

SAMLET OVERSIKT OVER OFFENTLIGE TILSKUDD TIL FILM

Tallet på tilskuddsordninger er høyt og en grundig analyse av hver enkelt ordning ville derfor bli svært omfangsrik. Vi vil derfor konsentrere oss om de viktigste ordningene, først og fremst ordninger som fordeler store beløp og ordninger som er særlig sentrale for å nå spesifikke mål.

I tabell 6.1 gis en samlet oversikt over NFIs fordeling av fondsmidler i 2013. [211] Når det gjelder fordelingen på format, er det kinofilmen som mottar de største tilskuddene, til sammen vel 72 prosent i 2013. Dokumentarfilmen mottok 11 prosent av tildelingene (12 prosent om vi også tar med kinodokumentaren), TV-serier 12 prosent og kortfilm 6 prosent.

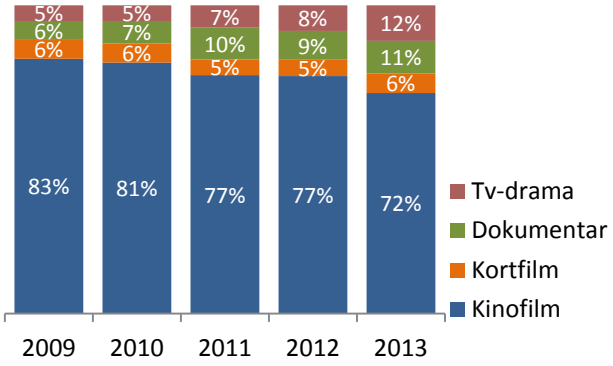
Tabell 6.1: Fordeling av NFIs fondsmidler i 2013

	Utvikling	Produksjon	Lansering Norge	Lansering utland	Etterhånds-tilskudd	Totalt
Kinofilm kunstnerisk vurdering	16 660 625	62 471 000	21 233 682	4 062 493	72 158 521	**176 586 321**
Nye veier til lange filmer	3 838 515	5 923 985	-	685 900	1 025 000	**11 473 400**
Kinofilm markedsvurdering	-	51 800 000	4 173 364	1 018 428	30 299 656	**87 291 448**
Kinodokumentar	1 050 000	250 000	1 366 595	90 500	3 226 075	**5 983 170**
Minoritetssamproduksjoner	-	12 185 000	600 000	4 260	380 000	**13 169 260**
Kinofilm uten forhåndstilskudd	-	-	4 856 000	-	5 093 640	**9 949 640**
Kortfilm	460 000	19 295 000	-	440 533	-	**20 195 533**
Nye veier til korte filmer	-	4 890 360	-	-	-	**4 890 360**
Dokumentar enkeltstående	11 663 245	21 220 000	-	1 809 451	-	**34 692 696**
Nye veier til dokumentar	814 828	3 936 672	-	-	-	**4 751 500**
Dokumentarserier	500 000	3 444 000	-	126 960	-	**4 070 960**
TV-serier	6 125 000	41 250 000	-	212 254	-	**47 587 254**
Sum	**41 112 213**	**226 666 017**	**32 229 641**	**8 450 779**	**112 182 892**	**420 641 542**

Kinofilmens andel av fondstildelingene har gått markert tilbake de siste årene, fra 83 prosent i 2009 til 72 prosent i 2013 (figur 6.2). Den største veksten har vært for TV-drama som har økt sin andel fra 5 til 12 prosent

[211] Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport, s. 13*. Merk at det i tillegg er gitt 23,8 mill. i tilskudd til dataspill. Merk også at noen av disse kategoriene inneholder pakkefinansieringstilskudd som er blitt utløst i 2013, samt at kategorien enkeltstående dokumentar også inkluderer minoritetssamproduksjoner.

Figur 6.2: De ulike formatenes andel av NFIs tildelinger i perioden 2009-2013



og noe mindre for dokumentar som har økt fra 6 til 11 prosent.[212] Prioriteringen mellom formater blir innstilt av NFIs styre og vedtatt i departementets årlige tildelingsbrev til NFI. Når det gjelder 2014 er dette gjort med en noe grovere kategoriinndeling enn tidligere. Blant annet er midler til lansering ikke fordelt på formater. Om vi holder lansering og dataspill utenfor, antyder fordelingen en svak vekst for spillefilm og en tilsvarende svak reduksjon for TV-drama og dokumentar.

Når det gjelder fordelingen av tilskudd til de ulike stadiene i filmens livsløp, er det produksjonstilskuddene som utgjør den største andelen med omtrent 54 prosent. Rundt 10 prosent blir gitt som utviklingstilskudd og det tilsvarende til lansering. Etterhåndstilskuddet utgjør dermed i underkant av 27 prosent i 2013. Fordelingen har ikke endret seg dramatisk de siste årene. Produksjonstilskuddenes andel har lagt noe lavere etter at den nye forskriften trådte i kraft i 2010, samtidig som tilskuddene til lansering har økt. Forholdet mellom produksjonstilskudd og etterhåndstilskudd har også vært rimelig stabilt, med unntak av 2011 hvor tallet på premierefilmer uten forhåndstilskudd var særlig høyt.

I løpet av denne perioden har de offentlige tilskuddene til filmproduksjon økt betraktelig fra ca. 286 millioner kroner i 2006 til vel 500 millioner kroner i 2013, en samlet vekst på vel 76 prosent (korrigert for prisstigningen representerer dette en vekst på 56 prosent). Dette er illustrert i tabell 6.2 som viser bevilgningene over statsbudsjettet til postene som er utgangspunktet for de ulike tilskuddsordningene. Tilskudd til drift av NFI og de regionale filminstitusjonene er holdt utenfor.[213] Post 51 i denne oversikten er vederlaget fra TV2 som disponeres av NFI sammen med bevilgningen over post 50. Post 73 blir fordelt mellom de regionale filmsentrene og fondene og skal utelukkende benyttes til tilskudd til utvikling og produksjon av film og for filmsentrenes del også til kompetansefremmende tiltak og arbeid for barn og unge.

Tabell 6.2: Bevilgninger over statsbudsjettet til de ulike tilskuddsordningene i 1.000 kroner, 2006-2014

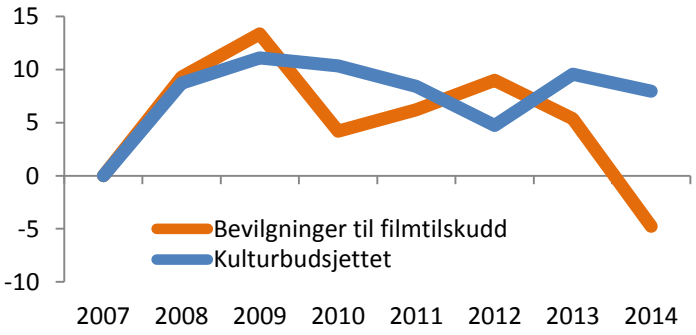
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Filmfondet (post 50)	240 108	264 232	292 232	327 381	367 857	389 361	412 931	436 501	409 000
Audiovisuelle prod. (post 51)	27 206	27 669	28 305	28 956			10 130	10 333	10 509
Regional filmsats. (post 73)	15 965	25 772	26 696	37 296	42 296	46 307	51 743	53 451	56 948
Totalt	**283 279**	**317 673**	**347 233**	**393 633**	**410 153**	**435 668**	**474 804**	**500 285**	**476 457**

Veksten i tildelingene er særlig sterk i perioden 2007-2010 med en årlig gjennomsnittlig økning på nærmere 12 prosent. I de siste årene har den gjennomsnittlige økningen lagt på vel 6 prosent per år. 2014 er det første året hvor det foretas et kutt i bevilgningene til film og hvor NFIs tildeling over post 50 reduseres med 31,2 millioner kroner.

[212] Også i denne oversikten er tilskudd til dataspill holdt utenfor. Dataspill har økt fra 2 prosent av NFI samlede tildelinger i 2009 til 5 prosent i 2013.

[213] Merk at statsbudsjettet også inkluderer post 71 Filmtiltak m.m. som kan benyttes under post 50. Men dette er en post som også blir benyttet til andre tiltak, så vi har valgt ikke å ta den med her. Merk også at summen for post 73 Regional filmsatsing også inkluderer bevilgningene under post 72 Knutepunktinstitusjoner i perioden 2006-2008. Denne ble blant annet benyttet til tilskudd til Nordnorsk filmsenter før denne bevilgningen ble samordnet med den øvrige støtten til de regionale filminstitusjonene. Disse beløpene inkluderer også tilskudd til drift. Alle tall er hentet fra saldert budsjett unntatt for 2014.

Figur 6.3.: Årlig prosentvis vekst/reduksjon i kulturbudsjettet og filmbevilgningene



Selv om film har vært fremholdt som et av de store satsingsområdene under Kulturløftet, har bevilgningene til de ulike tilskuddsordningene under filmpolitikken hatt en noe svakere vekst enn kulturbudsjettet for øvrig. Mens Kulturdepartementets samlede budsjett (unntatt kirkeformål) økte med 80 prosent i perioden 2007-2013, var altså den samlede veksten for filmbevilgningene på vel 76 prosent (se figur 6.3). Bevilgningene til filmtilskudd vokser raskere enn resten av kulturbudsjettet i den første delen av perioden, men svakere i den andre. Tas 2014 med i tidsserien blir forskjellene større. Mens kulturbudsjettet vokser med 94 prosent fra 2006 til 2014, vokser filmbevilgningene med 68 prosent. [214]

EN SAMLET VURDERING

Med utgangspunkt i den overordnede målformuleringen, og på et svært generelt nivå, er det mye som tyder på at den filmpolitikken som ble implementert i etterkant av Veiviseren har vært forholdsvis vellykket. Det er rimelig stor grad av enighet om at norsk film har hatt en positiv utvikling i løpet av de siste årene. Markedsandelen for norsk film på kino er blant de høyeste i Europa og norske filmer og filmskapere har aldri hatt så stor internasjonal oppmerksomhet som i dag. Norske filmer vinner internasjonale priser og norske filmskapere gjør internasjonal karriere. Det synes også å være enighet om at filmbransjen er blitt betydelig profesjonalisert i løpet av perioden og at kvaliteten på produksjonene jevnt over er voksende. Det produseres også mer film og TV-drama enn tidligere og dokumentar- og TV-produksjonsbransjen er i vekst.

Samtidig er det også stor grad av enighet om at norsk film og TV-drama har en vei å gå og at særlig Danmark, og kanskje også Sverige, fortsatt ligger et hestehode foran. Eksempelvis hadde dansk film en nasjonal markedsandel på 30 prosent i 2013 og svensk film på 24,8 prosent. Den tilsvarende andelen for norsk film endte på 22,8 prosent. I tillegg til Danmark og Sverige, betyr dette at både Frankrike, Italia, Tyskland og Tsjekkia ligger foran oss når det gjelder nasjonal markedsandel. Samtidig er de danske og svenske resultatene oppnådd med et noe lavere statlig tilskuddsnivå enn i Norge. Mens den danske og svenske staten subsidierte filmproduksjonen med i underkant av 330 millioner norske kroner i 2013, var de norske tildelingene på rundt 480 millioner.[215]

Til tross for det forholdsvis høye offentlige tilskuddsnivået, er også lønnsomheten i bransjen lav og særlig spillefilmselskapene og dokumentarfilmselskapene sliter med å få endene til å møtes. I tillegg er begge disse delene av bransjen svært fragmenterte og dermed i en svak posisjon til å takle de endringene som nå foregår når det gjelder distribusjon og konsum av audiovisuelt innhold.

[214] Merk at kulturbudsjettets samlede størrelse bare er korrigert for bortfallet av budsjettkategori 08.40 Den norske kirke. Andre korrigeringer for eventuelle oppgaveendringer er ikke foretatt.

[215] Jf. tabell 2.1 hvor vi tar utgangspunkt i den samme avgrensningen av oppgaven /arbeidsfeltet i de tre landene. Merk at tallene likevel ikke er direkte sammenlignbare. I Danmark spiller avtalen med de statlig TV-kanalene en betydelig rolle i tillegg til de statlige midlene. I Sverige kommer både midler fra TV-kanalenes bidrag til filmavtalen og midler fra regionene via de tre produksjonssentrene i tillegg. Men de avtalefestede bidragene fra TV-stasjonene handler om kjøp av visningsretter, samproduksjon o.l. og er således midler av en annen karakter enn de statlige tilskuddene. Det gjelder i noen grad også de regionale midlene i Sverige.

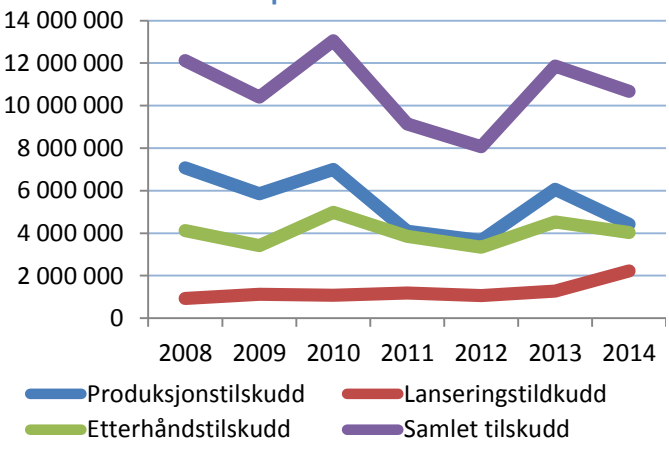
Bildet er derfor ikke entydig og det er nødvendig å se nærmere på de enkelte resultatmålene med tilhørende virkemidler for å avgjøre hvilke deler av filmpolitikken som har fungert etter intensjonene og hvilke deler som har vært mindre vellykkede.

STYRKET PRODUKSJON

Et viktig utgangspunkt for omleggingen av filmpolitikken etter Veiviseren var at man så det som nødvendig å øke volumet av norsk filmproduksjon. For kinofilm ble det også satt et kvantitativt mål på 25 filmer per år, derav fem kinodokumentarer og fem filmer for barn og unge. På det tidspunktet volummålet ble formulert, var tallet på norske kinofilmpremierer allerede på vei opp. Mens det i perioden 1990-2001 ble produsert i gjennomsnitt 11 kinofilmer per år, vokste antallet sterkt de neste årene for å ende på 22 filmer i årene 2007-2009. Snittet i årene 2010-2014 er hele 29, men med svært store svingninger fra år til. I tre av årene (2010, 2012 og 2013) ligger antallet rundt måltallet på 25, mens hele 33 kinofilmer hadde premiere i 2011. I 2014 ser en ny topp ut til å bli nådd med hele 34 norske kinofilmpremierer.[216] Også tallet på kinodokumentarer og barnefilmer har de siste årene lagt i nærheten av måltallet på fem. Snittet for kinodokumentar etter 2009 er 4,4 premierer per år og for barnefilm 5,2.[217]

Volummålene er derfor nådd. Vi har også hatt en sterkere vekst enn våre to naboland Sverige og Danmark. Vi produserer fortsatt færre kinofilmer enn Sverige, men ligger på høyde med Danmark hvor antallet filmer faktisk har gått marginalt tilbake de siste årene.

Figur 6.4: Gjennomsnittlig tilskudd per kinofilm i perioden 2008-2014



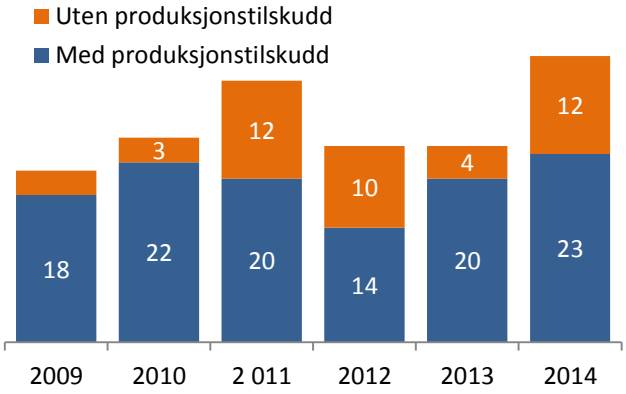
Volumøkningen er oppnådd uten en økning i tilskuddsbeløp per film. Figur 6.4 viser at det gjennomsnittlige totale tilskuddsbeløpet per kinofilm faktisk har blitt redusert fra et snitt på 11,9 millioner kroner i perioden 2008-2010, til 9,9 millioner kroner i perioden 2011-2014. Til sammenligning er det gjennomsnittlige produksjonsbudsjettet ca. 650 000 kroner lavere i den siste perioden enn den første. Det er først og fremst produksjonstilskuddet per film som er gått ned. Etterhåndstilskuddet viser ingen klar utviklingstendens og lanseringstilskuddet går opp.

Årsaken til denne utviklingen er at antallet filmer som produseres uten forhåndstilskudd har økt betydelig. Mens dette hørte til unntakene før den nye etterhåndsstøtten trådte i kraft, er det blitt langt vanligere etterpå. Faktisk har hver tredje kinofilm med premiere i tidsrommet 2011-2014 blitt produsert uten forhåndstilskudd. Det gjennomsnittlige produksjonstilskuddet for de filmene som mottar tilskudd, er derimot omtrent det samme før og etter forskriftsendringen.

Figur 6.5[218] viser også at målet om 25 kinofilmer ikke hadde blitt nådd uten denne muligheten til å produsere film uten forhåndstilskudd. I hele perioden ligger antallet filmer med forhåndstilskudd betydelig under det

[216] Dette forutsetter imidlertid at alle filmene som planlegger premiere får distributør.
[217] Analysene i dette kapittelet bygger hovedsakelig på et datamateriale stilt til disposisjon av NFI. Fordi dette materialet er basert på data som holdes løpende oppdatert, kan tallene på enkelte områder avvike marginalt fra tall publisert i NFIs årsrapporter. Data er oppdatert fram til mai 2014. Merk at vi i alle disse analysene har organisert filmene etter premiereår, ikke etter tilskuddsår.
[218] Merk at tallet på kinofilmpremierer i 2014 er blitt redusert til 34 etter at vi avsluttet våre analyser til dette kapittelet.

Figur 6.5: Kinofilmer med og uten produksjonstilskudd, 2009-2014

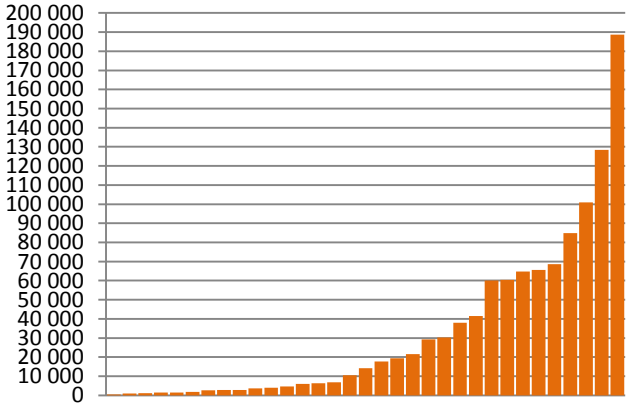


stipulerte målet. Dette skyldes delvis at mange filmer ikke har tilfredsstilt de kvalitetskravene som NFI stiller. Men det skyldes også at NFI ser hele tilskuddssystemet som en helhet og forventer at en del produsenter vil produsere kinofilm uten forhåndstilskudd.

Dette viser at volummålet er vanskelig å nå uten at det finnes produksjonsselskap som er villig til å ta den risikoen det representerer å produsere kinofilm uten forhåndstilskudd. Som vi så i forrige kapittel, er dette som regel produksjoner med en svært usikker økonomi og hvor sannsynligheten for å få igjen den investerte egenkapitalen derfor er lav.[219] Det er derfor en sammenheng mellom denne utviklingen og den gjennomgående svake økonomien blant produksjonsselskapene.

Med et gjennomsnittlig antall premierefilmer på 29 i perioden 2011-2014 er det derfor legitimt å spørre om produksjonsvolumet er blitt for høyt og om det hadde vært mer formålstjenlig å legge til rette for noen færre filmer som til gjengjeld kunne oppnå et tilskuddsnivå som sikrer en mer robust produksjonsøkonomi. Dette fører oss tilbake til diskusjonen om de vurderingsbaserte versus automatiske elementene i tilskuddssystemet og til balansen mellom disse. Det er først og fremst utsiktene til å motta etterhåndstilskudd som gjør det mulig å starte opp et filmprosjekt uten produksjonstilskudd, og det er størrelsen på dette etterhåndstilskuddet kombinert med terskelen for å motta tilskudd som avgjør hvor mange slike prosjekter som startes opp. Både et lavere etterhåndstilskudd og en høyere terskel ville øke risikoen og gjøre det mindre fristende å starte opp slike prosjekter.

Figur 6.6 Besøkstall på kino for filmer uten produksjonstilskudd med premiere i perioden jan 2011 til mai 2014

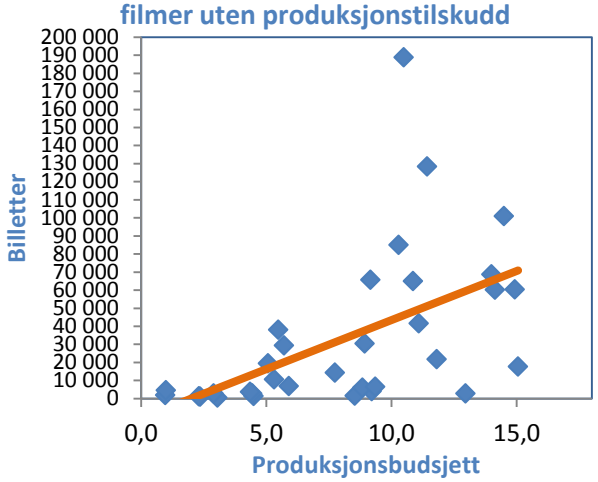


Samtidig vet vi lite om hvor sensitive filmskapere og produksjonsselskap er overfor slike endringer i risiko. I filmproduksjon, som i andre kreative næringer, vil de rasjonelle økonomiske kalkylene alltid konkurrere med lidenskapen og lysten til å få sine prosjektideer realisert. Av i alt 32 premierefilmer uten produksjonstilskudd fra januar 2011 til mai 2014, ser hele 14 filmer ikke ut til å nå terskelverdien på 10.000 kinobilletter (jf. figur 6.6). Selv en så lav terskelverdi gir med andre ord forholdsvis sterke signaler om at produksjon uten forhåndsstøtte er risikosport. Faktisk ville en økning av terskelverdien til 20.000 billetter bare føre til at fire filmer til ville mistet etterhåndstilskuddet og en ytterligere økning til 30.000 til at to nye filmer ville lidd samme skjebne. Det er med andre ord relativt få filmer som befinner seg innenfor det intervallet som kan være aktuelt for en justering av terskelverdien. Vi kan likevel ikke tolke dette som et bevis på at en økning av terskelverdien ikke ville gitt en effekt. Produsentene kjenner ikke

[219] Noe forenklet kan vi si at det hovedsakelig er to grupper av film som produseres uten forhåndstilskudd; film med rimelig stort publikumspotensial som ikke slipper igjennom i markedsordningen og lavbudsjettfilm, ofte fra førstegangsprodusenter, som ikke slipper igjennom i konsulentordningen. Det er særlig den siste gruppen av filmer som opplever de største tapene.

besøkstallene når beslutningen om å realisere prosjektet blir tatt. Derimot er det rimelig å anta at en høyere terskelverdi ville fått flere til å utsette eller skrinlegge sitt prosjekt.[220]

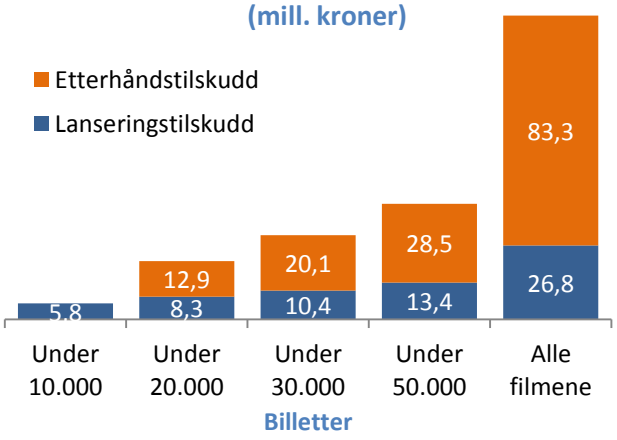
Figur 6.7: Sammenheng mellom produksjonsbudsjett og besøkstall, filmer uten produksjonstilskudd



Svært mange av filmene som faller under terskelverdien, er også lavbudsjettfilmer. Dette er illustrert i figur 6.7 som viser sammenhengen mellom størrelsen på produksjonsbudsjettet og besøkstallene. Faktisk er det gjennomsnittlige besøket på filmer med produksjonsbudsjett under 5 millioner bare 2.280 billetter. Trolig er dette filmer med et for lavt budsjett i forhold til de filmideene man ønsker å få realisert, noe som naturlig nok får konsekvenser for kvaliteten og for filmenes muligheter i møte med publikum.

Fordi de automatiske tilskuddselementene, lanseringstilskuddet og etterhåndstilskuddet, spiser av den samme potten som de andre ordningene, vil for mange filmer satt i produksjon uten forhåndstilskudd kunne redusere mulighetene for å realisere de kunstneriske og kulturpolitiske målene i filmpolitikken. Dette er illustrert i figur 6.8 som viser størrelsen på lanserings- og etterhåndstilskudd til alle filmer uten produksjonstilskudd i perioden januar 2011 til mai 2014. Merk at hver søyle inkluderer alle bevilgninger til filmer med lavere salgstall enn det som er oppgitt under søylen.

Figur 6.8: Lanserings- og etterhåndstilskudd til filmer uten produksjonstilskudd, jan 2011-mai 2014 (mill. kroner)



Til de 14 filmene som ikke nådde terskelverdien på 10.000 billetter ble det gitt 5,8 millioner i lanseringstilskudd. Til alle filmer inntil 20.000 solgte billetter var de automatiske bevilgningene på til sammen 21,2 millioner. En terskelverdi satt til dette nivået ville altså spart 12,9 millioner kroner i etterhåndstilskudd. En terskelverdi på 30.000 billetter ville ut fra samme resonnement kunne spart 20,1 millioner kroner i etterhåndstilskudd. Dette betyr i praksis at selv med en terskelverdi på 30.000 billetter, er det relativt begrensede beløp som ville kunne blitt frigitt til bruk i andre deler av tilskuddssystemet.[221]

Dersom absolutt alle filmer uten produksjonstilskudd tas med, ble det gitt til sammen 110 millioner i automatiske tilskudd: 83,3 millioner i etterhåndstilskudd og 26,8 i lanseringstilskudd. Dette tilsvarer bevilgningene til rundt ni filmer med forhåndstilskudd, inkludert alle tilskuddsformer (basert på de gjennomsnittlige tilskuddsnivåene til alle kategorier av forhåndsstøttet kinofilm i samme periode).[222] Et system hvor muligheten for å gi automatiske tilskudd til filmer uten forhåndstilskudd ikke eksisterte, kunne altså gitt rom for ni av de 32 filmene som faktisk

[220] Trolig vil distributøren og eventuelle andre private investorer være mer sensitive overfor en økning i risikoen enn produsentene selv. Dette vil normalt kunne ha den samme effekten på beslutningen om å sette filmen i produksjon som produsentens egne vurderinger.

[221] Merk at dette igjen er basert på den urealistiske antagelsen om at en endring i terskelverdi ikke ville føre til endringer i produksjonsatferd.

[222] Basert på snittet av totalbevilgningene til all forhåndsstøttet kinofilm, inkludert kinodokumentar

ble produsert. Dette ville uten tvil gitt færre underfinansierte filmer og sannsynligvis også færre filmer på ekstremt lave budsjetter. Med tanke på lønnsomheten i filmproduksjonsbransjen, ville dette vært et gode. Men samtidig ville det brakt det gjennomsnittlige tallet på kinopremierer under måltallet på 25 per år (sannsynligvis nærmere 22). Som vi skal komme tilbake til, er kanskje dette en fornuftig justering.

Alt i alt kan det derfor se ut til at dagens tilskuddssystem for kinofilm gir for sterke insentiver til å prioritere volum over kvalitet. For mange filmer settes i produksjon på for lave budsjetter, med for svak finansiering og med urealistiske forventninger til publikumsmottagelse. Mange av disse prosjektene ville trolig tjent på en mindre forsert utviklingsprosess, grundigere kvalitetssikring og en mer omfattende analyse av markedsmulighetene. Enkelte burde kanskje også vært lagt bort. Kombinert med produksjonsselskapenes tendens til å leve av produksjonsaktiviteten fremfor av inntektene fra filmene, forsterker dette den negative utviklingsspiralen vi beskrev i kapittel 4 (jf. figur 4.59).

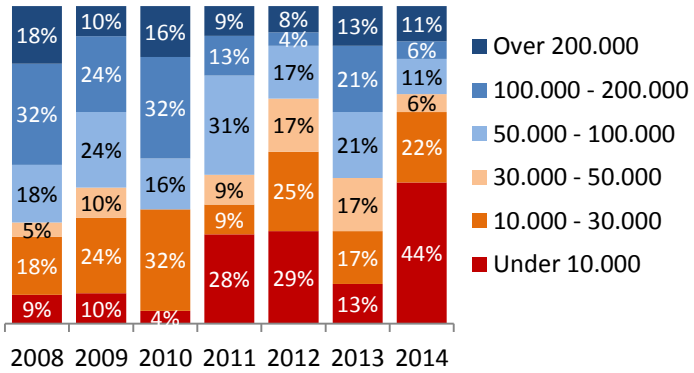
Prioriteringen av volum går ut over lønnsomheten i produksjonsbransjen og bidrar trolig også til den sterke fragmenteringen av bransjen som vi tidligere har påpekt. Jo lavere terskel for å produsere kinofilm, desto lettere er det for mindre og mer uerfarne selskap å sette i gang. Men prioriteringen går også utover kvaliteten på norsk kinofilmproduksjon og reduserer mulighetene for å nå de kunstneriske og kulturelle målsettingene i filmpolitikken.

Nøkkelen til å løse denne utfordringen er å redusere betydningen av de automatiske elementene i tilskuddssystemet, enten ved justeringer av terskelverdiene eller ved å redusere størrelsen på disse tilskuddene. Et annet alternativ er å fjerne de automatiske elementene fullstendig og føre ressursene over til de vurderingsbaserte ordningene slik det er gjort i Danmark. Dette ville imidlertid frata systemet de insentivene som lanserings- og etterhåndstilskuddet gir når det gjelder å maksimere markedsinntektene, noe som kunne fått negative konsekvenser både for kinosalget i Norge og salget i andre markedskanaler, også utenlands.

NASJONAL MARKEDSANDEL

Filmpolitikken etter Veiviseren satte et mål om at norske filmer på kino i Norge skulle bli sett av minst 3 millioner besøkende tilsvarende 25 prosent av kinomarkedet. Målet er ennå ikke helt innfridd, selv om utviklingen går i riktig retning. Som vist i kapittel 3, har det i et lengre tidsperspektiv vært en dobling i antall besøkende til norske kinofilmer, fra ca. 1,4 millioner i 1990 til 2,7 millioner i 2013. Mye av denne veksten har funnet sted etter at Veiviseren ble ført i pennen i 2007. Markedsandelen er også voksende, og nådde nesten måltallet på 25 prosent i 2011. Året etter falt andelen tilbake til 17,9 prosent for på nytt å vokse til 22,8 prosent i 2013. Tallene vil naturlig nok svinge fra år til år, men samlet sett er det fortsatt en liten vei å gå før målet er nådd.

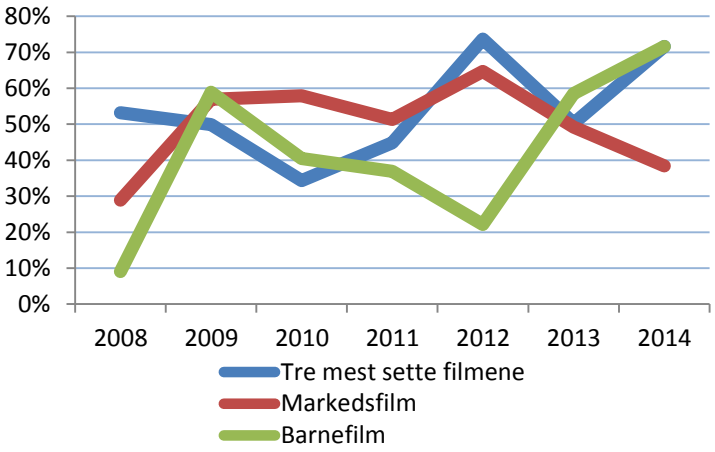
Figur 6.9: Kinofilm fordelt etter besøkstall og premiereår, jan 2008 - mai 2014



Typisk for utviklingen de siste årene er imidlertid at de største publikumssuksessene står for en økende del av besøket, samt at andelen filmer som flopper (får et svært lavt besøkstall) er voksende. Det siste poenget er illustrert i figur 6.9 som viser alle kinofilmer med

premiere i ulike år mellom 2008 og mai 2014 fordelt etter besøkstall.[223] Andelen filmer med mindre enn 10.000 solgte billetter øker betraktelig etter forskriftsendringen i 2010 og ligger i 2011 og 2012 ikke langt unna en tredjedel av filmene. Tilstanden er noe bedre i 2013, men i 2014, hvor riktignok bare halvparten av de planlagte filmene ennå har hatt premiere, ser andelen filmer med svært lave besøkstall ut til å nå en ny topp.

Figur 6.10.: Andel av kinobesøket til ulike kategorier av film, jan 2008 - mai 2014



Blockbusternes andel av det totale billettsalget (i figur 6.10 målt som de tre mest sette filmene) er høyt, men svinger naturlig nok fra år til år. I 2012, med *Kon-Tiki, Reisen til Julestjernen* og *Tina og Bettina* på topp, gikk hele 74 prosent av billettsalget til disse tre filmene. Tendensen er også økende. Mens gjennomsnittet for årene før forskriftsendringen er 46 prosent for de tre mest populære filmene, er det tilsvarende gjennomsnittet fra 2011 til 2014 hele 60 prosent.

Vi ser også en økende tendens til at barnefilmenes andel av kinobesøket øker, selv om det også her er betydelige svingninger fra år til år. Mens barnefilmenes andel var 36 prosent i gjennomsnitt i perioden 2008-2010, er det tilsvarende gjennomsnittet i perioden 2011-2014 hele 47 prosent. Når det gjelder markedsfilmenes andel av kinobesøket, er det derimot ingen klar tendens å spore.

Det er flere ordninger innenfor tilskuddssystemet som er spesielt innrettet for å øke publikumsoppslutningen på kino i Norge. Først og fremst gjelder dette markedsfilmordningen som gir tilskudd til filmer med et særlig stort markedspotensial. For det andre gjelder det tilskudd til lansering i Norge som har som mål å sikre at filmene blir markedsført så godt og bredt som mulig. For det tredje gir etterhåndstilskuddet insentiver til produsent og distributør om å maksimere markedsinntektene fra filmen.

MARKEDSORDNINGEN

Markedsordningen ble innført så langt tilbake som i 2001, men ble betydelig endret i den nye forskriften fra 2010. Før endringen hadde ordningen et nominelt tak på 10 millioner kroner og prioriterte filmer med maksimalt publikumsestimat per tilskuddskrone. Dette førte til at det ofte ikke var filmene med det største publikumspotensialet som vant fram, men derimot filmer med lavere produksjonsbudsjetter.[224]

Etter 2010 ble det nominelle taket fjernet. I praksis eksisterer det likevel fremdeles et slags tak på rundt 17-18 millioner kroner. Dette taket tar utgangspunkt i det maksimale tilskuddet én enkelt film kan oppnå, for tiden 37,3 millioner kroner (35 millioner 2010-kroner) og en normal fordeling mellom forhånds-, lanserings- og etterhåndstilskudd.

Også evalueringskriteriet ble endret i 2010 til å prioritere filmer med det høyeste publikumsestimatet, uavhengig av budsjett. Fra desember 2012 ble dette igjen korrigert slik at film nummer to i hver av de to

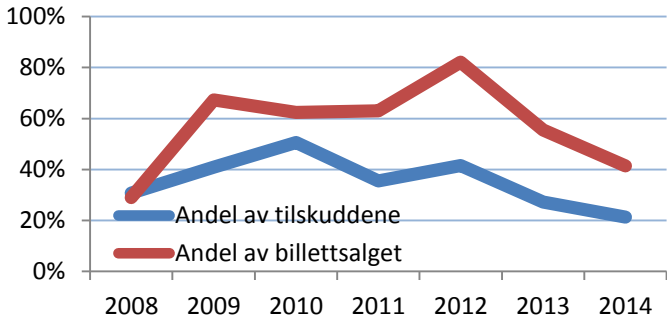
[223] For 2014 er det bare filmer med premiere innen mai som er tatt med. Flere av disse går fortsatt på kino og vil kunne øke sine besøkstall noe. Det er imidlertid bare et par filmer som ser ut til å kunne ha en reell sjans til å klatre til en høyere kategori.

[224] Fordi ordningen også forutsetter at forhåndstilskuddet ikke kan overstige 50 prosent av produksjonsbudsjettet, var dette ofte filmer med budsjetter rundt 20 millioner.

tildelingsrundene skal vurderes etter det gamle kriteriet, dvs. estimert billettsalg per tilskuddskrone. Dette har igjen gitt noe større variasjon i budsjettene for markedsfilmene.

Det er også en forutsetning for ordningen at produksjonstilskuddet ikke skal overskride 50 prosent av produksjonsbudsjettet, dvs. at minst halvparten må bestå av egenkapital. Samtidig forutsettes det at finansieringen er på plass før det søkes om tilskudd og at filmprosjektet generelt er langt utviklet.[225] Vurderingen blir gjort av et panel bestående av én fra NFI og to eksterne eksperter.

Figur 6.11.: Markedsfilmenes andel av tilskuddene og andel av billettsalget, fiksjonsfilm med forhåndstilskudd, jan 2008 - mai 2014



Siden 2008 har 34 filmer mottatt produksjonstilskudd etter markedsvurdering. Om vi tar bort de to fra 2014 som ennå ikke har hatt premiere, finner vi at de 32 gjenværende markedsfilmene har hatt et samlet kinobesøk på rett over 8 millioner og et gjennomsnittsbesøk per film på 267.500. Til sammenligning har de 77 fiksjonsfilmene med forhåndstilskudd etter konsulentvurdering et samlet besøk på 6,5 millioner og et gjennomsnittsbesøk per film på vel 84.600. Hele 55 prosent av besøket på forhåndsstøttet fiksjonsfilm kommer med andre ord fra filmer under markedsordningen.[226] Det er derfor liten tvil om at markedsordningen isolert sett har bidratt til å realisere filmer som har stått for en betydelig del av besøkene på norske kinoer de siste årene. Men det er samtidig en kostbar ordning. I samme periode har markedsfilmen mottatt 36 prosent av tilskuddene til all forhåndsstøttet fiksjonsfilm.[227] Andelen er imidlertid avtagende fra en topp på vel 50 prosent i 2010 til 27 prosent i 2013 (jf. figur 6.11).

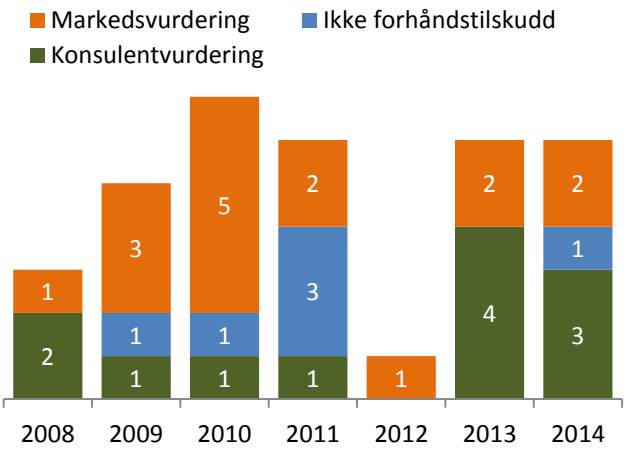
Selv om ordningen også har blitt kritisert for å være lite treffsikker, har panelene stort sett klart å plukke publikumsvinnere. Bare fem av de 32 markedsfilmene endte med et besøk under 100.000. Etter forskriftsendringen gjelder dette bare en film. Det har likevel hendt flere ganger at enkeltfilmer under konsulentordningen har fått høyere besøkstall enn flere av markedsfilmene. Dette skjedde blant annet i 2010 når konsulentfilmen *Nokas* toppet besøkstallene til syv av ni markedsfilmer.

En betydelig andel av filmene som har fått tilskudd under markedsordningen, er barnefilm. Av de 34 markedsfilmene med tilskudd fra 2008 til 2014, gjelder dette hele 16 filmer. Det ser også ut til å være en tendens til at barnefilmprodusentene orienterer seg mot markedsordningen og det opplyses fra NFI at rundt halvparten av søkerne i hver runde er barnefilmprosjekter.[228] Barnefilm, og i særlig grad barnefilm basert på allerede etablerte univers, er rimelig sikre publikumssuksesser og har derfor gode sjanser til å vinne fram i markedsordningen. Ordningen gir slik sett muligheter for å maksimere to av målene for filmpolitikken samtidig, den nasjonale markedsandelen og satsingen på barne- og ungdomsfilm.

Samtidig er det blitt uttrykt bekymring for at barnefilmens orientering mot markedsordningen fører til en kommersialisering av barnekulturen og at filmskaperne vil satse på de sikre kortene heller enn på fornyelse og dristighet. Svært mange av barnefilmene er oppfølgere til tidligere publikumssuksesser og andelen filmer

[225] I følge Arve Figenschow i NFI er det først og fremst lokomotivene i bransjen som søker tilskudd etter markedsordningen, hovedsakelig fordi kravene er så strenge. Se intervju i Rushprint 13.3.2014 (Bahr, 2014).
[226] Regnestykket ville tippet enda sterke i markedsfilmens favør om ikke *Max Manus* fra 2008 var med. Denne filmen ble støttet under konsulentordningen, hovedsakelig fordi tilskuddet ville blitt for lavt i forhold til budsjettet under markedsordningen. Filmen solgte 1 165 406 billetter.
[227] Inkluderer summen av produksjons-, lanserings- og etterhåndstilskudd.
[228] Arve Figenschow, NFI, i intervju i Rushprint 13.3.2014 (Bahr, 2014)

Figur 6.12: Barnefilm fordelt etter fohåndstilskuddsordning, 2008-2014



basert på originalmanus er lavt. I hele perioden fra 2008 har knapt halvpartene av barnefilmene med kinopremiere fått tilskudd etter markedsvurdering (16 av 34 filmer). I tillegg har til sammen seks barnefilmer blitt produsert uten forhåndstilskudd (jf. figur 6.12). Dette er normalt filmer som søker under markedsordningen, men uten å vinne fram.

Tendensen til orientering mot markedsordningen er likevel ikke økende. Etter forskriftsendringen i 2010 er mønsteret at to av seks barnefilmer med premiere får tilskudd etter markedsvurdering.[229] Samtidig har tallet på barnefilmer med tilskudd fra konsulentordningen aldri vært så høyt som i 2013 og 2014, til sammen syv. Men vi ser også at seks av disse syv konsulentvurderte barnefilmene er basert på kjente univers, mens en av fire barnefilmer under markedsordningen er laget med utgangspunkt i en langt mindre kjent bok (*Kule kidz gråter ikke*). Om vi benytter manusets karakter som mål på kommersialisering, ser det derfor ikke ut til å være markedsordningen som sådan som skaper denne utviklingen.

LANSERINGSTILSKUDDET

Lanseringstilskuddet blir gitt til alle kinofilmer etter søknad. Formålet med ordningen er å stimulere og bidra til et helhetlig og langsiktig lanseringsarbeid. Tilskuddet kan dekke inntil 50 prosent av godkjente lanseringskostnader, men ikke overstige 2,1 millioner.

I den nye forskriften fra 2010 er det nøye spesifisert hvilke kostnader som kvalifiserer for tilskudd. Dette førte til en reduksjon i lanseringsbudsjettene sammenlignet med perioden før omleggingen, men ikke til en reduksjon i størrelsen på tilskuddene. Lanseringstilskuddene har de siste årene lagt rundt et gjennomsnitt på vel 1,1 millioner kroner, men med betydelige variasjoner fra film til film. Det ble i 2013 delt ut 34,6 mill. kroner til lansering i Norge. Merk at lanseringsbudsjettet også vil kunne drive opp størrelsen på etterhåndstilskuddet. Dette gjelder for de største publikumssuksessene hvor det er budsjettstørrelsen (inkludert lanseringsbudsjettet) som blir bestemmende for hvor stort etterhåndstilskudd som vil bli utbetalt.[230]

Det er ingen ting som tyder på at lanseringstilskuddet ikke fungerer etter intensjonene. Tilskuddet gir distributør og produsent et målrettet insentiv til å markedsføre og spre filmen så godt som mulig.

Den største utfordringen på dette området gjelder heller ikke markedsfilmene og de sikrere publikumsvinnerne, men den smale filmen. Disse filmene har ofte et svært lavt lanseringsbudsjett, med tilhørende lavt tilskudd. Kombinert med den såkalte VPF-avgiften som distributørene betaler for hver enkelt kinovisning, fører dette til at disse filmene kan få en mer begrenset distribusjon enn ønskelig.[231] Det bør derfor vurderes om smalere filmer skal kunne gis et høyere lanseringstilskudd enn 50 prosent for å kompensere for

[229] Unntaket er 2012 hvor *Reisen til Julestjernen* var den eneste barnefilmen på kino.

[230] Gitt at samlet offentlig støtte ikke skal overskride 50 prosent av utviklings-, produksjons- og lanseringsbudsjett, og maksimalt godkjent lanseringsbudsjett er vel 4 millioner kroner, vil man for de største publikumssuksessene kunne få utbetalt vel 2 millioner kroner i etterhåndstilskudd med utgangspunkt i lanseringsbudsjettet.

[231] VFP-avgiften (Virtual Print Fee) ble innført for å bidra til finansieringen av digitaliseringen av kinoene. Avgiften på 500 kroner betales av distributør og er knyttet til alle ordinære kinovisninger. Avgiften er begrenset til 2000 kroner per kino, dvs. fire visninger, og til de 90 første oppsetningene av filmen.

dette. Dette gjelder også kinodokumentar som svært ofte distribueres på lave lanseringsbudsjetter. For eksempel hadde dokumentarene *Folk ved fjorden* (2011) og *Søsken til evig tid* (2013), lanseringstilskudd på henholdsvis 150.000 og 293.500 kroner. Førstnevnte fikk heller ikke mer enn 29 prosent av lanseringsbudsjettet i tilskudd. En slik prioritering av den smale filmen er blitt mer aktuelt etter at Film & Kino avviklet sin oppsetningsstøtte fra inneværende år.

Tilskudd til lansering i Norge er også bare tilgjengelig for film som skal vises på kino (kinofilm og kortfilm). Dokumentarfilm, utenom kinodokumentar, har ingen tilsvarende ordninger. Tradisjonelt har behovene også vært mindre, særlig fordi TV-kanalene, som har vært den viktigste visningsarenaen for denne kategorien av dokumentarfilm, har stått for markedsføringen. Men med den positive veksten som vi har sett i norsk dokumentarfilmproduksjon de siste årene, kombinert med nye alternative kanaler for distribusjon av dokumentarfilm, bør det vurderes om ikke også denne kategorien av film bør kunne søke om lanseringstilskudd. Dette handler både om å øke publikumsinteressen for norskprodusert dokumentarfilm og om å gi produksjonsselskapene en mulighet til å prøve ut alternative lanserings- og distribusjonsformer. For dokumentarfilm er også versjonering for ulike plattformer en aktuell problemstilling som per i dag faller utenfor de aktuelle tilskuddsordningene.

ETTERHÅNDSTILSKUDDET

Også etterhåndstilskuddet synes å være rimelig målrettet og effektivt når det gjelder å maksimere kinobesøket. Dette gjelder både terskelverdien (som avgjør om filmen får etterhåndstilskudd eller ikke) og beregningsmodellen (som avgjør hvor stort dette tilskuddet eventuelt vil bli). Det kan hevdes at beregningsmodellen gir sterkere insentiver til produsentene enn til distributørene etter at terskelverdien er nådd, men vi har ingen empiri som tyder på at dette reduserer virkemiddelets effektivitet.

En annen sideeffekt av etterhåndstilskuddet, slik det i dag er utformet, er at det låser de lange filmformatene til en bestemt lanseringsmodell. Størrelsen på tilskuddet beregnes med utgangspunkt i inntektene fra alle markeder, men inngangsbilletten er knyttet til det norske kinosalget. Med de endringene vi i dag ser i distribusjonskanaler og seervaner, kan dette være uheldig. Ordningen fratar produsentene muligheten til å prøve ut alternative lanseringsmodeller, for eksempel direktelansering via digitale kanaler. Dette er en parallell til diskusjonen om lanseringstilskudd for TV-dokumentar og er eksempler på at utformingen av tilskuddssystemet kan fungere konserverende.

Det er også, som påpekt tidligere, et betydelig problem at etterhåndstilskuddet, hvor størrelsen på utbetalingene ikke er kjent på forhånd, spiser av de samme rammene som de øvrige tilskuddsordningene.

INTERNASJONALT GJENNOMSLAG, ØKT EKSPORT

Norsk film og TV-produksjon skal ikke bare nå et norsk publikum. Den skal også hevde seg internasjonalt og gjennom økt eksport gi ekstra inntekter så vel som synlighet.

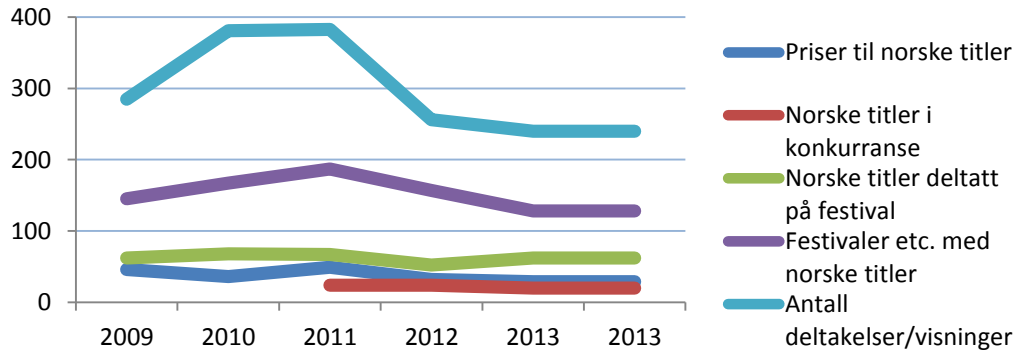
NFI har gitt det internasjonale arbeidet ekstra oppmerksomhet og har utviklet og iverksatt en internasjonal strategi for perioden 2013-2016. Også produsentene prioriterer internasjonalisering. I spørreundersøkelsen som vi sendte produsentselskapene, ba vi om vurderinger av hvilke strategier de hadde benyttet seg av de siste par årene for å møte de økonomiske utfordringene som de sto overfor. Blant spillefilmprodusentene kom

alternativet «*å satse på filmer med et potensial for å nå et internasjonalt publikum*» overlegent på topp. Ni av ti produsenter oppga at dette var en *svært viktig* eller *viktig* strategi for deres selskap.[232]

På et overordnet nivå ser det også ut til at oppmerksomheten om norsk film i utlandet er økende. Som vist i kapittel 3 ble målsettingen om å doble eksportverdien av norsk film i løpet av 2010 nådd, og med god margin. Eksportverdien gikk imidlertid noe tilbake i 2011 og utviklingen videre er ukjent før NFI sin neste eksportundersøkelse er klar til høsten. Vi ser også at antallet fiksjonsfilmer som eksporteres har vokst, selv om eksporten regnet som andel av den samlede produksjonen har holdt seg relativt konstant. Norske filmer vinner også prestisjetunge internasjonale priser og norske filmskapere får oppmerksomhet og utfordrende oppdrag i utlandet.[233]

Men går vi nærmere inn i tallmaterialet, er det også mange tegn på stagnasjon og til dels tilbakegang. For eksempel viser antallet besøkende på norske filmer vist i Europa en fallende tendens i perioden etter årtusenskiftet (jf. figur 3.16). Her slutter imidlertid tidsserien i 2010 og det er trolig at pilene igjen peker oppover de aller siste årene, blant annet på grunn av filmer som *Hodejegerne* (2011), *Oslo 31. august* (2011)[234] og *Kon-Tiki* (2012). Også når det gjelder deltagelse på internasjonale festivaler og det å vinne priser på slike festivaler, er bildet preget av stagnasjon heller enn framgang (jf. figur 6.13). Både antall festivaler med norsk deltagelse og det samlede tallet på norske deltagelser ved slike festivaler viser en fallende tendens. Det samme gjelder antallet norske titler som deltar i konkurranser og som vinner priser i slike konkurranser. Mens norske kinofilmer i gjennomsnitt vant 44 priser per år i perioden 2009 til 2011, er det tilsvarende årsgjennomsnittet i perioden 2012-2013 redusert til 30.[235]

Figur 6.13.: Priser og deltagelse ved internasjonale festivaler, kinofilm, 2009-2013



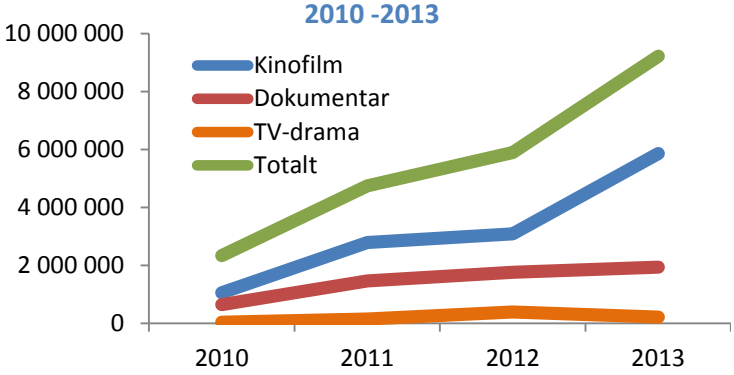
Også når det gjelder målet om økt eksport og økt internasjonal oppmerksomhet, er det flere virkemidler og tilskuddsordninger som er relevante. De mest målrettede er den *internasjonale lanseringsstøtten* og *samproduksjonsordningen*. I tillegg spiller *etterhåndsstøtten* en rolle også her ved å gi insentiver til å øke filmens inntjening i alle markeder.

[232] For mer informasjon, se Ryssevik (2014), s. 47.
[233] Se Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport 2013* for en grundig oppsummering.
[234] *Oslo 31. august* solgte faktisk over dobbelt så mange billetter i Frankrike som den gjorde i Norge.
[235] Alle tallene i figur 6.13 er hentet fra Norsk filminstitutt (2013) *Årsrapport 2013*, tabell 8, s. 27. Det opplyses fra NFI at årsaken til nedgangen i mange av disse kvantitative indikatorene skyldes en bevisst prioritering av deltakelse ved de største og viktigste internasjonale filmfestivalene fremfor deltakelse på mange små. I disse tallene teller alle festivaler og alle priser likt, uavhengig av den betydning og prestisje de har internasjonalt.

INTERNASJONAL LANSERINGSSTØTTE

Den internasjonale lanseringsstøtten er egentlig et knippe av ordninger som gir støtte til deltagelse ved festivaler og salgsmarkeder i utlandet, samt til arbeidet for å bli inkludert i de offisielle programmene ved disse arrangementene. Markedsføringsarbeid, framstilling av filmkopier o.l. inngår også i dette. Virkemiddelet er i ulike varianter tilgjengelig for alle formater, inkludert dataspill, og ble etablert i 2010. Utbetalingene til lanseringstilskudd har vokst sterkt i de fire årene ordningen har vært virksom, fra vel 2,3 millioner kroner i 2010 til 9,2 millioner kroner i 2013. Hovedtyngden av veksten har gått til kinofilmen som i 2013 mottok mer enn to tredjedeler av de samlede midlene (figur 6.14).

Figur 6.14.: Tilskudd til lansering i utlandet, 2010 -2013



Sammenholdt med måloppnåelsen fra figur 6.13 over, er det rimelig å konkludere at denne satsingen ikke har gitt de effektene som man kanskje skulle vente. Tallet på priser vil selvsagt avhenge av kvaliteten på filmene som sendes ut og av konkurransen fra andre land, men at også deltagelsen ved festivaler og konkurranser går tilbake i en periode hvor tilskuddene til slik deltagelse for kinofilmen øker med 460 prosent, er vanskeligere å forstå. Det er mulig at en vekting av festivaler og priser etter viktighet ville gitt et annet resultat. Det kan også argumenteres for at den internasjonale satsingen har pågått i for få år til at det er rimelig å forvente store resultater og at det først og fremst er på eksporten at man etter hvert vil se effektene av de prioriteringene som er gjort.

TILSKUDD TIL SAMPRODUKSJON

Tilskudd til samproduksjoner med utenlandske hovedprodusenter (såkalte minoritetssamproduksjoner) gis til kinofilm og dokumentarfilm. Tilskuddordningen skal stimulere til produksjon av film av høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet, samt å bidra til kunstnerisk og produksjonsmessig profesjonalisering av norsk filmbransje gjennom økt internasjonalt samarbeid. Ordningen er derfor et profesjonaliseringstiltak, men også et middel til å knytte tettere nettverk mellom norske og internasjonale filmskapere. Samproduksjonsordningen prioriterer filmer hvor norske filmskapere har sentrale kreative roller og hvor deler av filmen spilles inn eller post-produseres i Norge. Filmer under samproduksjonsordningen vil også kunne motta lanseringstilskudd (norsk og utenlandsk), og når det gjelder kinofilm også etterhåndstilskudd.

Midlene til samproduksjon varierer fra år til år og har de siste årene lagt mellom 10 og 18 millioner. Hovedtyngden av dette går til kinofilm. Mens Norge i mange år opplevde en netto eksport av samproduksjonsmidler, [236] viser interne beregninger i NFI at strømmen nå er snudd. Norske filmer har de aller siste årene mottatt større midler fra offentlige finansieringskilder i utlandet, først og fremst nasjonale filminstitutt, enn de midlene som utbetales gjennom den norske samproduksjonsordningen. En viktig grunn til dette er innspilling av norsk film i utlandet som vanligvis vil kreve samprodusent fra det aktuelle landet hvor innspillingen foregår. Dette kan gi tilgang til landets finansieringskilder, men også større muligheter til å få vist filmen for et internasjonalt publikum.

Både majoritets- og minoritetssamproduksjoner bidrar til internasjonaliseringen av norsk film, bygger kompetanse og nettverk og øker oppmerksomheten om norsk film og filmskapere i utandet. Det er likevel viktig

[236] Se St.meld. nr. 22 (2006-2007), s. 65

å opprettholde en viss balanse og unngå at ikke en for stor del av innspillingsaktiviteten flyttes ut uten at det erstattes av en tilsvarende import. Dette vil i så tilfelle kunne tappe den norske kompetansebasen på noe lengre sikt. En norsk insentivordning vil trolig kunne gjenopprette denne balansen. Det samme vil en styrket samproduksjonsordning. Dette vil imidlertid forutsette en betydelig økning i omfang og kanskje også innretning. Filmregionene, som i størst grad har ivret for en insentivordning, har påpekt at dagens samproduksjonsordning både er for liten og for lite fleksibel til å kunne friste utenlandske filmskapere til å samarbeide med norske produksjonsmiljøer og produsere i Norge. Blant annet har de faste søknadsfristene blitt sett som et hinder. På den andre siden ville en styrket samproduksjonsordning i større grad gitt muligheter til å styre hvilke produksjoner vi vil ha lagt til Norge, og trolig også graden av norsk deltagelse i disse produksjonene, enn en mer generell ikke-diskriminerende insentivordning.

Vi har dessverre ikke hatt tilgang til data som kan måle de kvantitative effektene av samproduksjonsordningen.

KVALITET, DRISTIGHET OG NYSKAPING

Norsk film skal ha *høy kvalitet* og være *kunstnerlig dristig* og *nyskapende*. I utgangspunktet er dette begreper som er vanskelige å måle. Det er ikke nødvendigvis de filmene som filmkjennere og anmeldere mener har høyest kvalitet og som utfordrer seerne med sitt formspråk eller sin fortellerteknikk, som får de høyeste besøkstallene. Snarere tvert i mot. En film som *Blind* (2014), som fire måneder etter premiere har solgt vel 12 000 kinobilletter, har fått glitrende anmeldelser og blir omtalt som noe av det mest nyskapende som har skjedd i norsk film de siste årene. Filmen har også vunnet flere prestisjetunge internasjonale priser, blant annet manus-prisen ved Sundance-festivalen og Europa Cinemas Label-prisen under Berlinalen. I juryens begrunnelse for sistnevnte, heter det:

> *«Blind er et friskt pust med en virkelig interessant tilnærming til den narrative strukturen. Filmen erter publikum og leker med følelsen av fantasi og virkelighet. Fremfor alt er dette en arthouse-film som vil engasjere publikum og provosere til debatt blant et yngre publikum.»* [237]

Tettere opp til målformuleringen om kunstnerisk dristighet og nyskaping i den norske filmpolitikken er det vanskelig å komme. Samtidig illustrerer dette motsetningene og spennet i målsettingene. Virkemidlene skal fremme både de store publikumsvinnerne og de ofte smalere kvalitetsfilmene.

Trolig er de mest presise indikatorene på om norske filmer når målsettingene om kvalitet, dristighet og nyskaping de samme som vi diskuterte i forrige avsnitt, nemlig festivaldeltakelse og priser (jf. figur 6.13). I følge disse er det ingen direkte indikasjoner på at kvaliteten i norsk filmproduksjon har hevet seg mer enn de landene vi konkurrerer med de siste seks årene.

Det er særlig to av tilskuddsordningene som har som mål å fremme kunstnerisk kvalitet, dristighet og nyskaping. Dette er ordningen med *utviklings- og produksjonstilskudd etter kunstnerlig vurdering* (konsulentordningen) og ordningen *Nye veier*. Den første av disse er den største enkeltstående tilskuddsordningen og konsulentvurdert kinofilm mottok til sammen nesten 177 millioner kroner i tilskudd i 2013 (når også lanserings- og etterhåndstilskuddene regnes med). Dette tilsvarer 42 prosent av NFI sine samlede tilskudd i 2013 utenom dataspill. I tillegg kommer tilskudd til konsulentvurdert film innenfor de andre formatene. Nye veier har et langt mer beskjedent omfang. I 2013 ble det til sammen gitt 21,1 millioner kroner i tilskudd under denne ordningen, fordelt på 11,5 millioner til kinofilm, 4,9 millioner kroner til kortfilm og 4,8 millioner kroner til dokumentarfilm. TV-drama har ingen ordning som tilsvarer Nye veier.

[237] Sitert etter artikkel i Stavanger Aftenblad 14. februar 2014 (Fintland, 2014)

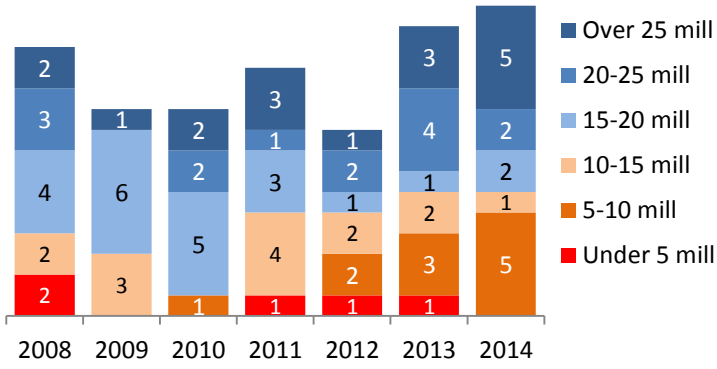
TILSKUDD ETTER KUNSTNERLIG VURDERING

Prosjektene under konsulentordningen blir vurdert ut fra kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. De kunstneriske vurderingene gjøres av en konsulent ansatt på åremål. De tekniske, produksjonsmessige og budsjettmessige sidene av prosjektet blir i tillegg vurdert av en produksjonsrådgiver. Filmer som får avslag kan sendes inn på nytt til vurdering hos en annen konsulent.

Ordningen med konsulenter har alltid vært heftig debattert. Blant annet er det blitt påpekt at noen få konsulenter (to for spillefilm hvorav den ene også behandler TV-drama, samt to for dokumentar) får for stor makt og at produsentene tilpasser sine prosjekter til den til enhver tid rådende smak.[238] Ordningen er også blitt kritisert for å ha for lav kapasitet i forhold til antallet filmprosjekter som er til behandling. Konsulentene blir lett flaskehalser i systemet og vanskelig tilgjengelig for søkerne. Samtidig er det, så langt vi har erfart, få som tar til orde for en alternativ evaluerings- og tildelingsmekanisme.

Antallet søkere til konsulentordningen for kinofilm er stort. Dette skyldes blant annet at markedsfilmordningen bare slipper gjennom et fåtall filmer per år (etter 2011 i gjennomsnitt tre). Søkermassen til konsulentordningen inneholder derfor også filmer som like gjerne kunne blitt vurdert som markedsfilm. Spredningen i konsulentfilmenes produksjonsbudsjetter er derfor stort. Figur 6.15 viser at flertallet av fiksjonsfilmene som fikk produksjonstilskudd etter konsulentvurdering i perioden 2008 til 2010 hadde produksjonsbudsjetter mellom 10 og 20 millioner, men dette intervallet er nå i ferd med å tømmes. I de tre siste årene er det faktisk bare tre filmer per år med produksjonsbudsjetter i dette intervallet. I stedet har vi fått en kraftig vekst i konsulentfilm med budsjett over 20 millioner (syv filmer per år i 2013 og 2012), og en tilsvarende kraftig vekst av filmer med budsjett under 10 millioner kroner. Parallelt med dette har tilskuddsandelen gått ned. Mens produksjonstilskuddet i gjennomsnitt utgjorde 48 prosent av filmenes produksjonsbudsjetter i perioden 2008-2010, ligger den tilsvarende andelen i årene etter 2010 i overkant av 38 prosent. For filmer med et produksjonsbudsjett under 5 millioner er den faktisk så lav som 33 prosent.

Figur 6.15: Fiksjonsfilm med produksjonstilskudd etter konsulentvurdering fordelt etter produksjonsbudsjett, 2008-2014



Mange av lavbudsjettfilmene som slipper i gjennom i konsulentordningen oppnår lave besøkstall. Av de 11 konsulentfilmene med under 10 millioner i budsjett som har hatt premiere etter 2010, nådde syv ikke terskelverdien på 10.000 billetter og fikk dermed heller ikke etterhåndstilskudd. Dette gir nødvendigvis et betydelig tap for produsentene. I tillegg til de mange lavbudsjettfilmene som blir produsert uten forhåndstilskudd, bidrar med andre ord også denne praksisen til at produsentene tar for stor risiko. Det bør derfor etter vårt syn vurderes å redusere noe på antallet filmer som slipper igjennom nåløyet og heller sørge for at de filmene som velges ut får et produksjonsbudsjett og et tilskuddsnivå som sikrer en optimal gjennomføring av prosjektet og en lavere risiko for produsentene og andre bidragsytere. For de aller smaleste filmene med et usikkert publikumsgrunnlag kan det også være aktuelt å redusere terskelverdien for etterhåndstilskuddet slik det av og til gjøres for kinodokumentar.

Antallet filmer som slipper igjennom i konsulentordningen kan også ha uheldige langsiktige effekter for selve tilskuddssystemet. Om en større andel av disse filmene passerer terskelverdien og utløser etterhåndstilskudd, vil dette spise av de neste årenes tilskuddsrammer. Fordi konsulentordningen utgjør en så dominerende del av

[238] Dette er mellom annet påpekt av tidligere spillefilmkonsulent Nikolaj Frobenius i Rushprint i 2011 (Frobenius, 2011).

disse rammene, er det naturlig at en betydelig del av kuttene må tas der. Konsulentordningen kan derfor undergrave seg selv ved å spre tilskuddene på for mange filmer.

NYE VEIER

Nye veier for kortfilm og dokumentarfilm ble lansert i 2010. For kinofilm ble ordningen først innført i 2012, og så langt er det bare én kinofilm som er blitt produsert under den nye ordningen. Det gjelder *Jeg er din* (2013) som ble valgt som norsk Oscar-kandidat og som har mottatt flere internasjonale priser.

Som navnet tilsier, prioriterer Nye veier filmer som bidrar til en utvikling av den norske filmens formspråk og fortelling. Samtidig har den et mål om å utvikle nye talent, hvor særlig regissøren gis en mer fremtredende rolle i evalueringsprosessen. I balansegangen mellom kontinuitet og fornying, rendyrker altså Nye veier fornyingen, både når det gjelder hvem som slipper til og hva slags filmer som prioriteres. Ordningen utgjør slik sett motpolen til markedsordningen som prioriterer de erfarne aktørene og de trygge prosjektene. Grensegangen til konsulentordningen er derimot mindre tydelig og mange av prosjektene som kvalifiserer for Nye veier kunne trolig også sluppet gjennom nåløyet hos konsulentene.

Ordningen er blitt godt mottatt, særlig blant yngre filmskapere. I et tilskuddssystem som ellers er bygget opp rundt produsentrollen og hvor det legges betydelig vekt på kontinuitet og erfaring, åpner Nye veier muligheter for de mer uprøvde talentene. Basert på de samtalene vi har hatt med ulike aktører i filmbransjen, ser også ordningen ut til å fungere etter intensjonen.

KONSOLIDERING OG ØKONOMISK STYRKE

Et viktig mål for den norske filmpolitikken etter Veiviseren har vært å styrke filmproduksjonsbransjen, både faglig gjennom profesjonalisering og økonomisk gjennom konsolidering. Bakgrunnen for dette er den sterke fragmenteringen av bransjen, som vi beskrev i kapittel 4, og som ikke bare er et problem for bransjen selv, men også for kvaliteten på den norske filmproduksjonen. Et stikkord i denne sammenheng er kontinuitet - å sørge for at det utvikles robuste og levedyktige selskap som over tid kan bygge og ta vare på bransjens kollektive kompetanse.

I utgangspunktet er det bare én av tilskuddsordningene som eksplisitt har som mål å sikre kontinuitet og forutsigbarhet. Dette er *pakkefinansieringsordningen* som er et rammetilskudd som kan benyttes til utvikling og produksjon av inntil tre filmer og hvor det er produsentens og regissørens erfaring og tidligere produksjoner som er utgangspunktet for tildelingen, ikke de nye filmene som skal finansieres.

Mer indirekte vil også en rekke andre sider ved tilskuddssystemet påvirke mulighetene for å skape kontinuitet og bygge økonomisk sterke og profesjonelle produksjonsselskap. Det gjelder blant annet i hvor stor grad tildelingene konsentreres om de presumptivt mest erfarne selskapene eller om de i større grad prioriterer nykommerne og mindre etablerte aktører. Dette handler med andre ord om hvor tyngdepunktet legges i balansen mellom kontinuitet og fornying (jf. beskrivelsen av Nye Veier). Også den relative størrelsen på tilskuddene spiller her en rolle, det vil si om tilskuddene reduserer risikoen i prosjektene til et nivå som kan sikre en rimelig robust produksjonsøkonomi eller om de i større grad smøres tynt utover til et større antall filmer.

Alt i alt ser det ikke ut til at målsettingen om større kontinuitet og en sterkere og mer robust filmbransje er blitt nådd i løpet av de siste årene. Både dokumentarfilmbransjen, og i enda større grad spillefilmbransjen, er fortsatt økonomisk svak og etter våre beregninger like fragmentert som den var da Veiviseren ble ført i pennen

for 7-8 år siden. Dette skyldes i betydelig grad sviktende inntekter fra markedet (jf. diskusjonen i kapittel 5), men utformingen og praktiseringen av tilskuddssystemet kan også i noen grad ha bidratt til denne utviklingen.

PAKKEFINANSIERING

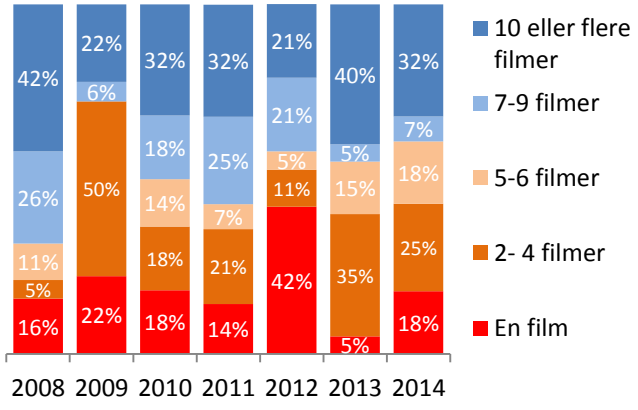
Dagens ordning med pakkefinansiering ble introdusert i den nye forskriften fra 2010, men har i ulike varianter også eksistert før dette tidspunktet. For kinofilm består virkemiddelet av en tilskuddsordning for utvikling av tre til seks kinofilmer (uten lovnad om produksjonstilskudd), og en ordning for pakkefinansiert produksjon av inntil tre kinofilmer. Også den siste inkluderer utviklingstilskudd og i tillegg en lovnad om å bli prioritert ved søknad om produksjonstilskudd. Det finnes også en egen pakkefinansieringsordning for dokumentarfilm. Denne tilsvarer pakkefinansiert utvikling av kinofilm og gir tilskudd til utvikling av tre til seks dokumentarfilmer. Tilskuddene gis som rammer som produsentene kan be om å få utløst midler fra til konkrete prosjekter. Utløsningene av midler kan derfor foregå over flere år og det er mulig for produsenten å søke ordinære tilskudd utenfor rammen til andre prosjekter. Ordningene prioriterer langsiktig samarbeid mellom produsent, regissør og manusforfatter.

Etter 2010 er det tildelt i alt fire kontrakter for pakkefinansiert produksjon av kinofilm. Disse har gått til de fire produksjonsselskapene som har den høyeste produksjonen av kinofilm de siste årene, Paradox (med regissør Erik Poppe), 4 ½ (med regissør Sara Johansen), Motlys (med regissør Joachim Trier) og Maipo (med regissør Anne Sewitsky). I tillegg er det inngått en rekke kontrakter for pakkefinansiert utvikling, både for kinofilmer og enkeltstående dokumentarer. Også disse er jevnt over gått til veletablerte selskap med en betydelig mengde produksjoner bak seg. Alt i alt er det derfor mye som tyder på at målsettingen om konsolidering og kontinuitet har veid tungt når kontraktene er blitt tildelt.

Utformingen av ordningen for pakkefinansiert produksjon representerer likevel en fare for at det er de svakeste filmprosjektene som blir finansiert på denne måten. Så lenge produksjonsselskapet også kan søke tilskudd under markeds- eller konsulentordningen, mens utløsningen av midler under rammeavtalen er avtalebestemt, ligger det et insentiv til å benytte rammefinansieringen til prosjekter som kanskje ikke ville vunnet fram under de andre ordningene. Det opplyses fra NFI at de så langt ikke har sett tendenser til en slik tilpasning.

SPREDNING VERSUS KONSENTRASJON AV TILSKUDD

Figur 6.16: Andel av fiksjonsfilmene som er blitt produsert av selskap med ulik produksjonsaktivitet, 2008-2014



De 154 fiksjonsfilmene med premiere i perioden 2008-2014 er produsert av i alt 55 ulike selskap, det vil si 0,56 filmer per selskap per år. Bare fire selskap har produsert ti filmer eller flere og ytterligere seks har produsert mellom fem og ni. For kinodokumentaren er fragmenteringen enda større. Her er 26 filmer produsert av i alt 22 ulike selskap. Alle unntatt fire har bare produsert en film.

Som vist i kapittel 4 er det heller ikke noe som tyder på at fragmenteringen har avtatt. Figur 6.16 viser fiksjonsfilmer med premiere i tidsrommet 2008-2014 fordelt etter hvor mange filmer produksjonsselskapet har

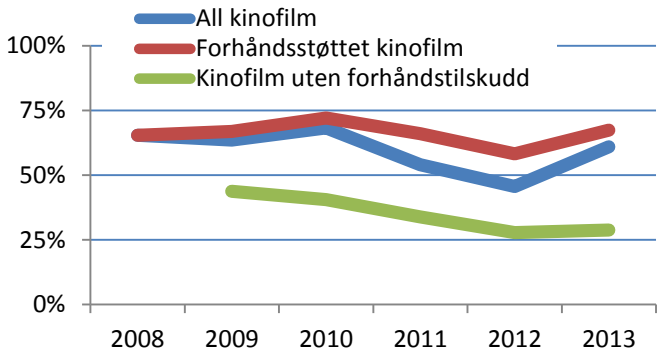
produsert i hele perioden. Om vi ser bort fra året 2009 som avviker fra hovedmønsteret, er trenden at andelen premierefilmer fra selskap med lav produksjon øker i løpet av perioden heller enn å avta. Vi ser også at andelen av premierefilmene som er produsert av selskap med høy produksjon (7 filmer eller mer) er avtagende. Andelen av de samlede tilskuddene som går til de mestproduserende selskapene, er forholdsvis konstant gjennom hele perioden (rundt 30 prosent).

Selv om det har utviklet seg en kjerne av rimelig stabile selskap med en jevn produksjon av kinofilm, er systemet åpent for nykommere og for selskap med en mer sporadisk produksjon. Dette skyldes i noen grad utformingen av etterhåndstilskudd som har åpnet en alternativ vei for selskap og filmer som ikke får forhåndstilskudd. En betydelig del av disse, men langt fra alle, er produsert av nykommere. Om vi utelukkende ser på filmer med forhåndsstøtte, endres bilde noe. Men selv blant disse filmene er rundt 30 prosent produsert av selskap med forholdsvis lav produksjon.

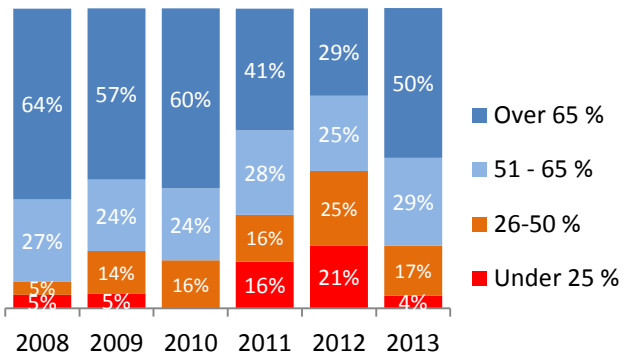
TILSKUDDSSTØRRELSE OG OFFENTLIG FINANSIERINGSANDEL

Et annet forhold som påvirker selskapenes soliditet, er størrelsen på de offentlige tilskuddene og ikke minst hvor stor andel av produksjonsbudsjettene som dekkes gjennom offentlige tilskudd. Om de tilgjengelige midlene spres for tynt ut over et for stort antall produksjoner, vil hver enkelt produksjon bli underfinansiert. Dette vil kreve en større egenkapitalandel og dermed redusere mulighetene for å tjene inn igjen denne egenkapitalen fra markedsinntektene.

Figur 6.17.: Offentlig finansieringsandel, kinofilm, gjennomsnitt alle tilskudd



Figur 6.18: Kinofilm i perioden 2008-2013 fordelt etter offentlig tilskuddsnivå



Et regnestykke kan illustrere dette: Vi tar utgangspunkt i forskriften som tillater en film, definert som et kulturprodukt, å motta inntil 75 prosent i offentlige tilskudd. Vi forutsetter videre at det gjennomsnittlige filmbudsjettet (lansering og produksjon) er på 20 millioner kroner og at de tilgjengelige fondsmidlene for kinofilm er ca. 300 millioner kroner.[239] Om alle filmene ble offentlig finansiert opp til maksimal andel, vil de tilgjengelige fondsmidlene med et slikt utgangspunkt gi rom for nøyaktig 20 filmer. Målsettingen i den norske filmpolitikken er 25 og det faktiske antallet etter 2010 nærmer seg et gjennomsnitt på 29. Dette betyr med andre ord at mange filmer har en lavere offentlig finansieringsandel enn det den ESA-godkjente forskriften tillater. Dette er ikke et problem i seg selv, men når vi samtidig vet at avkastningen på egenkapitalen er negativ (jf. figur 5.14) og produsentbransjen i flere år har gått med betydelige underskudd (jf. figur 4.16), ville det kanskje vært fornuftig å spre de tilgjengelige midlene på færre produksjoner.

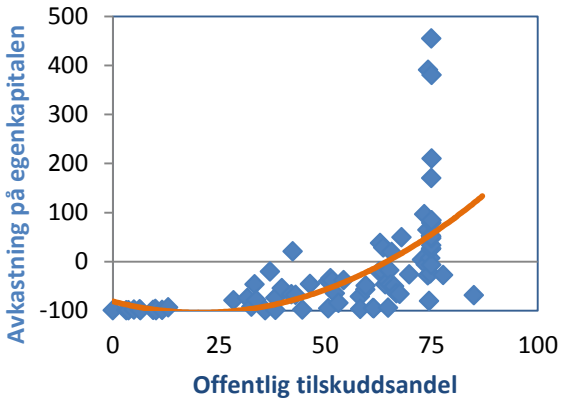
Den gjennomsnittlige finansieringsandelen for

[239] I 2013 ble det fordelt 305 millioner til kinofilm.

kinofilm i perioden 2008-2013 er vist i figur 6.17. Dette er finansiering etter tildeling av etterhåndstilskudd og er beregnet som et gjennomsnitt der alle filmer teller likt, uavhengig av produksjonsbudsjett. Det gjennomsnittlige offentlige tilskuddsnivået for alle filmer er markert lavere etter forskriftsendringen enn før. Mens gjennomsnittet i perioden 2008-2010 var vel 65 prosent, synker det til i underkant av 54 prosent i perioden 2011-2013, men med langt større svingninger fra år til år. Det er først og fremst filmene uten forhåndstilskudd som trekker ned, men selv om vi bare ser på film som har mottatt forhåndstilskudd, er gjennomsnittet noe lavere etter at den nye forskriften ble iverksatt (64 mot 68 prosent).

Dette er videre illustrert i figur 6.18 som fordeler alle kinofilmer etter tilskuddsprosent. Andelen filmer med under 50 prosent i tilskudd er markert høyere etter 2010 enn i årene før. Samtidig er andelen med over 65 prosent tilskudd markert lavere. Konsekvensene av denne reduksjonen i den offentlige tilskuddsprosenten er illustrert i figur 6.19 som viser sammenhengen mellom tilskuddsprosent og estimert avkastning på egenkapitalen. Selv om også mange filmer med mye offentlig støtte har negativ avkastning på egenkapitalen, gjelder dette samtlige filmer med en lavere tilskuddsprosent. Faktisk er det bare én film med offentlig tilskudd under 65 prosent som går med overskudd i følge våre beregninger. Et for sterkt fokus på volum med en tilhørende spredning av de tilgjengelige offentlige midlene på for mange filmprosjekter, bidrar derfor til den svake økonomien i produksjonsbransjen.

Figur 6.19: Sammenheng mellom avkastning på egenkapitalen og offentlig tilskuddsandel, kinofilm 2008-2013



GEOGRAFISK BALANSE

Den norske filmpolitikken har et eksplisitt mål om at produksjonen skal bygge på sterke filmmiljø i alle deler av landet. Etableringen av regionale filminstitusjoner hadde startet opp lenge før den nye filmpolitikken ble formulert i 2007,[240] men det var først på dette tidspunktet at disse institusjonene fikk en formell plass i det filmpolitiske virkemiddelapparatet og det ble foretatt en samordning av målene for de statlige og regionale tilskuddsordningene. Omleggingen bygger på en betydelig tautrekking og et kompromiss mellom en regionvennlig og en mer sentralistisk retning, og regionenes plass i filmpolitikken var det enkeltstående punktet i Veiviseren som ble heftigst debattert under stortingsbehandlingen våren 2007.[241] Mens de mest regionvennlige så for seg en utvikling lik den mer omfattende desentraliseringen av virkemiddelapparatet som hadde foregått i Sverige siden midten av 1990-årene, ønsket de mer sentrumsvennlige at regionenes rolle skulle begrenses, særlig når det gjaldt innflytelsen over de lange formatene.

Etter omleggingen har de regionale filminstitusjonene blitt tilført midler direkte over statsbudsjettet til filmstøtte. De regionale filmsentrenes midler skal benyttes til filmkulturelle tiltak, kompetansebygging, arbeid for barn og unge og som tilskudd til kortfilm og dokumentarfilm. De regionale fondene, som konsentrerer sin virksomhet om de lange formatene, kan benytte de statlige midlene til tilskudd til film i alle formater, men fra starten av ikke til kinofilm med forhåndstilskudd fra NFI. Denne begrensningen er nå opphevet. De regionale

[240] Dette gjelder både regionale filmsentre, hvor Nordnorsk filmsenter og Vestnorsk filmsenter var først ute i henholdsvis 1979 og 1994, og regionale filmfond, hvor Film3 på Lillehammer ble etablert i 2003. I årene 2005-2006 ble det etablert en rekke nye institusjoner over hele landet. Utviklingens foreløpige endepunkt er etableringen av Viken filmsenter i 2011 for fylkene rundt Oslofjorden (unntatt Oslo).

[241] For en gjennomgang av posisjoner og argumenter, se Ryssevik og Vaage (2011).

eierne (kommuner og fylkeskommuner) står for driften av institusjonene og yter i varierende grad også midler som kan benyttes som tilskudd eller investering i film. For de regionale fondene er tilføring av regionale midler, minimum tilsvarende det statlige tilskuddet, en forutsetning.

De regionale filminstitusjonene prioriterer lokal bransjebygging og produksjon av film som enten er skapt av aktører i den lokale bransjen, eller filmer som på en eller annen måte kan gi ringvirkninger for bransjen eller regionen. For prosjekter fra eksterne produsenter stilles det derfor som regel krav om at hele eller deler av produksjonen må foregå i den regionen hvor institusjonen er lokalisert og med medvirkning fra lokale filmarbeidere. Dette har ført til en betydelig desentralisering av produksjonsaktivitet de senere årene, men uten at dette nødvendigvis har hatt så store konsekvenser for den geografiske fordelingen av filmbransjen. Den norske filmbransjen er fortsatt sterkt konsentrert i Osloregionen, men med enkelte mindre tyngdepunkt i andre deler av landet. Som diskutert i kapittel 4 handler dette i vesentlig grad om naturlige sentraliseringsprosesser i en nettverksbasert næring. Ingen av regionene har klart å skape den stabile og kritiske masse av produksjonsaktivitet som er nødvendig for å etablere en bærekraftig bransje og regionene tappes for talent og kompetanse hver gang aktivitetsnivået går ned.

Den sterke geografiske konsentrasjonen av filmbransjen er ikke unik for Norge og kan forstås i lys av økonomiske teorier om klyngedannelse. To ulike tilnærminger til næringsklynger knytter seg til økonomene Krugman (1995)[242] og Porter (1990)[243], der Porter legger vekt på at klynger er verdifulle fordi de bidrar til eksport og innovasjon, mens Krugman vektlegger at klynger bidrar til at samlet verdiskapning blir større enn den ellers ville vært. Underliggende for disse og andre analyser er teorier knyttet til eksterne stordrifts- og samdriftsfordeler.

Teoriens røtter er imidlertid langt eldre. Marshall (1920)[244] identifiserte tre kilder til klyngedannelser:

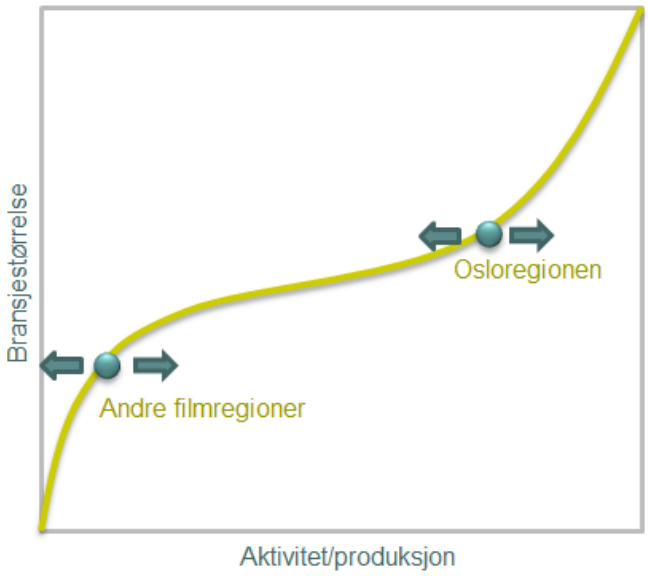
a) Felles marked for kompetent personell
b) Vare- og tjenesteleverandørers spesialiseringsmuligheter
c) Kunnskapsspredning

I filmbransjen synes alle disse mekanismene å være til stede. Den geografiske nærheten mellom ulike ledd i film- og TV-produksjonen bidrar til å redusere samhandlingskostnadene, likviditeten i arbeidstilbudet er høy (stort arbeidstilbud og mye fleksibelt deltidsarbeid) og det er en stor bevegelse av filmarbeidere mellom ulike prosjekter som bidrar til kunnskapsoverføring.

Med dette teoretiske utgangspunktet kan vi også si at filmklyngen i Oslo befinner seg i en slags likevektssituasjon der midlertidige aktivitetsøkninger eller aktivitetsreduksjoner ikke har vesentlig betydning for klyngens eksistens. De mindre og mer ustabile konsentrasjoner av produsenter og filmarbeidere i andre regioner, for eksempel Bergensregionen som har det sterkeste filmmiljøet utenfor Oslo, har ikke nådd den kritiske massen som skal til for å skape bærekraft. Disse befinner seg med andre ord på et aktivitetsnivå der en liten økning i aktiviteten bidrar til å komme nærmere en likevekt, mens en liten reduksjon kan «velte» hele miljøet. Dette er illustrert i figur 6.20.

[242] Krugman og Venables (1995).
[243] Porter (1990).
[244] Marshall (1920).

Figur 6.20: Klyngedannelse og stabilitet i filmbransjen



Klyngeperspektivet forklarer *hvorfor* filmnæringen har en tendens til å samle seg i tette og avgrensede geografiske miljøer og viser også at en slik konsentrasjon kan være fornuftig sett fra et rent økonomisk ståsted. Korte avstander mellom selskaper, filmarbeidere, kompetanse og produksjonsaktivitet kan fremme verdiskaping ut over det som hadde vært tilfelle med en mer desentralisert lokalisering av ressursene.

Men dette er en ren økonomisk teori og den sier ingen ting om i hvor stor grad en slik organisering av ressursene bidrar til å nå de kulturpolitiske målene i filmpolitikken, først og fremst målene om variasjon og mangfold. Argumentene for at filmproduksjoner bør bygge på sterke filmmiljøer i alle deler av landet har jo nettopp vært at dette vil gi rom for et større spekter av historier, referanserammer og fortellertradisjoner. Det relevante spørsmålet å stille er derfor om disse kulturpolitiske målene best kan oppnås ved å fordele de tilgjengelige offentlige ressursene tynt utover hele landet slik det til dels gjøres i dag, eller om en større konsentrasjon i ett eller et fåtall regionale tyngdepunkt utenom Osloregionen ville gitt bedre resultater. En slik konsentrasjon kunne kanskje gitt de prioriterte tyngdepunktene en mulighet til å utvikle en mer robust næringsklynge som kunne fungere som en motvekt mot en hovedstadsdominert filmbransje.

Den regionale filmsatsingen over statsbudsjettet består i 2014 av ca. 57 millioner kroner eller knapt 14 prosent av alle midler til filmformål (ekskludert drift av NFI og de regionale filminstitusjonene). Vel 46 av disse millionene går til åtte regionale filmsenter og de resterende 11 millionene til fem filmfond. Midlene til de regionale filmsentrene fordeles etter en nøkkel som hovedsakelig er basert på folketall og til de regionale filmfondene med forholdsvis like beløp til hvert enkelt fond. Det er derfor i begrenset grad tatt hensyn til den eksisterende fordelingen av filmbransjen mellom de ulike regionene i Norge.

Like viktig som fordelingen av de knapt 14 prosentene av filmmidlene som bevilges gjennom de regionale institusjonene, er den geografiske fordelingen av midlene fra NFI. NFI har ingen pålegg om geografisk fordeling og skal i utgangspunktet behandle søknader fra alle deler av landet likt. I rapporten *For en neve dollar mer* fra 2011[245] er det gjennomført en analyse av NFIs tildelinger for året 2010. Analysene viser en sterk geografisk konsentrasjon av produksjonstilskuddene til kinofilm og TV-drama med henholdsvis 98 og 100 prosent til produksjonsselskap med selskapsadresse i Oslo og Akershus. Fordelingen er mindre konsentrert når det gjelder

[245] Ryssevik og Vaage (2011)

kortfilm og dokumentar, hvor henholdsvis 74 og 52 prosent av produksjonstilskuddene gikk til selskap fra disse to fylkene.[246]

I *Årsrapport 2013* fra NFI er det gjort en tilsvarende analyse av tildelingene fra 2013 (tabell 6.3). Denne viser en betydelig jevnere geografisk fordeling av produksjonstilskuddene. Her er Oslo og Akershus sin andel for kinofilm og TV-drama henholdsvis 74 og 91 prosent. Dette er tall som ligger i nærheten av disse fylkenes andel av produksjonsbransjen (målt som antallet ansatte i produksjonsselskap fordelt på sjanger). Andelen for dokumentar er den samme som i 2010, 52 prosent, også dette et tall som samsvarer rimelig bra med dokumentarbransjens relative størrelse.

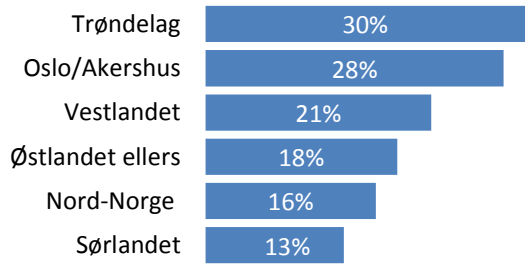
Mest tilskudd i forhold til bransjestørrelse har Nord-Norge som har mottatt 10 posent av produksjonstilskuddene og har fire prosent av bransjen. Her er det først og fremst kinofilmtildelingene som trekker opp. Lavest tilskudd i forhold til bransjestørrelse finner vi derimot på Østlandet utenom Oslo og Akershus. Disse fylkene, som har 8 prosent av de ansatte i produksjonsselskapene, har bare mottatt tre prosent av tilskuddene. For de andre regionene er forholdet mellom tilskudd og bransjestørrelse mer i balanse.

Tabell 6.3: Produksjonstilskudd fra NFI 2013 og ansatte i produksjonsselskap 2012 fordelt på region[247]

	Tildelinger					Fordeling av ansatte produksjonsbransjen			
	Kinofilm	Kortfilm	Doku-mentar	TV-drama	**Totalt**	Doku-mentar	Spillefilm	TV-produksjon	**Hele bransjen**
Oslo/Akershus	74 %	76 %	52 %	91 %	**75 %**	46 %	69 %	88 %	**77 %**
Østlandet ellers	3 %	6 %	1 %	1 %	**3 %**	12 %	21 %	4 %	**8 %**
Sørlandet	0 %	0 %	1 %	0 %	**0 %**	6 %	0 %	1 %	**2 %**
Vestlandet	7 %	11 %	24 %	4 %	**9 %**	16 %	5 %	6 %	**8 %**
Trøndelag	0 %	7 %	15 %	4 %	**3 %**	6 %	0 %	0 %	**1 %**
Nord-Norge	16 %	0 %	7 %	0 %	**10 %**	13 %	5 %	1 %	**4 %**

Den geografiske fordelingen av tilskuddene vil nødvendigvis variere noe fra år til år avhengig både av tallet på søknader og på kvaliteten til disse søknadene. Et nøyaktig sammenfall mellom bransjestørrelse og tilskudd skal derfor ikke forventes. Tall for de mellomliggende årene viser likevel at NFI sine tildelinger steg for steg har fått en jevnere geografisk fordeling. I 2011 gikk 96 prosent av utviklings- og produksjonstilskuddene til Oslo og Akershus og i 2012 81 prosent. Med en andel på 74 prosent i 2013, nærmer man seg altså en fordeling som synes rimelig sammenlignet med den relative størrelsen på produksjonsbransjen.

Figur 6.21: Andel av søknader om produksjonstilskudd som er blitt invilget, 2013



Når det gjelder tildelingsprosent for søknader om produksjonstilskudd i alle sjangre, er det Trøndelag som ligger på topp, tett etterfulgt av Oslo/Akershus (figur 6.21). For disse to regionene har henholdsvis 30 og 28 prosent av søknadene blitt innvilget. Her er det Nord-Norge og Sørlandet som ligger lavest med henholdsvis 16 og 13 prosent.

Også når det gjelder fordelingen av innspillingsaktiviteten, er trenden at Oslo og Akershus gradvis har fått noe mindre vekt. Om årene 2011-2013 ses under ett, har 34 prosent av innspillingstiden til premierefilmene på kino

[246] Ryssevik og Vaage (2011), s. 80. Fordelingen er basert på tildelt beløp, ikke antall tilskudd. Fordelingen til kinofilm endres noe i regionenes favør når også de automatiske tilskuddene (lanserings- og etterhåndstilskuddet) tas med. Da går 86,7 prosent til selskap i Oslo og Akershus.

[247] Fordelingen av tilskuddene i tabell 6.3 og figur 6.21 er beregnet med utgangspunkt i tabell 15 i Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport 2013*. Fordelingen av ansatte i produksjonsbransjen i tabell 6.3 bygger på tall fra Brønnøysundregistrene og er hentet fra tabell 4.1 i denne rapporten.

blitt brukt i Oslo og Akershus, 35 prosent i andre deler av landet og 26 prosent i utlandet. Utflyttingen av produksjonsaktivitet fra Oslo og Akershus skjer dels til de andre filmregionene, ikke minst Vestlandet, men i enda større grad til utlandet. Disse utviklingstendensene er i noen grad drevet av produsentenes jakt på finansiering – til regionene for toppfinansiering fra de regionale fondene og til utlandet på grunn av nasjonale insentivordninger. Som nevnt i kapittel 4, er dette likevel ikke den eneste grunnen til å flytte en produksjon til en annen lokasjon enn produsentens hjemsted.

Det er tenkelig at en jevnere fordeling av de offentlige tilskuddene, kombinert med en større spredning av produksjonsaktivitet til regionene, etter hvert også vil påvirke den geografiske fordelingen av bransjen. Etablering av en eventuell norsk insentivordning, som i enda større grad vil skifte balansen i produksjonsaktiviteten mot regionene, vil kunne forsterke denne tendensen. Dette vil være gunstig med tanke på å nå de kulturpolitiske målene om geografisk mangfold. Den naturlige klyngedannelsen som eksisterer i filmbransjen vil trolig også bidra til at denne veksten først og fremst vil komme i de regionale tyngdepunktene som allerede er etablert. Dette er en utvikling som bør oppmuntres, blant annet gjennom fordelingen av de statlige tilskuddene til de regionale filminstitusjonene. Skal det etableres robuste og bærekraftige filmklynger utenfor Osloregionen, bør de statlige midlene i større grad kanaliseres til den eller de regionene som har de største forutsetningene for å utvikle en slik klynge.

LIKESTILLING

Målet om minst 40 prosent kvinner i de tre hovedfunksjonene; manus, regi og produksjon, skulle opprinnelig nås innen 2010. En rapport fra 2011, utarbeidet av NFI etter oppfordring fra regjeringen, viste at likestillingsmålene ble nådd innen fristen når det gjelder kortfilm og dokumentarfilm, men at det fortsatt var en vei å gå når det gjelder kinofilm.[248] Særlig to kategorier av kinofilm trakk ned, markedsfilm og film uten forhåndstilskudd. Når det gjelder markedsfilmen pekte rapporten på at dette var en kategori av film hvor terskelen var særlig høy og at selve søknings- og beslutningsformen ikke passet kvinner. For kinofilm produsert uten forhåndstilskudd, var det forskjeller i risikovilje mellom menn og kvinner som ble trukket fram som den viktigste forklaringsfaktoren. Men med tanke på hvordan det store flertallet av disse filmene har gjort det økonomisk sett, kan kanskje dette tolkes som rasjonell vurderingsevne mer enn overdreven risikoaversjon. Når det gjelder kinofilm med produksjonstilskudd etter kunstnerisk vurdering, hvor NFI har større muligheter til å påvirke utfallene, var tilstanden langt bedre og utviklingen positiv.

Tre år senere, i 2013, har den positive utviklingen for kinofilm med produksjonstilskudd etter kunstnerisk vurdering holdt fram og kvinneandelen nærmer seg 50 prosent. Markedsfilm, og i enda større grad film uten forhåndstilskudd hvor NFI ikke har muligheter til å påvirke utviklingen, henger derimot fortsatt igjen.[249] Resultatene er, så langt vi kan se, oppnådd gjennom en bevisst bruk av moderat kjønnskvotering, samt særlig tilrettelegging gjennom mentorordninger og andre tiltak. I følge NFI sin Årsrapport for 2013 er tildelingsprosenten innenfor nesten alle tilskuddsordninger høyere for kvinner enn for menn. Særlig er ordningene Nye veier og VIP-stipend (Vekst i prosjekt) regnet som viktig for å sikre rekruttering av kvinner til ledende posisjoner i filmbransjen.

Det vakte debatt når likestillingsmålet ikke ble tatt med som en prioritert målsetting i tildelingsbrevet fra Kulturdepartementet til NFI for budsjettåret 2014. Kvoteringsordninger bør imidlertid alltid ses som midlertidige tiltak og som over tid, om de er vellykket, vil gjøre seg selv overflødige. Om den positive utviklingen som vi har sett de siste årene har nådd et nivå hvor prosessen ikke lar seg reversere selv om de spesifikke virkemidlene tas bort, er likevel ennå for tidlig å si. Det vil derfor være fornuftig å fortsette å ha et øye på kjønnsbalansen, og eventuelt justere virkemidlene dersom utviklingen skulle falle tilbake i gamle mønster.

[248] Norsk filminstitutt (2011)
[249] Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport 2013*

Kapittel 7

ANBEFALINGER

Dette kapittelet inneholder våre anbefalinger når det gjelder den framtidige utformingen av virkemiddelapparatet på filmområdet. Anbefalingene bygger på analysene av filmbransjen og av det eksisterende tilskuddssystemets evne til å nå målene for den filmpolitikken som var gjeldende fra 2008 til 2013. I tillegg bygger anbefalingene på vurderinger av de behovene for omlegging som er skapt av de til dels dramatiske endringene i omgivelser og rammebetingelser som har funnet sted siden filmpolitikken ble utformet. Anbefalingene er basert på en forutsetning om at alle endringer kan gjøres innenfor gjeldende tilskuddsnivå.

Alt tatt i betraktning tror vi ikke tiden er inne for en dramatisk omlegging av den norske filmpolitikken. Både våre egne analyser og vurderingene fra de ulike delene av bransjen bekrefter at systemet langt på vei har fungert etter intensjonene og har bidratt til å utvikle norsk film i en positiv retning. Det foreligger likevel et forbedringspotensial, ikke minst om vi sammenligner oss med våre naboland Danmark og Sverige. Norsk film står svakere internasjonalt og har også en noe lavere andel av billettsalget i landets egne kinosaler.

Den trolig tøffeste utfordringen som norsk film vil stå overfor i de neste årene, handler om sviktende inntekter og en i utgangspunktet økonomisk svak og fragmentert bransje. Mange av endringene vi foreslår har som mål å møte disse utfordringene. Vi anbefaler at:

- *volummålet for kinofilmproduksjon reduseres eller fjernes*
- *terskelen for tilgang til etterhåndstilskudd heves betraktelig*
- *antallet tildelinger under markedsordningen økes noe samtidig som vurderingskriteriene utvides*
- *tilskuddene under konsulentordningen økes, men konsentreres om et lavere antall produksjoner*
- *film med svært lavt publikumspotensial kan få en større del av finansieringen som forhåndstilskudd*
- *lanseringsmidlene som frigjøres pga. et lavere antall filmer, benyttes til å styrke lanseringen av smalere filmer og til å premiere utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller*
- *alle tilskudd til kortfilm overføres fra NFI til de regionale filmsentrene*
- *den nasjonale filmkommisjonen flyttes fra NFI til en av filmregionene*
- *tilskuddene til de regionale filmfondene økes noe, men avhengig av at den anbefalte hevingen av terskelverdien for etterhåndstilskudd gjennomføres*
- *fordeling av midler mellom filmregionene i større grad bør avspeile bransjestørrelse og resultat*
- *samproduksjonsordningen styrkes på kort sikt for å tilstrebe en bedre balanse i forholdet mellom eksport og import av produksjonsaktivitet*
- *en større del utviklingstilskuddene blir fordelt som pakkekontrakter heller enn enkelttilskudd*
- *et sterkere statlig engasjement for å øke bidragene fra de nye digitale distribusjonskanalene*
- *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 og en betydelig del av de frigjorte midlene benyttes til å styrke utviklingstilskuddene for slike serier*
- *minst halvparten av midlene fra produksjonstilskuddene til TV-serier overføres til de ulike tilskuddsordningene for dokumentarfilm*

KOMPLEKSE MÅL – KOMPLEKSE VIRKEMIDLER

I artikkelen *Norsk films gullalder*[250] skriver Thomas Robsahm at vi strengt tatt kunne samlet alle de offentlige filmmidlene i en stor pott «*dersom vi kunne være enige om noen grunnleggende ting. Som f.eks.:*

- *Vi trenger både sterke publikumsvinnere og kunstnerisk sterke filmer.*
- *Vi trenger både kontinuitet og nye talenter.*
- *Vi trenger både kvinner og menn.*
- *Vi trenger både småsteder og storbyer.*
- *Vi trenger både nasjonal og internasjonal suksess.*
- *Vi trenger både solid håndverk og famlende eksperimentering.*
- *Vi trenger både voksen og barnefilm.*
- *Vi trenger både dokumentar og fiksjon.»*

Kulepunktene til Robsahm er en presis oppsummering av de mange og til dels motsetningsfylte målene som den norske filmpolitikken forsøker å forene. Målstrukturen er kompleks, og det samme er virkemidlene. For å balansere de mange motsetningene og sørge for at resultatet blir «både/og» og ikke «enten/eller» er det utviklet et sinnrikt system av tilskuddsordninger som hver skal ivareta ett eller et fåtall hensyn.

Kunne det samme blitt oppnådd med et enklere tilskuddssystem? Kunne en «samlet pott» uten et sett av detaljerte kvoter, retningslinjer og særordninger gjort samme nytten? Trolig ikke. Det finnes vel bare to mulige modeller for en slik «samlet pott»:

1) et hundre prosent automatisk system hvor tilskudd utløses for alle produksjoner innenfor et sett av kvalifiserende sjangre, dvs. en produksjonsbonus, skatterefusjonsordning eller tilsvarende, eller
2) et hundre prosent skjønnsbasert system hvor en sentral besluttende enhet forvalter midlene og fordeler dem ut fra et overordnet blikk på de mange hensynene som skal forenes.

I den første modellen er beslutningene overlatt til bransjen og det er produsentenes, distributørenes og investorenes valg som i all hovedsak vil avgjøre hvilke filmer som blir produsert. Kulturpolitikken reduseres til næringspolitikk uten mulighet for å påvirke faktorer som kvalitet, mangfold eller målgruppe. I den andre modellen er beslutningene overlatt til staten, men basert på overordnede vurderinger mer enn detaljerte retningslinjer. Et slikt skjønnsbasert tilskuddssystem gir vage insentiver til bransjen og begrenser samtidig mulighetene til å etterprøve hvilke kriterier som ligger til grunn for de ulike beslutningene.

Dagens tilskuddssystem reflekterer en i all hovedsak kulturpolitisk målstruktur. Det gir rimelig klare insentiver til bransjen og det er forholdsvis enkelt for aktørene å vurdere om de tildelingsbeslutningene som fattes, er i tråd med forskriftene. Det er også vårt inntrykk etter samtaler med bransjen at systemet har rimelig høy grad av legitimitet og at det i aktørenes øyne langt på vei har fungert etter intensjonene. Selv om ulike deler av bransjen vurderer de enkelte elementene i tilskuddssystemet forskjellig, synes det å være en betydelig enighet om at omleggingen av filmpolitikken etter Veiviseren har bidratt til å utvikle norsk film i en positiv retning. De fleste av dem vi har intervjuet advarer derfor mot å gjøre for store endringer i tilskuddssystemet nå, selv om det absolutt er rom for forbedring på enkelte områder.

Analysene av effektene av tilskuddssystemet i forrige kapittel bekrefter langt på vei dette inntrykket. Med enkelte unntak har de ulike elementene i systemet bidratt til å nå de delmålene de er innrettet mot. Vi har likevel sett flere eksempler på at enkeltordninger har hatt uheldige bieffekter og at bestrebelsene på å nå én målsetting har redusert mulighetene for å nå en annen. For eksempel tror vi at den sterke prioriteringen av

[250] Robsahm (2014).

produksjonsvolum har gått på bekostning av både kvaliteten på de filmene som produseres og på lønnsomheten i produksjonsbransjen. Et annet eksempel er forholdet mellom de automatiske og de vurderingsbaserte ordningene, hvor rammene for de sistnevnte langt på vei er avhengige av størrelsen på de automatiske utbetalingene. De største svakhetene handler med andre ord mer om hvordan de ulike ordningene virker sammen, enn om berettigelsen av hver enkelt ordning. Alt i alt tror vi derfor at det er ønskelig å foreta justeringer for å oppnå en bedre samordning av virkemidlene, men uten at hovedprinsippene for dagens tilskuddssystem forlates. Samtidig vil det være ønskelig å forenkle systemet, men uten at dette i for stor grad går på bekostning av presisjonen i insentivstrukturen.

En annen viktig grunn til å se på det eksisterende tilskuddssystemet med friske øyne er at omgivelsene har endret seg markert siden den filmpolitikken som var gjeldende fra 2008 til 2013, ble utformet. Endringer i teknologi, distribusjonskanaler og forbruksmønstre har gitt nye rammebetingelser for norsk film og TV-produksjon. Det samme gjelder den tiltagende globaliseringen hvor produksjonsaktivitet i større grad flyttes dit hvor betingelsene samlet sett er de beste. En filmpolitikk som ikke tar hensyn til slike fundamentale endringer i omgivelser og rammebetingelser, vil virke konserverende. En slik politikk vil eksponere norsk film og norsk filmbransje for de utfordringer og til dels trusler som disse endringsprosessene innebærer og samtidig redusere evnen til å utnytte de nye mulighetene som åpner seg.

Våre anbefalinger bygger derfor både på analyser av det eksisterende tilskuddssystemets evne til å nå målene for den filmpolitikken som har vært gjeldende og på vurderinger av de behovene for omlegging som er skapt av endringer i omgivelser og rammebetingelser. Anbefalingene er basert på en forutsetning om at alle endringer kan gjøres innenfor gjeldende tilskuddsnivå. Spørsmålet om innføring av en eventuell insentivordning for filmproduksjon ligger utenfor mandatet til denne utredningen og blir bare kommentert i den grad en slik ordning vil ha konsekvenser for det øvrige filmpolitiske virkemiddelapparatet. Det forutsettes at midlene til en slik ordning ikke tas fra rammene til det eksisterende tilskuddssystemet.

MINDRE VEKT PÅ PRODUKSJONSVOLUM

Ved den forrige omleggingen av filmpolitikken ble en økning i produksjonsvolumet, særlig for kinofilm, vurdert som et middel til å nå de andre filmpolitiske målene. Fra et nivå på rundt 20 kinofilmer per år ble målet satt til 25. Det reelle tallet på kinopremierer i årene etter forskriftsendringene har lagt enda høyere enn dette, rundt 29. Dette er i all hovedsak et resultat av tilskuddssystemets utforming.

Det er lite som tyder på at den sterke vektleggingen av produksjonsvolum har bidratt til å styrke norsk kinofilm. Snarere tvert i mot. Til tross for en betydelig økning i de samlede tilskuddsmidlene, har den offentlige tilskuddsandelen per produksjon blitt redusert. Vi har samtidig fått en markert økning i antall filmer som produseres uten forhåndsstøtte og ofte på svært lave budsjetter.

Denne utviklingen, kombinert med reduserte inntekter fra det fysiske videomarkedet, har svekket lønnsomheten i filmproduksjonsbransjen og dermed bidratt til den sterke fragmenteringen og svake selskapssoliditeten som vi beskrev i kapittel 4. Svekket lønnsomhet kan på sikt også få konsekvenser for kvaliteten på filmproduksjonen. Dette skyldes at produksjonsselskapene i økende grad lever av selve produksjonsaktiviteten og ikke av inntektene som filmene genererer, dvs. av en forretningsmodell som favoriserer produksjonsvolum framfor kvalitet (se kapittel 4 for en nærmere utdyping av denne argumentasjonsrekken).

Det høye antallet filmer kan også få uheldige konsekvenser for balansen i tilskuddssystemet. Med et økende antall filmer øker også de automatiske utbetalingene av lanseringstilskudd og etterhåndstilskudd. Dette

reduserer de tilgjengelige rammene for de vurderingsbaserte ordningene. Balansen i tilskuddssystemet tippes med andre ord mot mer automatikk og mindre kvalitativ vurdering.

Vi vil derfor anbefale at måltallet for kinofilm reduseres eller fjernes helt og at de elementene i tilskuddssystemet som i sterkest grad driver opp produksjonsvolumet, endres. Dette gjelder først og fremst enkelte sider ved etterhåndstilskuddet, men også en tiltagende tendens til å gi små produksjonstilskudd til mange lavbudsjettfilmer innenfor konsulentordningen.

ENDRINGER AV ETTERHÅNDSTILSKUDDET

Det viktigste målet med etterhåndstilskuddet er å gi produsenter og distributører sterke insentiver til å markedsføre og spre filmen så bredt og i så mange territorier og kanaler som mulig. Dette blir dels oppnådd gjennom terskelverdien for tildeling av etterhåndstilskudd (10.000 solgte billetter på kino i Norge) og gjennom prinsippet for beregning av størrelsen på tilskuddet (basert på markedsinntekter i alle kanaler og territorier).

I tillegg har etterhåndstilskuddet hatt som mål å etablere en alternativ finansieringsmodell for filmer utenfor de vurderingsbaserte ordningene (dvs. markedsordningen og konsulentordningen). Dette var nok først og fremst ment som et alternativ for markedsorienterte filmer med et noe lavere budsjett og publikumsmål enn de som slapp igjennom i markedsordningen. Men som vi har sett, har denne muligheten i minst like stor grad ført til produksjon av lavbudsjettfilm som ikke slipper gjennom i konsulentordningen og som svært ofte ender opp med lave besøkstall og kraftige underskudd.

Etterhåndstilskuddet er uten tvil den mest omdiskuterte ordningen innenfor dagens tilskuddssystem og det er fullt mulig å se for seg et system uten et slikt element. Ett alternativ er å fjerne ordningen helt og benytte de frigjorte midlene til å øke produksjonstilskuddet. Dette tilsvarer den løsningen man har valgt i Danmark. Et annet alternativ er å erstatte dagens etterhåndstilskudd med en generell produksjonsbonus som gis til alle produksjoner uavhengig av billettsalg og markedsinntekter, men beregnet på grunnlag av produksjonsbudsjett. Dette vil i så tilfelle være en måte å innpasse en eventuell ikke-diskriminerende insentivordning i det eksisterende tilskuddssystemet. Et tredje alternativ er å beholde tilskuddet, men justere terskelverdien for å dempe de insentivene som dagens løsning gir til å starte opp usikre prosjekter uten forhåndstilskudd.

Den danske modellen ville gitt en høyere offentlig finansieringsandel på det tidspunktet hvor filmen produseres og dermed også et redusert behov for midlertidig privat egenkapital. Den ville også gitt en sterkere kontroll over produksjonsvolumet og på utvalget av filmer som blir produsert. Samtidig er dette en løsning som går i motsatt retning av det som ser ut til å være hovedtrenden i europeisk filmpolitikk, det vil si at automatiske tilskuddssystemer vinner fram på bekostning av vurderingsbaserte. Det er også en modell som gir mindre frihet til bransjen ved å minimalisere mulighetene for å få realisert kinofilmprosjekter uten forhåndskvalifisering i det offentlige vurderingssystemet.

Men kanskje viktigst av alt er dette en løsning som tar bort de insentivene som dagens etterhåndstilskudd gir til å maksimere markedsinntektene og til å spre filmen i så mange kanaler og territorier som mulig. I en periode hvor markedsinntektene er under press og hvor det er et markert behov for å erstatte etablerte inntektskilder med nye, kan det synes uheldig å fjerne disse insentivene. Dette er et argument som også taler mot å erstatte etterhåndstilskuddet med en generell produksjonsbonus eller insentivordning.

Alt i alt tror vi derfor at etterhåndstilskuddet bør beholdes, men at det samtidig gjøres betydelige endringer i hvordan tilskuddet er utformet. Dette gjelder først og fremst terskelverdien som avgjør hvor stort publikumsgjennomslag filmen må ha for å få utbetalt etterhåndsstøtte. Denne verdien fungerer på mange måter som foten på gasspedalen som avgjør hvor mange filmer med lavt publikumspotensial som vil bli satt i produksjon uten forhåndstilskudd.

Vi mener for det første at det her kan være hensiktsmessig å skille mellom film med og uten forhåndsstøtte. Det er først og fremst for den sistnevnte kategorien av film at terskelverdien fungerer som en mengderegulator. Trolig vil en terskelverdi et sted mellom 20.000 og 40.000 solgte billetter for film uten forhåndsstøtte gi den ønskede effekt. En verdi i denne størrelsesorden vil fortsatt gjøre det mulig å produsere film uten forhåndsstøtte, men samtidig gjøre det betydelig mindre attraktivt å sette mer usikre og mindre gjennomarbeidede prosjekter i produksjon.

Når det gjelder forhåndsstøttet film, kan det trolig være fornuftig å beholde den eksisterende terskelverdien. Det har også vært diskutert om det kan være aktuelt å innføre en lavere terskel for smalere konsulentvurdert film med et mer begrenset publikumspotensial. Dette gjøres allerede i dag når det gjelder enkelte kinodokumentarprosjekter, men en tilsvarende ordning kan være like relevant for et mindre utvalg fiksjonsfilmer. Dette er filmer som allerede har gjennomgått et omfattende kvalitetssikringsprogram og det er ikke terskelverdien i seg selv som avgjør om disse filmene blir produsert. Derimot kan en lavere terskelverdi for denne kategorien av film bidra til å styrke økonomien i disse prosjektene. Vi vil likevel ikke anbefale denne løsningen. Dette er filmer som i utgangspunktet har et lavt publikumspotensial og det har lite hensikt å presse disse filmene inn i en modell som i utgangspunktet er utformet for å belønne markedssuksess. Et alternativ til en slik løsning er å åpne for at disse filmene kan motta en betydelig større del av finansieringen som forhåndstilskudd. Dette kommer vi tilbake til.

Vi mener også at det kan være aktuelt å vurdere om andre lanseringskanaler enn solgte billetter på norske kinoer kan være aktuelt som kvalifiseringsgrunnlag for etterhåndstilskudd. Vindussystemet for lansering og visning av film er under press og vil trolig endres betydelig de neste årene. Blant annet har vi allerede sett eksempler på direktelansering av fiksjonsfilm i digitale kanaler. Vi mener prinsipielt at tilskuddssystemet bør være så plattformnøytralt som mulig for ikke å stå i veien for nødvendig endring. Hvordan en slik terskelverdi for lansering i andre kanaler enn det norske kinomarkedet eventuelt skal utformes, er derimot ikke enkelt å avgjøre.[251]

Vi anbefaler at etterhåndstilskuddet beholdes, men at terskelverdien for film uten forhåndstilskudd økes til et sted mellom 20.000 og 40.000 solgte kinobilletter. Samtidig bør det vurderes om lansering i andre kanaler enn det norske kinomarkedet skal kunne fungere som terskel for etterhåndstilskudd.

DE VURDERINGSBASERTE ORDNINGENE FOR KINOFILM

I utgangspunktet er det tre vurderingsbaserte ordninger for tildeling av forhåndstilskudd til kinofilm i dagens system. Dette gjelder markedsordningen, konsulentordningen og Nye veier. Regnet i antall tildelinger er konsulentordningen den største og står for omtrent tre av fire tildelinger. Tallet på tildelinger under markedsordningen har de siste årene lagt rundt to til fire per år, mens målsettingen for Nye veier er to tildelinger per år.

Dagens konsulentordning favner over et stort spekter av film. I den ene enden av skalaen finner vi populærkulturelle filmer som like gjerne hører hjemme i markedsordningen og i den andre smal og kunstnerisk dristig film som i utgangspunktet ligger nærmere målsettingene for Nye veier. Dette er et stort spekter å dekke for et fåtall konsulenter og kritikken som har vært framført handler mer om kapasitetsproblemer og utilgjengelighet enn om berettigelsen og utforming av konsulentordningen.

[251] Merk at det i dagens system bare er terskelverdien som ikke er plattformnøytral. Størrelsen på tilskuddet beregnes med utgangspunkt i inntektene fra alle kanaler. Dette var et bevisst grep som ble tatt ved forrige forskriftsendring for å gi insentiver til videre spredning av filmen på mange plattformer og også internasjonalt.

Vi tror det kan være fornuftig å vurdere grensetrekningen mellom disse tre ordningene, både for å avlaste konsulentsystemet og for å klargjøre arbeidsdelingen. Først og fremst gjelder dette grensen mellom markedsordningen og konsulentordningen. I det danske tilskuddssystemet, som har en konsulentordning som tilsvarer den norske, gis det omtrent like mange tilskudd under markedsordningen som under konsulentordningen. Vurderingsgrunnlaget for markedsfilm er samtidig gjort noe bredere enn i Norge. De danske markedsfilmene vurderes ikke bare på grunnlag av publikumsestimat, men også utfra kriterier som *«fortælling, publikum, distribution, markedsføring og filmens samlede økonomiske bæredygtighed».*[252] I DFIs forarbeid til den nye filmavtalen for 2015-2018 pekes det også på at man i neste periode ønsker å legge enda sterkere vekt på kvalitet og på en tettere dialog mellom søker og tildeler.[253] Målsettingen er med andre ord å få en sterkere prioritering av kvalitet også i de populærkulturelle filmene. Vurderingene gjøres av et utvalg bestående av to konsulenter fra DFI og tre eksterne eksperter fra bransjen.

Vi tror at en forsiktig tilnærming til den danske modellen også ville kunne være fornuftig i Norge. Dette handler for det første om å gi rom for et noe høyere antall tildelinger innenfor markedsordningen, og for det andre om en justering av tildelingskriteriene for markedsfilm i tråd med de som benyttes i Danmark. Samtidig bør det åpnes for en større variasjon i produksjonsbudsjettene for markedsfilm enn det som per i dag er praksis innenfor dagens markedsordning.

En slik endring ville kunne forhindre at filmer som i utgangspunktet ligger i den populærkulturelle enden av skalaen, tilpasses til, og ender opp innenfor, konsulentsystemet. Endringen vil kreve at markedsordningen får disponere en noe høyere andel av de samlede fondsrammene enn det som er tilfellet i dag, men uten at dette vil gå ut over mulighetene for den smalere og kunstnerisk utfordrende filmen. Fordi de mer markedsorienterte konsulentfilmene, som også får de største tildelingene innenfor dagens system, flyttes over i markedsordningen, vil konkurransesituasjonen for den kunstnerisk utfordrende filmen ikke påvirkes. Endringen vil samtidig gi konsulentsystemet muligheter til å konsentrere seg om et smalere spekter av film.

Vi mener også at det innenfor konsulentsystemet generelt bør gis større tilskudd, men til et lavere antall filmer. Det har de siste årene vært praksis å gi små produksjonstilskudd til et forholdsvis høyt antall lavbudsjettfilmer. Dette er tilskudd som er små ikke bare i nominelle termer, men også som andel av produksjonsbudsjettene. Tilskuddene er ofte tilstrekkelige til å sette filmene i produksjon, men svært mange av disse produksjonene når ikke terskelverdien for etterhåndstilskudd og ender opp med betydelige økonomiske tap. Praksisen har bidratt til oppblåsingen av tallet på kinofilmer og har de samme negative effektene for selskapsøkonomi, og kanskje også kvalitet, som de mange lavbudsjettfilmene uten forhåndstilskudd.

En konsentrasjon av midlene på et lavere antall tildelinger ville for det første kunne forbedre økonomien i hvert enkelt prosjekt. Det ville også kunne gi rom for å øke produksjonsbudsjettene. Som nevnt i forrige kapittel har tallet på konsulentfilmer med budsjett under 10 millioner økt kraftig, mens tallet på filmer i budsjettintervallet 10-20 millioner er blitt tilsvarende redusert. Mange konsulentfilmer produseres derfor innenfor budsjettrammer som trolig er for små til å realisere de historiene og ideene som filmskaperne ønsker å formidle. Dette går ut over kvaliteten på disse filmene og trolig også publikumsoppslutningen. Konsulentordningen bør derfor arbeide for at prosjektene baseres på realistiske budsjetter og at de filmene som realiseres får en offentlig finansieringsandel som sikrer en bedre produksjonsøkonomi. For de aller smaleste filmene med lavest publikumspotensial bør det i tillegg vurderes å gi en større andel av finansieringen som forhåndstilskudd. Dette bør utelukkende gjelde filmer som er av en slik karakter at de normalt vil ha problemer med å nå terskelen for etterhåndstilskudd.

Ordningen Nye veier bør beholdes, først og fremst fordi den gir en mulighet for nye talenter som ellers vil ha problemer med å slippe gjennom nåløyet i konsulentsystemet. Ordningen bør etter vår vurdering prioritere

[252] Sitert fra beskrivelsen av ordningen på DFIs nettsider. To av filmene per år kan også ha et lavere publikumspotensial gitt at de er rettet mot barn og unge. Kilde: Det danske filminstitut (2014): Spillefilm – markedsordning. http://www.dfi.dk
[253] Det danske filminstitut (2014)

nyskaping og eksperimentering. Film basert på et mer tradisjonelt formspråk og med krav til større budsjetter bør behandles i konsulentsystemet.

Vi anbefaler en revisjon av grensedragningen mellom markedsordningen, konsulentordningen og Nye veier som i større grad reflekterer de ulike filmenes karakter. Antallet tildelinger under markedsordningen bør økes noe samtidig som vurderingskriteriene utvides. Samtidig bør tilskuddene under konsulentordningen økes, men konsentreres om et lavere antall produksjoner. Det bør også åpnes for at film med svært lavt publikumspotensial kan få en større del av finansieringen som forhåndstilskudd. Nye veier beholdes, men med et tydelig fokus på talentutvikling og nyskaping.

LANSERINGSTILSKUDDENE

Ordningene for lanseringstilskudd bør i all hovedsak beholdes slik de er i dag. Med et noe lavere antall kinofilmer per år vil det frigjøres midler som etter vår vurdering bør benyttes til å styrke lanseringsarbeidet for filmer som er spesielt utfordrende å spre til et stort publikum. Dette gjelder kinodokumentarer og kunstnerisk utfordrende fiksjonsfilm. Begge disse kategoriene distribueres ofte på lave lanseringsbudsjetter og blir gjennomgående satt opp på færre kinoer enn ønskelig. Med redusert lønnsomhet i distribusjonsleddet, særlig blant de mindre og uavhengige distributørene, vil denne tendensen trolig forsterkes i den kommende perioden. Styrket lanseringsstøtte vil i noen grad kunne motvirke dette.

Vi mener også at ordningene for lanseringstilskudd bør gi ekstra prioritet til utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller. De nye digitale kanalene åpner nye muligheter for lansering av film, men det vil være forbundet med ekstra risiko å teste ut disse modellene. Dette vil i det minste gjelde i en overgangsperiode før kunnskapen om det nye digitale landskapet og hvordan det kan utnyttes, blir bedre. Vi foreslår derfor at det åpnes for at lanseringstilskuddet kan dekke en høyere andel av kostnadene knyttet til utprøving av nye og utradisjonelle lanseringsmodeller.

Det bør også vurderes å åpne for mindre innenlandske lanseringstilskudd for dokumentarfilm som ikke er kinofilm. Også dette handler om å gi muligheter for utprøving av alternative lanseringsmodeller og for versjonering til ulike kanaler.

Dette er også et område hvor det er behov for å styrke den kollektive kompetansen både i bransjen og i virkemiddelapparatet og utpeker seg som et aktuelt felt for videre kunnskapsinnhenting og utredningsarbeid.

Vi anbefaler å beholde ordningene for lanseringstilskudd, men at midlene som frigjøres pga. et lavere antall filmer, benyttes til å styrke lanseringen av smalere filmer og til å premiere utprøving av utradisjonelle lanseringsmodeller. I tillegg vurderes en ordning med innenlands lanseringstilskudd for dokumentarfilm som ikke er kinofilm.

DEN REGIONALE DIMENSJONEN

Som vi har vist tidligere i denne rapporten, har filmbransjen en innebygget tendens til å klumpe seg sammen innenfor et mindre geografisk område. I Norge har denne naturlige klyngedanningsprosessen ført til en sterk konsentrasjon av filmnæringen i Osloregionen. Svakere konsentrasjoner av filmbransjen, blant annet i Bergensregionen, har hatt problemer med å etablere et aktivitetsnivå som er stort nok til å gi rimelige stabile inntekts- og arbeidsmuligheter til de involverte aktørene. Regionene opplever derfor et kontinuerlig tap av kompetanse til sentrum og har hatt problemer med å nå en kritisk masse som er bærekraftig over tid. Til tross

for at en større del av tildelingene har gått til produksjonsmiljøer i regionene de siste få årene, har denne sentraliseringstendensen ikke stoppet opp.

Samtidig er det åpenbart 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. Det bør derfor, etter vår vurdering, 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. Per i dag fordeles midlene til de regionale filminstitusjonene relativt jevnt utover hele landet, uten hensyn til størrelsen på den regionale filmbransjen eller produksjonsaktiviteten. Det bør etter vår vurdering velges en fordelingsnøkkel som tar større hensyn til disse faktorene og som kan understøtte de naturlige, men ustabile, klyngedannelsene som allerede finnes i enkelte av regionene.

Det bør også vurderes om noen av de funksjonene og ressursene som per i dag er lagt til NFI, kan overføres til regionene. Dette gjelder først og fremst fordelingen av tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm som per i dag både er plassert i NFI og i de regionale filmsentrene. Hovedtyngden av kortfilmproduksjonen foregår i regionene og de regionale filmsentrene sitter trolig tettere på de aktørene som står for denne produksjonen enn hva NFI gjør. De har også allerede bygget opp et apparat og en kompetanse for å vurdere og støtte opp om denne produksjonen. Det kan derfor stilles spørsmål om hvor funksjonelt det er at det også skal finnes en alternativ søknadskanal sentralt. Tilskuddene til kortfilm utgjorde i 2013 ca. 26 millioner kroner og en overføring til de regionale filmsentrene ville derfor øke tilskuddene til disse sentrene med ca. 60 prosent. En utfordring med denne modellen er Oslo som per i dag er det eneste fylket som ikke er underlagt et regionalt filmsenter. Dette kan eventuelt løses gjennom et samarbeid med Viken filmsenter som organiserer de omkringliggende fylkene.

En annen åpenbar kandidat for utflytting fra NFI er filmkommisjonsvirksomheten, en funksjon som vil få økt betydning i årene framover dersom den planlagte insentivordningen for filmproduksjon blir gjennomført. Også her eksisterer det en dobling av funksjoner; en nasjonal filmkommisjon knyttet til NFI og regionale kommisjoner underlagt de regionale filminstitusjonene eller de regionale fondene. En filmkommisjon arbeider for å trekke internasjonal filmproduksjon til Norge, finne og markedsføre egnede lokasjoner og legge forholdene til rette for de produksjonene som kommer. Kjennskap til lokale naturforhold og infrastruktur er derfor viktig. Samtidig er det klart at svært mange av de filmproduksjonene som vurderer Norge som aktuelt innspillingssted, gjør dette på grunn av de spesielle kyst-, fjord- og fjellandskapene som landet har å by på samt lysforholdene. Kommisjonsvirksomheten bør derfor være sentralt plassert i forhold til de landsdelene som er mest aktuelle i denne sammenheng. Det er også viktig at filmkommisjonene har god kjennskap til den lokale filmbransjen for å sikre maksimal deltagelse av lokale filmarbeidere. Vi foreslår derfor at den nasjonale filmkommisjonen flyttes ut i en av filmregionene og at denne får en sterkere koordinerende rolle overfor den kommisjonsvirksomheten som er knyttet til de regionale filminstitusjonene.

De regionale filmfondenes tilskudd fra staten har lagt på samme nominelle nivå siden ordningen ble etablert i etterkant av Veiviseren. Parallelt med dette har virksomheten økt og enkelte av fondene har vist en betydelig evne til å mobilisere lokal kapital, både fra offentlige og private kilder. Evalueringen som ble gjennomført i 2011, viste at hver statlige krone som har vært bevilget, har gitt én ekstra krone fra lokale kilder. Særlig er enkelte av fondenes erfaringer med å reise privat risikokapital interessant med tanke på mulighetene for å øke de private investeringene i norsk filmproduksjon. Trolig er det enklere å mobilisere privat kapital lokalt, hvor argumenter knyttet til regional næringsutvikling ofte kommer i tillegg til ønsket om høyest mulig avkastning.

Et argument mot å øke det statlige tilskuddet til de regionale fondene, er at dette vil kunne drive opp volumet i kinofilmproduksjonen og dermed belaste NFIs tilskuddsramme gjennom lanserings- og etterhåndstilskuddet. En eventuell økning av tilskuddene til de regionale fondene bør derfor gjøres avhengig av at terskelen for tilgang til etterhåndstilskudd også heves.

Gitt denne forutsetningen, vil vi anbefale at tilskuddene til de regionale fondene økes noe og at økningen fordeles mellom fondene basert på en nøkkel hvor bransjestørrelse og fondenes resultatoppnåelse veier tyngst. En fordelingsnøkkel basert på disse prinsippene ble foreslått i evalueringen fra 2011.

Vi anbefaler at alle tilskudd til kortfilm overføres fra NFI til de regionale filmsentrene. Tilsvarende anbefaler vi at den nasjonale filmkommisjonen flyttes fra NFI til en av filmregionene og at denne nye enheten får en sterkere koordinerende rolle overfor den eksisterende filmkommisjonsvirksomheten i regionene. Endelig anbefaler vi en viss økning i de regionale filmfondenes tilskudd avhengig av at terskelverdien for etterhåndstilskudd også heves. Fordeling av midler mellom regionene bør i større grad avspeile bransjestørrelse, produksjonsaktivitet og oppnådde resultater enn det som er tilfellet i dag.

DEN INTERNASJONALE DIMENSJONEN

Selv om den internasjonale oppmerksomheten rundt norsk film er økende, er det vel rimelig å si at det store gjennombruddet har uteblitt. Det er enda et stykke igjen før vi kan måle oss med Danmark og til dels også Sverige på dette området. Mange av de kvantitative indikatorene på internasjonal deltagelse og suksess viser også tegn på stagnasjon. NFIs prioritering av det internasjonale arbeidet bør derfor fortsette og om mulig styrkes. Samtidig vil det trolig være fornuftig å gjennomføre en grundigere og mer detaljert evaluering av den internasjonale lanseringsstøtten og NFIs internasjonale strategi enn det som har vært mulig å gjøre innenfor rammene av denne utredningen.

Internasjonalt gjennomslag handler likevel først og fremst om kvaliteten på de filmene som produseres. Uten sterke filmer med en form og tematikk som kan appellere til et internasjonalt publikum, har det internasjonale lanseringsarbeidet små muligheter til å lykkes. De øvrige virkemidlene som har som mål å heve kvaliteten på norsk filmproduksjon, er derfor minst like viktige i denne sammenheng som den internasjonale lanseringsstøtten.

En viktig side ved dette arbeidet er den langsiktige byggingen av kompetanse og nettverk som skapes gjennom samarbeid med filmskapere fra andre land. Dette skjer når norsk film produseres i utlandet i samarbeid med samprodusent og filmarbeidere fra det aktuelle landet, og det skjer når norske produsenter og filmarbeidere deltar i utenlandske produksjoner som spilles inn i Norge. Som nevnt tidligere har det de aller siste årene trolig vært en netto eksport av norsk filmproduksjon til utlandet, blant annet som en følge av gunstige insentivordninger i en del europeiske land. Den norske samproduksjonsordningen, som gir tilskudd til utenlandske filmer med norsk samprodusent som helt eller delvis spilles inn i Norge, har ikke hatt rammer som er store nok til å skape balanse i dette regnskapet.

Vi mener at både eksport og import av filmproduksjon vil ha gunstige langsiktige virkninger og gjøre både norske filmskapere og norsk film mer relevant og konkurransedyktig internasjonalt. En utvikling i retning av større internasjonal mobilitet og samarbeid bør derfor oppmuntres. Samtidig er det ikke heldig om balansen i denne utvekslingen blir for skjev. Dersom eksporten av produksjonsaktivitet blir for stor i forhold til importen, vil dette kunne gå ut over arbeids- og utviklingsmulighetene for de norske filmarbeiderne og etter hvert undergrave den kompetansen og kapasiteten alle er avhengig av.

Hvordan denne utfordringen skal møtes, vil i stor grad avhenge av hva som skjer med den planlagte norske insentivordningen. Dette er en ordning som har som mål å trekke internasjonal filmproduksjon til Norge. Dersom ordningen gjøres tilgjengelig for norske produsenter, vil den potensielt også kunne redusere eksporten, selv om dette utfra argumentasjonen over ikke er et mål som bør tilstrebes. Uansett vil ordningen kunne skape bedre balanse mellom import og eksport av produksjonsaktivitet enn den som nå er i ferd med å utvikle seg.

En insentivordning er likevel en annen type virkemiddel enn en samproduksjonsordning. Insentivordninger stiller normalt ingen krav om medvirkning fra, og samarbeid med, den nasjonale filmbransjen. De har normalt heller ikke som mål å påvirke hvilke filmer som blir spilt inn, verken fra et kvalitets- eller innholdsmessig ståsted. En insentivordning er med andre ord et rent næringspolitisk virkemiddel som hovedsakelig er opptatt av de økonomiske og næringsmessige ringvirkningene av produksjonsaktiviteten. En samproduksjonsordning stiller på den andre siden både krav om medvirkning fra lokale filmskapere og om filmens kvalitet og relevans. Den norske ordningen har ikke et absolutt spend-krav, men skal likevel prioritere samproduksjoner med betydelige kreative og tekniske bidrag fra Norge og med så mye som mulig av produksjonsbudsjettet lagt igjen her.

En innføring av en eventuell norsk insentivordning vil derfor ikke gjøre en samproduksjonsordning overflødig. Vi vil derfor anbefale at ordningen videreføres og at den på kort sikt styrkes for å rette opp igjen den ubalansen som har utviklet seg de aller siste årene. Dersom den planlagte insentivordningen likevel ikke skulle bli innført, bør en videre opptrapping diskuteres. Det bør da også vurderes å gjøre endringer i ordningen som kan møte noen av de behovene som internasjonale produsenter stiller når det gjelder fleksibilitet, kontinuerlig søknadsvurdering osv.

Vi anbefaler at den internasjonale lanseringsstøtten og samproduksjonsordningen opprettholdes. Samproduksjonsordningen bør også styrkes for å tilstrebe en bedre balanse i forholdet mellom eksport og import av produksjonsaktivitet.

STYRKING AV PRODUKSJONSSEKTOREN

Den norske filmproduksjonsbransjen er økonomisk svak og fragmentert, også sammenlignet med våre naboland. Svikten i inntektene fra deler av markedet vil trolig kunne forverre denne tilstanden i de nærmeste årene og gjøre det enda vanskeligere å nå de ulike målene for filmpolitikken. Flere av de tiltakene vi har anbefalt så langt, vil direkte eller indirekte kunne bidra til å dempe denne utviklingen. Det gjelder først og fremst reduksjonen i tallet på kinofilmproduksjoner som vil gi rom for styrket offentlig finansiering, økning av produksjonsbudsjettene i den nedre enden av skalaen og styrket lansering, særlig for vanskelig salgbar film.

Utformingen av pakkefinansieringsordning som ble innført i 2010, hadde som eksplisitt mål å konsolidere bransjen og skape mer stabilitet og langsiktighet i rammebetingelsene for de største og mest veletablerte selskapene. Denne ordningen bør opprettholdes. Når det gjelder pakkefinansiert produksjon, er det vel neppe budsjettrammer for å øke tildelingene utover det nivået som allerede er etablert, det vil si en ny kontrakt for inntil tre filmer per år. Når det gjelder utvikling bør det vurderes om en større del av de samlede utviklingstilskuddene skal gis som pakkekontrakter og ikke som enkelttilskudd. Dette vil gi selskapene større ro og langsiktighet i utviklingsarbeidet. Det er samtidig viktig at en del av rammen for utviklingstilskudd fortsatt kan gis som enkelttilskudd. Dette er nødvendig for ikke å frata nye filmskapere som ennå ikke er etablert, muligheten for å slippe til.

Den største trusselen mot produksjonsøkonomien er svikten i markedsinntektene. En videre reduksjon i inntektsgrunnlaget for filmproduksjon vil underminere økonomien i filmbransjen uansett hva som gjøres med virkemiddelapparatet. Løsningen på denne utfordringen handler i vesentlig grad om utvikling av nye forretningsmodeller og om målrettet arbeid for å gjenopprette inntektstapet fra deler av de etablerte markedene ved å øke inntektene fra de nye digitale markedsaktørene. Det handler også om oppmyking av etablerte strukturer og avtaler, blant annet vindussystemet som regulerer tilgangen til ny film. Dette er et landskap med mange sterke aktører og med betydelige interessekonflikter og det er lite som tyder på at filmproduksjonsbransjen alene har den kollektive styrke som skal til for å vinne fram i denne dragkampen.

Bransjen selv har derfor ytret ønske om større statlig medvirkning og lovregulering som kan sikre at de nye distribusjonskanalene betaler en fornuftig pris for innholdet og samtidig bidrar til at produksjonen av nytt audiovisuelt innhold holdes oppe. EUs Audiovisual Media Services Directive, som inneholder krav til såkalt ikke-lineære digitale distribusjonskanaler om å promotere og bidra til produksjon av nytt audiovisuelt innhold, er blitt framholdt som et mulig virkemiddel for å få dette til. Dette er et omfattende og komplisert område og det vil alltid være gode argumenter mot å gripe regulerende inn i forholdene mellom i utgangspunktet frie markedsaktører. I tråd med diskusjonene som har blitt ført i forbindelse med utarbeidelsene av de nye filmavtalene i Danmark og Sverige, mener vi likevel at situasjonen for den nasjonale filmproduksjonen er så pass kritisk at et sterkere statlig engasjement bør vurderes.

Styrking av økonomien i filmproduksjonsbransjen er avgjørende for realiseringen av de fleste målene i filmpolitikken. Vi anbefaler å opprettholde pakkefinansieringsordningen og å la en større del av utviklingstilskuddene bli fordelt som pakkekontrakter heller enn som enkelttilskudd. Vi anbefaler også at et sterkere statlig engasjement for å øke bidragene fra de nye digitale distribusjonskanalene bør vurderes.

PLATTFORMNØYTRALE VIRKEMIDLER

Dagens virkemiddelapparat og tilskuddssystem ble utformet på et tidspunkt der man bare så konturene av hvordan den digitale revolusjonen ville endre film- og TV-industrien. Inntektene fra det fysiske videosalget lå på et historisk toppnivå og diskusjonen rundt digital distribusjon handlet mer om bekjempelse av piratkopiering enn om nye forretningsmodeller og utnyttelse av nye distribusjonskanaler. I mellomtiden har kinoene blitt heldigitalisert, TV-mediet revitalisert og internasjonale tjenester som Netflix har revolusjonert det digitale landskapet.

Vi mener derfor at hele tilskuddssystemet må gjennomgås med tanke på å myke opp eller fjerne alle formelle krav og definisjoner som bremser nødvendig omstilling og utprøving av nye forretningsmodeller. Vi har tidligere nevnt terskelverdien for tilgang til etterhåndstilskudd som et eksempel på et slikt element. Det samme gjelder begrepet *kinofilm* som er definert i forskriften og hvor formuleringen «produsert for visning på kino» inngår. Dette betyr at filmer som formatmessig har alle kjennetegnene til en kinofilm, men som produseres for direktelansering på en digital plattform, faller utenfor. Et annet eksempel er begrepet *fjernsynsserie* som i forskriften er definert som «en audiovisuell produksjon i flere deler produsert for visning på fjernsyn». Dramaserier produsert for primærvisning på for eksempel Netflix, ville i følge denne definisjonen ikke kvalifisere for tilskudd.

Det vil være nødvendig å gjennomgå hele tilskuddssystemet med tanke på å myke opp eller fjerne alle krav og definisjoner som tvinger produksjoner inn i smale sjangerdefinisjoner eller forutbestemte distribusjonsmodeller.

UTVIKLING OG PRODUKSJON AV TV-SERIER

TV-serien som sjanger er blitt kraftig revitalisert de siste årene, også i Norge. Samtidig er dette en sjanger hvor det er TV-stasjonene som står for storparten av finansieringen og som derfor også i all hovedsak bestemmer hvilke serier som går i produksjon. NFI gir tilskudd både til utvikling og produksjon, men en beslutning om produksjonstilskudd vil alltid forutsette at det foreligger finansiering fra en TV-kanal. Tilskuddene skal etter intensjonen benyttes til kvalitetsheving utover det den foreliggende finansieringen gir rom for, men NFI vil ha begrenset mulighet til å sette premissene for dette kvalitetsarbeidet. Det opplyses fra NFI at ordningen har det laveste søkertallet i forhold til tilgjengelige budsjettrammer og vi vet også at de uavhengige TV-produsentene

er den økonomisk mest solide grenen av den norske produksjonsbransjen. Sammenlignet med de fleste andre tilskuddsordningene fra NFI er det derfor rimelig å anta at kostnadseffektiviteten av produksjonstilskuddene til TV-serier er forholdsvis lav, både når det gjelder fremming av kvalitet og selskapssoliditet.

Vi vil derfor foreslå at ordningen med produksjonstilskudd til TV-serier opphører, og at en del av de frigjorte midlene i stedet benyttes til å styrke ordningen for utviklingstilskudd. Utvikling av TV-serier er arbeids- og kostnadskrevende. Det er samtidig forbundet med betydelig risiko gitt at tallet på serier som faktisk settes i produksjon er lite. En kraftig styrket ordning for utviklingsstøtte vil gi produksjonsselskapene muligheter for å jobbe mer langsiktig og grundig med de prosjektene de har under utvikling før det inngås avtale med en TV-stasjon. Det vil også kunne gi tradisjonelle spillefilmselskaper, hvorav mange har uttrykt interesse for å orientere seg mot TV-drama, en bedre mulighet til å slippe til.[254]

Vi anbefaler at ordningen med produksjonstilskudd til TV-serier opphører og at en betydelig del av disse midlene i stedet benyttes til å styrke ordningen for utviklingstilskudd. Ordningen for utviklingstilskudd må gi muligheter for å arbeide langsiktig med utvikling av TV-serier også før det gjøres avtale med en TV-stasjon.

TILSKUDDENE TIL DOKUMENTARFILM

Resten av de frigjorte midlene fra produksjonsstøtten til TV-serier foreslås overført til dokumentarfeltet. Dokumentarproduksjonsbransjen har vært i vekst de siste årene og har så langt vi kan se gode resultater å vise til både når det gjelder priser og salg til utlandet. Flere dokumentarfilmer har også hatt høye publikumstall på kino og filmene når bredt ut, både nasjonalt og internasjonalt gjennom TV-distribusjon. Dessverre foreligger det ingen systematisk informasjon om tallet på seere av norsk TV-distribuert dokumentarfilm, men det er grunn til å tro at det er betydelig. Samtidig er bransjen fragmentert og strever med mange av de samme økonomiske problemene som spillefilmbransjen. Det er også en del av den norske filmproduksjonen som lett kommer i skyggen av fiksjonsfilmen når det gjelder oppmerksomhet.

NFI har de siste årene gitt tilskudd til færre dokumentarfilmproduksjoner, men har samtidig bortimot doblet størrelsen på hvert enkelt tilskudd. Samtidig har de samlede rammene økt betraktelig, både nominelt og som andel av NFIs tilskuddsbudsjett. Dette har gitt rom for større produksjonsbudsjetter og trolig også en forbedret prosjektøkonomi. Dette er etter vår vurdering fornuftig og tilsvarer den omleggingen vi har foreslått for kinofilmen og som også vil komme kinodokumentaren til gode. De gjennomsnittlige produksjonsbudsjettene for dokumentarfilm er likevel fortsatt svært lave sammenlignet med kostnadene for fiksjonsfilm.

En tilføring av midler fra TV-seriefeltet vil kunne øke den samlede støtten til dokumentarfilm (utenom kinodokumentar) med minimum 50 prosent. Dette vil kunne gi grunnlag for en ytterligere styrking av tilskuddene til dokumentarfilm og føre til at flere prosjekter vil kunne støttes per år.

Vi anbefaler at ordningene for tilskudd til dokumentarfilm styrkes og at midlene tas fra produksjonsstøtten til TV-serier (se forrige punkt).

[254] Jf. artikkel i Rushprint hvor representanter fra flere av de større spillefilmselskapene blir intervjuet om sine planer og ønsker på dette området. En bedre og mer langsiktig utviklingsstøtte står høyt på denne ønskelisten (Steingrimsen, 2014).

REFERANSER

Anderson, C. (2006): *The long tail: why the future of business is selling less of more.* 1st edition. New York: Hyperion.

Avtale mellom staten ved kulturdepartementet og TV2 AS om status som formidlingsforpliktig allmenkringkaster (2010). <http://www.medietilsynet.no/Documents/Tema/Allmennkringkasting/2011/101203_TV2-avtalen.pdf> [Lesedato: 1.5.2014].

Bahr, Oda (2014): *Moderat kvotering av barnefilm.* Rushprint. 13.mars. <http://rushprint.no/2014/03/moderat-kvotering-av-barnefilm/> [Lesedato: 15.5.2014].

Becker Aarseth, M. (2014): *Sliter med støtteordning.* Dagens Næringsliv. 3. april. <http://www.dn.no/etterBors/2014/04/03/Film/sliter-med-sttteordning> [Lesedato: 1.6.2014].

Brenna Vollan, M. (2014): *Krever at nett-tv betaler*. Klassekampen. 24. mars. <http://klassekampen.no/article/20140324/ARTICLE/140329979/1007> [Lesedato: 15.5.2014].

BI og Film og Kino (2013): *Nettbaserte filmtjenester overtar*. Notat.

Bondebjerg, I. og E. Novrup Redvall (2011): *A small region in a global world. Patterns in Scandinavian film and TV culture.* København: CEMES working paper.

Cine-regio (2011): *Building Stable Film Production Companies and the Role of Regional Film Agencies*. Focus report.

Det danske filminstitut (2014): Spillefilm – markedsordning. <http://www.dfi.dk/Branche-og-Stoette/Stoette/Produktion-og-udvikling/Spillefilm--markedsordningen.aspx> [Lesedato: 15.7.2014].

Danmarks statistik (2014): <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/film-boeger-og-medier/biografer-og-film> [Lesedato: 1.6.014].

Det danske filminstitut (2014): *Facts and figures. Production and exhibition figures for 2013.*

Det danske filminstitut (2014): *Film for fremtiden. Oplæg til filmaftale 2015-2018*.

Det danske filminstitut (2013): *Digitale utfordringer og muligheder for dansk film*. *Rapport fra filmpolitisk forum om nye finansieringsformer og forretningsmodeller.*

Det danske filminstitut (2013): *Facts and figures. Production and exhibition figures for 2012.*

Det danske filminstitut (2012): *Facts and figures. Production and exhibition figures for 2011.*

Det danske filminstitut (2011): *Facts and figures. Production and exhibition figures for 2010.*

Det danske filminstitutt (2010): *Analyse af dansk films markedspotentiale i Europa og Norden. Sammenligning i forhold til salget af svensk film på de internationale markeder*. Kulturministerens udvalg om dansk film i udlandet.

Det danske filminstitut (2010): *Facts and figures. Production and exhibition figures for 2009.*

Det danske filminstitut (2009): *Facts and figures. Production and exhibition figures for 2008.*

Deloitte (2013): *Sundhetstilstanden i dansk spillefilmsproduktion*. Rapport.

Ericsson consumer lab (2013): *Identifying the needs of tomorrow's video consumers. An Ericssson consumer insight summary report*. <http://www.ericsson.com/res/docs/2013/consumerlab/tv-and-media-consumerlab2013.pdf> [Lesedato: 15.5.2014].

Eriksen, S. (2014): *TV-2 programmet "Til bords med fienden" solgt til USA*. Artikkel på tv2.no. 24. april <http://www.tv2.no/a/5532902> [lesedato: 1.6.2014].

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/13/EU (2010) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32010L0013> [lesedato: 5.5.2014]

EØS Rådsdirektiv 89/552 EØF (1989). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31989L0552> [Lesedato:1.5.2014].

Fagerholt, A. (2011): *Vellykket crowdfunding av dokumentar*. Rushprint. 11. mars. <http://rushprint.no/rushes/vellykket-crowdfunding-av-dokumentar/> [Lesedato: 1.5.2014].

Falkum Enerhaug, M. og H. Larsen (2013): *Norsk filmpolitikk på 2000-tallet. Omstrukturering av en bransje i vekst.* Nordisk kulturpolitisk tidsskrift, Vol 16, 2013, nr. 1.

Film og Kino (2013): *Årbok. Alt om film og kino i Norge.*

Film og Kino (2013): *Årsmelding*.

Film og Kino (2012): *Årbok. Alt om film og kino i Norge.*

Film og Kino (2011): *Årsmelding.*

Film og Kino (2011): *Årbok. Alt om film og kino i Norge.*

Film og Kino (2010): *Ulovlig fildeling*. Artikkel 19. April. <http://www.kino.no/incoming/article965883.ece> [Lesedato: 2.5.2014].

Film og Kino (2010): *Årbok. Tallenes tale. Alt om film og kino i Norge.*

Film og Kino (2009): *Årbok. Tallenes tale. Alt om film og kino i Norge.*

Film og Kino (2008): *Årbok. Tallenes tale. Alt om film og kino i Norge.*

Fintland, O. (2014): *Film-pris til "Blind".* Stavanger aftenblad. 14. februar. <http://www.aftenbladet.no/kultur/Film-pris-til-Blind-3356717.html#.U-UQm78ftWR> [Lesedato: 15.5.2014].

Frobenius, N. (2011): *-Jeg er rett og slett fly forbanna.* Rushprint. 28. mars. <http://rushprint.no/2011/03/bakgrunnen-for-paxsaken/> [Lesedato 1.5.2014].

Fröberg, J. (2013): *Filmfinansiering. En jämförelse av åtta europeiska länders statliga filmfinansiering*. Rapport. Stockholm: Svenska filminstitutet.

Gausdal, T. (2008): *Private Film Financing. Gains and Losses in the Norwegian Film Sector*. Research Report 1/2008, Oslo: BI Norwegian School of Management.

Gran, A. B., Figenschou, A., Gaustad, T. og A. Molde (2012): *Digitalt kulturkonsum. En norsk studie*. Forskningsrapport 2/2012. Oslo: Handelshøyskolen BI. <http://www.bi.no/Info-

avdelingFiles/Forskningskommunikasjon/Digitalt%20kulturkonsum_2012-02-Gran%20et%20al.pdf> [Lesedato: 1.6.2014].

Ipsos MMI (2013): *Kopiering av opphavsrettslig beskyttet innhold i 2013*. *Musikk, lydproduksjoner, audiovisuelt innhold.* Rapport.

Isaksen, A. og Asheim, B. T. (2008), "Den Regionale Dimensjonen ved Innovasjoner" (s. 19–40), i A. Isaksen, A. Karlsen og B. Sæther (red.), *Innovasjoner i Norske Næringer: Et Geografisk Perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.

Iversen, G. (2013): *Fra kontroll til næringsutvikling, - introduksjon til norsk filmpolitikk 1913-2013*, Nordisk kulturpolitisk tidsskrift, Vol 16, 2013, nr. 1.

Holst, J. E. (2010): *Det lille sirkus*, Oslo: Norsk filminstitutt.

Kulturdepartementet (2013): *Rapport fra Nordgårdutvalget*. Rapport.

Kulturministeriet (2010): *Filmaftale 2011-2014.* <http://www.dfi.dk/Service/OmDFI/Filmaftalen.aspx> [Lesedato:15.6.2014].

Krugman, P. R. and A. J. Venables (1995): *Globalization and the Inequality of Nations*. The Quarterly Journal of Economics 110 (4), 857-80.

Lieberman, D. (2014): *Filmed entertainment revenues will grow through 2018 led by home video streaming: Report*. Artikkel på Deadline.com. 4. juni. <http://www.deadline.com/2014/06/filmed-entertainment-revenues-will-grow-through-2018-led-by-home-video-streaming-report/> [Lesedato: 15.juni 2014].

Lismoen, K. (2013): *Mannen som skal redde Netflix.* Rushprint. 1. februar. <http://rushprint.no/2013/02/mannen-som-skal-redde-netflix/> [Lesedato: 15.4.2014]

Marché du film (2013): *Focus*. Cannes.

Marshall, A. (1920): *Principles of* Economics, London: Macmillan and Co. 8th ed.

Mediepolitisk aftale for 2011-2014 (2010). <http://kum.dk/uploads/tx_templavoila/Aftaletekst_Medieaftale_2011-2014.pdf> [Lesedato: 14.6.2014].

Ministry of Culture Sweden (2013): *The 2013 Film Agreement.* <http://sfi.se/en-GB/About-SFI/what-we-do/The-Film-Agreement/> [Lesedato: 14.6.2014].

Norsk filminstitutt (2014): *Facts and figures 2013. Production, Distribution and Exhibition Statistics.* 2014 Edition.

Norsk filminstitutt (2013): *Årsrapport 2013.*

Norsk filminstitutt (2013): *Eksportundersøkinga 2011. Eksportverdien av norske kinofilmar 2011*. Rapport.

Norsk filminstitutt (2012): *Facts and figures 2011. Production, Distribution and Exhibition Statistics.* 2012 Edition.

Norsk filminstitutt (2012): *Eksportundersøkinga 2010. Eksportverdien av norske kinofilmar 2010.*

Norsk filminstitutt (2011): *Eksportundersøkinga 2009. Eksportverdien av norske kinofilmar 2009.*

Norsk filminstitutt (2011): *Likestilling på filmområdet.* Rapport. <http://www.nfi.no/92185/rapport-om-likestilling-p%C3%A5-filmomr%C3%A5det> [Lesedato: 15.5.2014].

Norsk filminstitutt (2010): *Eksportundersøkelsen 2008. Norske kinofilmers eksportverdi 2008.*

Norsk filminstitutt (2009): *Eksport av Norsk film 2002 – 2007 – en kort gjennomgang*.

Novrup Redvall, E. og M. Gubbins (2010): *Scandinavian think tank on films, markets, audiences and film policy.* Report. København: Scandinavian think tank on European film and film policy.

Olsberg SPI (2012): *Building sustainable film businesses: the challenges for industry and government.* Independent research report. London.

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

Porter, M. E. (1990): *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.

Robsahm, T. (2014): *Norsk films gullalder*. Rushprint. 31. Mars. <http://rushprint.no/2014/03/norsk-films-gullalder> [Lesedato: 15.5.2014].

Robsahm, T (2011): *Menn som frykter kvinner*. Rushprint. 31.mars <http://rushprint.no/2011/03/menn-som-frykter-kvinner/> [Lesedato: 15.5.2014].

Rushprint (2013): *NRKs slow tv-konsept solgt til USA*. 6. november 2013. <http://rushprint.no/rushes/nrks-slow-tv-konsept-solgt-til-usa/> [Lesedato: 1. 6. 2014].

Ryssevik, J. (2014): *Økonomien i den norske film og TV-produksjonsbransjen*. Idease2vidence rapport 5/2014.

Ryssevik, J. og T. Vaage (2011): *For en neve dollar mer. En evaluering av den statlige støtten til regionale filmfond*. ideas2evidence rapport 9:2011.

Ryssevik, J., Hirth, M.L. og I.C Holthe (2009): *Vestlandets filmnæring – mellom nasjonsbygging og regional utvikling*. ideas2evidence rapport 5:2009

Rønnestad, K. (2013): *Filmskolefeber*. Rushprint. 2013:4.

Rønnestad, K. (2014): *Svensk regional suksess med bakside*. Rushprint nr. 1 2014.

SOU 2009:73 (2009). Vägval för filmen. Stockholm: Svenska kulturdepartementet.

St. meld. nr. 1 (2012-2013): Nasjonalbudsjettet 2013. Oslo: Finansdepartementet.

St. meld. nr. 1 (2011-2012): Nasjonalbudsjettet 2012. Oslo: Finansdepartementet.

St. meld. nr. 1 (2010-2011): Nasjonalbudsjettet 2011. Oslo: Finansdepartementet.

St. meld. nr. 1 (2009-2010): Nasjonalbudsjettet 2010. Oslo: Finansdepartementet.

St. meld. nr. 1 (2008-2009): Nasjonalbudsjettet 2009. Oslo: Finansdepartementet.

St.meld. nr. 1 (2007-2008): *Nasjonalbudsjettet 2008.* Oslo: Finansdepartementet.

St.meld. nr. 22 (2006-2007): Veiviseren for det norske filmløftet. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.

Steingrimsen, M. A. (2014): *Potensialet som finnes når ikke norske tv-seere*. Rushprint. 7. juli. <http://rushprint.no/2014/07/potensialet-som-finnes-nar-ikke-norske-tv-seere/> [Lesedato: 10.7.2014].

Svenska filminstitutet (2014): *Filmåret i siffror 2013. Facts and figures 2013.* Statistikkrapport.

Svenska filminstitutet (2014): *Statistik*.< http://www.sfi.se/en-GB/Statistics/> [Lesedato: 1.6.2014].

Svenska Filminstitutet (2013): *Resultatredovisning.*

Svenska Filminstitutet (2010): *Resultatredovisning.*

Svenska filminstitutet (2010): *Årsredovisning*.

Svenska filminstitutet (2009): *Årsredovisning*.

Synovate (2010): *Kopiering av opphavsrettslig beskyttet innhold i 2009. Musikk, lydproduksjoner, audiovisuelt innhold*. Rapport.

SSØ (2007): *Veileder: Evaluering av statlige tilskuddsordninger*. Senter for statlig økonomistyring

TNS Gallup (2014): *Rikets Medietilstand*. Presentasjon, medieseminar, 15. Januar.

Toll, B. (2013): *Filmens framtida förutsättningar. Ett diskussionsunderlag.* Utredning för Film- og TV-producenterna.

Vaage, O. F. (2013): *Norsk mediebarometer 2013*. Statistiske analyser. Oslo: Statistisk sentralbyrå.

APPENDIKS 1: ÅRLIG TILSKUDD TIL FILM- OG TV-PRODUKSJON FORMIDLET VIA DE STATLIGE FILMINSTITUTTENE I SKANDINAVIA

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt	% vekst 08-13[255]	Gj.snitt per innbygger
Norge	356 018	396 164	413 846	448 127	444 012	479 013	2 537 180	34,5 %	85,5
Sverige	259 241	270 108	271 711	284 086	302 517	326 711	1 714 373	19,4 %	30,2
Danmark	303 545	313 911	289 041	316 880	315 872	327 847	1 867 096	13,9 %	55,9

Følgende gir en oversikt over hvilke poster som er omfattet i det samlede tilskuddsbeløpet i tabell 2.1 i kapittel 2. Tallene er hentet fra Norsk Filminstitutt: Facts and Figures 2011 og 2013, Statsbudsjettet 2009-2013, Det Danske Filminstituttet: Facts and Figures 2008-2013, Svenska Filminstitutet resultatredovisning 2013, 2010 og årsredovisning 2009 og 2010.

Norge: Utviklings- og produksjonstilskudd til kortfilm, kinofilm, kinodokumentar, nye veier, tv-dokumentar (enkeltstående og serier), tv-drama, etterhåndstilskudd (alle), lanseringsstøtte innland og utland (unntatt dataspill), manusstøtte, pakkefinansiering (slate funding). Tallene for 2008 inkluderer også posten «signatur K». Bevilgning til regional filmsatsing over statsbudsjettet (post 73).

Sverige: Publikumsrelatert støtte, produsentstøtte, produksjonsstøtte (langfilm, barne- og ungdomsfilm, kort- og dokumentarfilm, internasjonale samproduksjoner (fra 2013), seriedrama (fra 2013), nysatsing (fra 2013), utviklingsstøtte, automatstøtte (fra 2013)), regionale produksjonssentre, lanseringsstøtte, internasjonal lanseringsstøtte, støtte til parallelldistribusjon, støtte til regionale ressurssentre (utenfor filmavtalen)

Danmark: Produksjons- og utviklingsstøtte til spillefilm (inkl. regional produksjonsstøtte), kort- og dokumentarfilm, public service TV fond, New danish screen (ikkje dataspill), workshops intern/ekstern, lanserings- og markedsføringsstøtte spillefilm, festivalstøtte spillefilm, distribusjonsstøtte/print støtte, distribusjonsstøtte, distribusjonsinitativ, lanserings- og markedsføringsstøtte kort- og dokumentarfilm, festivalstøtte kort- og dokumentarfilm, aktiviteter for barn og unge.

[255] Regnet i nominell verdi

IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap

ideas2evidence
Villaveien 5
5007 Bergen
Telefon: 91817197
post@ideas2evidence.com
www.ideas2evidence.com