



Oslo 19.11.2014

Kulturdepartementet

[postmottak@kud.dep.no](mailto:postmottak@kud.dep.no)

Deres ref.: 13/4199

Høringsvar fra Norsk Filmforbund til Kulturdepartementets utredning av økonomi og pengestrømmer i norsk filmbransje – «Åpen framtid»

## 1. Norsk Filmforbunds hovedkonklusjoner og anbefalinger

Våre hovedkonklusjoner og anbefalinger er som følger;

1. Filmforbundet berømmer det grundige arbeidet Ideas2evidence har gjort ved å innhente fakta om økonomien i film- og TV-bransjen og mener at dette vil bli viktig dokumentasjon for framtiden.
2. Vi mener imidlertid at utredningen mangler mye data for å kunne gi et godt grunnlag for å justere den statlige politikken og legge et grunnlag for en langsiktig og bærekraftig utvikling av film- og TV-bransjen. Den har et ensidig fokus på det som kan 'veies og måles', den mangler et kunstnerisk fokus og den svikter grunnleggende når den skal komme med anbefalinger for framtiden. Og det er vesentlige spørsmål som ikke stilles.
3. Vi mener også at det er problematisk at utrederne ikke tydelig informerer leserne om at mye av dataene som brukes i utredningen stammer fra et oppdrag de har hatt for Produsentforeningen.



4. Vi mener at det skjemmer utredningen at "Åpen framtid" basert på en forskningsetisk tvilsom forutsetning, som det ikke redegjøres for i annet enn fotnoter. Dette svekker etter vår mening hele forskningsarbeidets troverdighet og validitet.
5. Filmforbundet mener at utredningen har et manglende fokus på økonomien i den digitale distribusjonen. Vi vil derfor anbefale at departementet snarlig vurderer hvordan Norge kan implementere AMT-direktivet, som pålegger medlemslandene i EØS-området om å innføre et krav til telecomselskapene om å investere i norsk innhold «når det er praktisk mulig og med egnede midler».
6. Vi mener at det er en stor svakhet ved utredningen at den ikke setter noe fokus på regissørene og manusforfatterens plass og rolle i film- og TV-bransjen og at det heller ikke er gjort noe forsøk på å se på deres økonomiske situasjon. Vi ber departementet om å innhente data for denne delen av bransjens økonomi.
7. Vi ønsker utredet en ordning i Norsk filminstitutt hvor f.eks. regi, manus, foto og design kan søke prosjektutviklingsmidler direkte fra NFI. Vi mener at det vil kunne gi de kreative aktørene mulighet til mer selvstendighet i utviklingsarbeidet.
8. Filmforbundet støtter ikke at alle tilskudd til kortfilm overføres fra NFI til de regionale filmsentrene.
9. Og vi støtter heller ikke at ordningen med produksjonstilskudd til TV-serier opphører. Vi mener tvert i mot at satsningen med tilskudd til TV-drama bør økes betydelig. Som det framgår av utredningen, er TV-drama nå like stor for sysselsettingen av filmarbeidere som kinofilm og publikumsmessig, når TV-drama en betydelig del av befolkningen, noe som er en sentral motivasjon for statlig tilskudd til norsk produsert innhold.

## 2. Innledning

Vinteren 2014 engasjerte Kulturdepartementet (KUD) Ideas2evidence og Vista analyse, for å lage en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen, som del av arbeidet med å lage en Stortingsmelding om film og utmeisle en ny filmpolitikk.



Filmforbundet setter stor pris på departementets initiativ. Som et overordnet inntrykk vil vi si at vi opplever at pengestrømmene er svært ugjennomtrengelige, både i filmbransjen og i de enkelte prosjektene. Dette er uheldig, da vi representerer opphavsmenn som både har interesse og behov for transparens gjennom de kontraktsfestede royalty-bestemmelsene. Vi konstaterer at royalty sjelden utløses, selv ikke ved produksjoner med flere hundre tusen solgte billetter.

Ideas2evidence og Vista analyse har lagt fram en utredning om økonomien og pengestrømmene i film- og TV-bransjen med tittelen "Åpen framtid". Rapporten ser spesielt på utviklingen fra 2008 og fram til i dag, en periode som er preget av sterkt vekst i offentlige tilskudd, produksjon og publikumsoppslutning. En grundig gjennomgang av bransjens utvikling målt i tall og sammenlignbare variabler, er derfor svært interessant lesning. Men når Kulturministeren refererer rapporten som grunnlag for en "kunnskapsbasert politikktvikling på området", mener Filmforbundet at det trekkes konklusjoner på sviktende grunnlag. Som "kunnskapsgrunnlag" er utredningen solid på det deskriptive, men tidvis mangelfull på det analytiske, og på det konkluderende plan. I tillegg er "Åpen framtid" basert på en forskningsetisk tvilsom forutsetning, som det ikke redegjøres for annet enn i fotnoter. Dette svekker etter vår mening rapportens troverdighet og validitet.

Deler av datainnsamlingen og analysene i "Åpen framtid" er tidligere publisert i en rapport for Norske film-, TV- og spillprodusenters forening. Når dette stoffet blir resirkulert i Regjeringens utredning, blir det ikke drøftet hva en slik dobbeltrolle kan medføre. Et kundeforhold til en av partene i feltet som undersøkes vil ofte medføre redusert objektivitet og legger føringer for perspektivet.

Under datainnsamlingen oppstår en konflikt mellom Produsentforeningen og de største tv-produsentene - som bryter ut og går inn i hovedorganisasjonen Virke. Ideas2evidence, som på dette tidspunkt representerte Produsentforeningen, fikk derfor liten respons fra de største tv-produsentene. Deres synspunkt og data blir derfor underrepresentert i undersøkelsen. Likefullt legges disse mangelfulle dataene til grunn for analyseselskapets neste kunde, Kulturdepartementet. Dette fremgår kun av en fotnote på side 47 i *Åpen framtid*. På en slik bakgrunn er det bekymringsfullt at en av hovedkonklusjonene i utredningen er å kutte all støtte til produksjon av TV-drama.

Rapportskriverne beskriver selv bakgrunnen for undersøkelsen på følgende måte:



«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 politikktutforming på filmområdet som sikrer en effektiv bruk av de offentlige midlene.»

Dette er en formulering som Filmforbundet gjerne slutter seg til. Bransjen trenger faktakunnskap og som vi har påpekt, tilfører rapporten oss viktig faktakunnskap.

Slik vi ser det er det alltid nyttig å framskaffe data og bransjen vår har ikke vært spesielt flinke med å framskaffe data og derfor har bransjen vært preget av mange myter. Og undersøkelsen er interessant i den forstand. Vi nevner i uprioritert rekkefølge:

- hvor mange jobber profesjonelt (altså lønnet/honorert) i bransjen?
- hvor mange er ansatt i selskapene og hvor mange er frilansere/løsarbeidere?
- hvor mange går på lønn og hvor mange på faktura?
- hvor mange dager lønnet arbeid utfører film- og TV-arbeidere?
- hvordan er økonomien i spillefilm-, dokumentar og TV-produksjonsselskapene?
- hvordan er lønnsnivået for film- og TV-arbeiderne?
- hvor kommer finansiering fra?
- hvordan virker de forskjellige tilskuddsordningene?
- hvordan er forholdet mellom NFI ordningene og de regionale ordningene?
- hvor stor del av inntektene som filmene generer kommer fra kino og hvor mye kommer fra andre kilder?

Vi finner det imidlertid som særlig problematisk at utrederne ikke har framskaffet data særskilt for regissører og manusforfattere.



### 3. Ensidig økonomisk perspektiv

Vi savner en drøfting av hvordan pengestrømmene og bruk av offentlig kulturpenger skal gjøre rammebetingelsene best mulig for at de som faktisk skaper og gir kulturen uttrykk. Sentralt står hvilke støtteordninger og arbeidsprosesser som kan gi de beste betingelser for at de gode filmverkene oppstår, slik at fellesskapet skal få et bredest mulig kulturtilbud tilbake for sin økonomiske støtte. I stedet begrenser utredningen seg til hvordan produksjonsselskapenes økonomiske stilling kan styrkes, noe som i seg selv neppe er en kulturpolitisk oppgave, isolert sett.

At tallanalyser ikke nødvendigvis er den eneste typen analyse bransjen trenger for å meisle ut en bærekraftig filmpolitikk, kan kanskje illustreres av et av funnene i rapporten: «Den mest lønnsomme måten å drive et produksjonsselskap for spillefilm på, i perioden som har vært undersøkt, er å la være å spille inn en eneste film».

Dette trekkes ikke fram for å hevde at utredningen ikke har noen verdi. Kulturminister Widvey hevdet nemlig da hun valgte å kutte ca. 9% av filmbevilgningen i 2014 budsjettet at «støtten til film har økt veldig mye de siste årene». Utredningen påviser imidlertid at økningen til film de siste 8 årene har vært mindre en den generelle økningen i kulturbudsjettet.

Den første og største konsekvensen av å analysere filmfeltet i et økonomisk perspektiv, er at produsenten eller foretaket blir den sentrale og selvsagte hovedaktøren: navet som både filmkulturen og politikktutformingen dreier seg om (Åpen framtid: 69-78, 107 og 152) Filmfortellingenes opphavsrettslige aktører, som bl.a. regissør, manusforfatter, fotograf, klipper eller produksjonsdesigner, nevnes knapt.

Publikums oppslutning måles og veies, men filmkulturen som et levende og reproduserende felt blir ikke drøftet. Gjennomgående blir alle aktører redusert til sin funksjon for produsenten: ansatt, innleid, kunde eller investor.

En slik modell gjør det også enklere for staten å forholde seg til bransjen. Utredningen synes i tråd med dette å legge til grunn at "en fragmentert bransje med overvekt av svært små og økonomisk svake selskap" (Ibid: 56) er en av hovedutfordringene for bransjen. Konsolidering, styrket soliditet, økt forutsigbarhet og mulighet til reinvestering i nye produksjoner blir løftet frem som rasjonelle



løsninger. Vi finner grunn til å spørre om denne logikken er den riktige tilnærmingen for en kulturnæring som er avhengig av offentlige tilskudd.

Selv om vi helt klart har behov for mer kompetanse og profesjonalitet i produksjonsleddet, vil en ytterligere oppbygging av produsentens sentrale posisjon og makt i bransjen på bekostning av opphavsmennene kunne gi en utilsiktet slagside. Fra å være noe midt i mellom det enkelte prosjekts 'administrerende direktør' og en kreativ ballspiller for regissør og kreativt team og del av teamet i en dugnadspreget produksjonskultur, trenger ikke veien være lang for at vi får en ny stand av 'gatekeepers', som avgjør hvilke filmer som skal lages i Norge. Og det med et finansielt grunnlag som er basert på offentlige tilskudd.

Muligheten for alternative måter å støtte kreativitet, innovasjon og kompetanseutvikling, som ikke går veien om produsenten blir ikke drøftet i utredningen. Et forslag som vil kunne utjamne maktforholdet noe mellom filmens kreative og profane aktører, er å åpne for at f.eks. regi, manus, foto og design kan søke prosjektutviklingsmidler direkte fra Norsk filminstitutt (NFI). De kreative aktørene vil da kunne få mulighet til mer selvstendighet i utviklingsarbeidet og vil ha sterkere forhandlingskort i møte med alternative produsenter. Fraværet av maktperspektivet og skillet mellom "børs og katedral", utgjør dermed en blindsoner når filmfeltet skal forstås av en med økonomens briller.

Når dette er sagt, er tendensen med fragmentering belagt med betydelig empiri i utredningen. Fra dette avledes det at svake produksjonsledd ikke evner å utvikle kompetanse og omstilling mot nye digitale visningsformater. I stedet for å satse på den enkelte filmen og profitere på rettighetene, velger mange produsenter en passiv strategi ved å overleve på dekningsbidraget på det enkelte produksjonsbudsjettet. Slik kan selskapet holdes gående selv om filmene går med underskudd, noe som medfører satsing på kvantitet fremfor kvalitet.

Et interessant funn som legges frem er at toppsjiktet av norske produsenter ser ut til å dele seg i to leirer her. De med flest produksjoner har høyere omsetning, men går ofte i underskudd. Mens de som produserer noe mindre enn en film i året som regel går med overskudd. De går dermed inn i en positiv spiral hvor overskuddet gir rom for lengre forarbeid på neste film, som igjen øker sjansen for nye overskudd. Mens de som satser på flere produksjoner (og høyt dekningsbidrag) oftere går med underskudd og vil prioritere rask igangsettelse av neste produksjon, noe som



reduserer sjansene til suksess. Oppdragsforskerne kaller dette selvforsterkende utviklingsprosesser i en positiv eller negativ spiral (Ibid: 72). Vi ser at en ensidig styrking av produsentenes posisjon ikke nødvendigvis bringer oss mot det ønskede resultat, eller med andre ord mot konsolidering, langsiktighet og kompetanseheving, dersom dette ikke skjer som en helhetlig reform, der også opphavsmennenes posisjon styrkes både i forhold til rolle og innflytelse og økonomi. Et element i styrking av opphavsmennenes posisjon er en helhetlig revisjon av Lov om opphavsrett til åndsverk, men like viktig er en styrking og forbedring av deres lønn- og arbeidsforhold.

Målene om en bærekraftig bransje nås ikke ved ensidig å gi størst mulig frihet for produksjonsleddet. *Åpen framtid*s ensidige fokus på styrking av produsentrollen fremstår dermed noe ureflektert.

#### 4. Utflagging

Rapporten viser til at det de siste årene har skjedd en netto eksport av norske filmproduksjoner til utlandet” (Ibid: 151). Mye av dette forklares ved gunstige insentivordninger i stadig flere land, som gir en skattereduksjon eller prosentvis tilbakebetaling til produsenter som legger filminnspillinger til deres land. Norge har ikke en slik ordning, noe som fører til at både utenlandske og norske produsenter velger bort Norge som lokasjon for opptakene. Det spesielle med norsk filmpolitikk er imidlertid at vi ikke stiller noen krav til produsenter som mottar forhåndsstøtte om hvor de legger innspillingen, såkalte ”spend-krav”. I de fleste land som bevilger produksjonsstøtte til film, følger det føringer med midlene som binder innspillingen til landområdet og bruk av nasjonal stab i større eller mindre grad. Utredningen løfter ikke dette ubrukte virkemiddelet frem i diskusjonen. Dette til tross for at skadevirkningene blir identifisert:

”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” (Ibid: 151).

Det legges også til grunn at en mulig insentivordning er et næringspolitisk virkemiddel, og derfor ikke må gå på bekostning av støtten over kulturbudsjettet. Dette er det vel knapt noen i bransjen som ikke slutter opp om.



Filmforbundet håper at norske produsenter blir underlagt de samme "spend-krav" som utenlandske produsenter må forventes å oppfylle med tanke på bruk av norsk stab. Og vi støtter forslaget om å innføre en ikke-diskriminerende insentivordning, altså at både utenlandske og norske produsenter behandles likt.

#### 4. Noen interessante funn i rapporten:

- Selskapene lever i liten grad av inntektene som generes av verkene. Dette skyldes i stor grad at selskapene «selger» bort en veldig stor del av eierskapet til verkene, til investorer. **De lever derimot i stor grad av marginene de greier å skaffe seg i den enkelte produksjon.**
- Finansieringen av kinofilm-, dokumentarfilm- og TV-dramaproduksjon skjer gjennom offentlige tilskuddsordninger, minimumsgarantier fra distributørene og private investeringer fra produsenten og andre. Produsentens egenkapital består hovedsakelig av arbeids- og utstyrskreditter og utgjør i snitt i underkant av 1/5 del av verkens private finansiering.
- Filmpolitikken som ble vedtatt i juni 2007, da Stortingsmeldingen «Veiviseren for det norske filmløftet» ble behandlet i Stortinget, har i stor grad innfridd målsetningene «Veiviseren» satte for den norske filmpolitikken. Det gjelder:
  - Antall filmer produsert pr år,
  - Antall publikum på norske filmer på kino pr år,
  - Bedring av kjønnsfordelingen mellom menn og kvinner i rollene manus, regi og produsent, i filmene som får støtte fra NFI,
  - Økning i inntekter fra utenlandssalg,
  - Spredning i produksjon mellom landets regioner.
- Det gjelder imidlertid ikke:
  - Styrking og konsolidering av selskapenes soliditet,
  - At filmene skulle vinne priser i Berlin, Cannes og Oscar

#### 5. Utrederenes anbefalinger

Det anbefales at:

- flere filmer skal få markedstilskudd – her ber vi om mer dokumentasjon.
- at tilskuddene til konsulentstøttede filmer skal økes – dette støtter vi.
- at film med svært lavt publikumspotensial kan få en større del av finansieringen som forhåndstilskudd – dette støtter vi.





- at tilskuddene til de regionale filmfondene bør økes noe og at samproduksjonsordningen styrkes – dette støtter vi.

En betydelig utfordring med utrederne sine anbefalinger er premisset de fikk i oppdraget, at alle anbefalinger måtte finne sin inndekning innenfor dagens budsjetterrammer. Problemet med mange utfordringer og da særlig de som er nevnt over, er at alt dette skal, etter utrederenes mening, vil kunne inndekkes ved at terskelen for tilgang til etterhåndsstøtte heves betraktelig.

De anslår at denne endringen vil kunne frigjøre opp mot 20 millioner kroner årlig, dersom terskelen økes fra dagens nivå på 10.000 solgte kinobilletter til opp mot 40.000 solgte kinobilletter.

Terskelen skal imidlertid bare økes for filmer som ikke har blitt gitt forhåndsstøtte.

Det kan med andre ord synes som utrederne mener at filmene som går rett mot etterhåndsstøtten er bransjens største utfordring, og at en firdobling av terskelen for at disse skal kvalifisere for etterhåndsstøtte, skal føre til en betydelig bedring for bransjens økonomiske situasjon.

Vi slutter oss til et forslag om å evaluere etterhåndsstøtten og mener at det er på høy tid at det gjøres. Bransjens klare anbefaling til departementet gjennom mange år, har imidlertid vært at etterhåndsstøtten løftes ut fra NFI og Kulturdepartementet og gjøres om til en om lag bevilgning, administrert av Finans- eller Næringsdepartementet.

Vi mener også at det er behov for å utrede hvilke kunnskap og kompetanse produsenter og produksjonsselskaper må besitte for å forvalte kulturmillioner, både hva angår god selskapsdrift, budsjettering i forhold til filmens visjon, gi nødvendig rom for forarbeid, skape optimale betingelser for det kreative arbeidet en filmproduksjon er avhengig av og motivere stab og skuespillere til å yte sitt beste for å lage den best mulige film innenfor de rammebetingelser som er stilt til rådighet.

Det bør også utredes hva som er nødvendige kunnskap og kompetanse for å få verket ut på alle tenkelige og utenkelige visnings- og distribusjonsplattformer, og således sikre verket et optimalt liv, til glede for skaperne og publikum og til beste for selskap og rettighetshavere.



Utredningene uttrykker bekymring for at vi har for mange små produksjonsselskaper i Norge og at dette de kaller for bransjens fragmentering, er en hovedutfordring. De er opptatt av å telle antall selskaper og deretter skjærer de alle selskapene over en kam, selv om de også påpeker at noen få selskaper; Friland, Fantefilm, Cinenord, Monster Scripted, Filmkameratene og Storm-Rosenberg stort sett går med overskudd i perioden de har undersøkt (2008 – 2014), og at det særlig er de minste selskapene som sliter mest økonomisk.

Vi skulle ønsket oss en dypere og grundigere analyse og evaluering av hvorfor disse selskapene klarer seg godt, slik at hele bransjen kunne lært av deres kompetanse og erfaring.

Vi mener at det ikke er mulig å forstå bransjen vår, ved å skjære alle over en kam. Vi har de siste 5 årene hatt et betydelig antall filmer produsert uten forhåndsstøtte og det store flertallet av disse har ikke nådd 10.000 besøkende på kino og dermed ikke kvalifisert til etterhåndsstøtte, som i utredningenes store bilde bidrar til samlede veldig røde tall.

Utredningene mangler kvalitativ bransjeinnsikt som er nødvendig for å trenge inn bak tall og tilsynelatende fakta. Dermed blir de nyanserende og paradoksale perspektivene i rapporten få. De hevder f.eks. at det at de største filmene tiltrekker seg en stadig større andel av det totale publikum på kino er en konsekvens av omleggingen fra billettstøtte til etterhåndsstøtte. De sier ingen ting om at endrede preferanser blant publikum kan ha sammenheng med f.eks. digitaliseringen, konkurransen fra fjernsynsserier eller det faktum at kinoene har blitt mer og mer sterile, popkornluktende og lite tiltalende bygg.

Undersøkelsen viser imidlertid at stadig mindre statlige støttebeløp per film har gjort det vanskeligere for produsentene å tjene penger på filmene. Dette er også et funn som etter vår mening bør føre til innhenting av mer fakta og kunnskap. Har dette vært et bevisst valg fra departementet og NFI? Og har de overskuet konsekvensene av denne utviklingen?

Regissører og manusforfattere er stort sett kun nevnt i bisetninger og filmarbeidere kun når det er snakk om arbeidsplasser. Vi mener at en utredning om



pengestrømmen i film- og TV-bransjen ikke kan anses som tilfredsstillende uten innhenting av mer fakta for disse gruppene.

Vi merker oss dog at utrederne flere ganger gjentar at kutt i filmbevilgningene vil være kontraproduktivt og svekke private investeringer, fordi disse er betinget av stabile og forutsigbare offentlige tilskudd. Dette slutter vi oss naturligvis helhjetet til. Bransjen har de siste årene klart å tiltrekke seg betydelige private investeringer og økte investeringer fra kringkasterne. Samtidig som vi har greid å øke publikums-tilstrømningen til norsk produsert innhold. Denne suksessen bør etter vår mening veie tungt når ny politikk skal utmeisles.

11

## **6. Implementering av AMT-direktivet**

Vårt håp og anbefaling er at politikerne regulerer telecomselskapenes forpliktelser i lov slik AMT-direktivet legger opp til, og at forslaget til revidering av åndsverksloven som nå er på høring, trer i kraft så snart som mulig. Og videre at den fullstendige revideringen av loven blir gitt høyeste prioritet.

Det store flertallet av nordmenn ønsker norsk innhold og benytter seg av et slikt innhold. Film- og TV-bransjen trenger imidlertid finansiering av det innholdet vi skaper og vi mener at det er rett og rimelig at alle som tjener penger på det innholdet, skal også være med på å sikre at det kommer tilstrekkelig midler tilbake til nyskaping.

Det er i erkjennelsen av at telecomselskapene tjener på og er avhengig av innholdet vi produserer som har ført til at det i et EU direktiv ( AMT-direktivet), legges opp til at det innføres en avgift på telecomselskapene som skal gå til produksjon av nytt innhold.

## **7. Sammenlikning med våre naboland**

På sidene 16-22 sammenlikner utrederne politikk og tilskudd mellom Norge, Sverige og Danmark. Og selv om det nevnes i fotnote 8 på side at: «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 produksjonstilskuddene som bevilges innenfor rammene av filmavtalen – også inkludert tilskudd til regionale ressursentre som ligger utenfor filmavtalen. De danske tallene omfatter regionale tilskudd samt aktiviteter for barn og unge.», antar vi at utrederne egentlig vet at dette blir som å sammenlikne 'epler med bananer'. For finansieringsmodellene har betydelige forskjeller, og både i Danmark og Sverige er kringkasterne med på de såkalte filmavtalene, som pålegger dem å delfinansiere filmproduksjonen i de



landene. Og i tillegg er særlig svensk filmpolitikk og finansiering sterkt preget av regionaliseringen som EU initierte og støttet i en 10 års periode fra midten av 90-tallet. EU gikk inn med støtte over 10 år, under forutsetning av at staten la ut deler av filmfinansieringen til regionene, mot at regionen i løpet av de 10 årene måtte komme opp med erstattende finansiering for den EU hadde ytt. Slik ble Film i Skåne, Filmpool Nord og Film i Vest etablert. Og således må også denne delen av finansieringen tas med, dersom man skal få et reelt sammenlikningsbilde.

Vi opplever derfor at det blir en kraftig fortegning av bildet når utrederne lager en sammenlikning av offentlig tilskudd som gjennomsnitt per innbygger i NOK på side 17 i utredningen.

## **7. Generelle kommentarer**

Utrederne framsetter en del påstander i utredningen. Noen gir grunn til ettertanke, andre kan ikke stå uimotsagt i en utredning for Kulturdepartementet som skal være med å danne grunnlag for den nye Stortingsmeldingen. Vi vil peke på begge typer.

På side 11 skriver de bl.a. «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.» Vår erfaring er at det ofte er manusforfatter og eller regissør som initierer produksjonen, og særlig innen dokumentar er det helt vanlig at det er regissøren som er 'førstebeveger'. Og det er heller ikke uvanlig at det er regissøren som også gjør store deler av produksjonens organisering.

Deres påpekning på side 12; «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» er det imidlertid all grunn å ta alvorlig.

På side 12 skriver de imidlertid også at; «Pakkefinansieringsordningen bidrar positivt, men andelen selskap med en rimelig stabil kinofilmproduksjon er ikke voksende». Vi vil påpeke at meningene om pakkefinansieringsordningen i bransjen er delte og også denne ordningen bør være med i evalueringen, når KUD skal gjennomgå rekken av ordninger. Og KUD bør i den sammenhengen snakke med både regissører, manusforfatter og produsenter som har deltatt i ordning, før de gjør seg opp meninger for pakkefinansieringsordningens framtid.



Videre skriver de på samme side at; «Filmer med svært lavt publikumspotensial bør kunne få en større del av finansieringen som forhåndstilskudd.» Filmforbundet har over lang tid ivret for en differensiering i forhold til forhåndstilskudd og har uttrykt bekymring for at det legges opp til at alle typer kinofilm skal potensielt måtte hente mye av den offentlige finansieringen fra etterhåndsstøtte. I praksis viser det seg at det i en del av tilfellene ikke skjer. Vi håper og tror at større grad av finansiell forutsigbarhet og mindre risiko for denne typen filmer, vil kunne føre til større vilje til å satse på denne typen filmer og dermed også til større nyskaping og dristighet i filmer som produseres.

På side 12 skriver de også at; «Tilskuddene til de regionale filmfondene bør økes noe». Filmforbundet har i mange år ivret for en offensiv satsning på regionene, men vi har samtidig være tydelige på at både de regionale filmsentrene og filmfondene må profesjonaliseres og pålegges et rammeverk, som gir bransjen forutsigbarhet. Det regionale virkemiddelapparatet må i likhet med NFI stadig påminnes at de er til for bransjen og ikke omvendt, slik vi opplever at selvforståelsen er hos noen av disse.

I denne sammenhengen vil vi også peke på noe utrederne skriver på side 143: «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». Igjen vil vi si at her ligger det noe interessant, som bør utredes nærmere, men under forutsetning av at KUD ser på:

- Hvor mange filmregioner skal vårt lille land ha?
- Hva skal til for å skape bærekraftige produksjonsmiljøer i regionene?
- Hvordan skal det regionale virkemiddelapparatet sikres profesjonalitet, transparens og langsiktighet?

Vi mener at vår mening her underbygges av noe utrederne skriver på side 150: «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».

Utrederne hevder videre på samme side at: «En større del av utviklingstilskuddene bør fordeles som pakkekontrakter heller enn enkelttilskudd». Dette kommer de imidlertid ikke tilbake med en underbyggelse av. Og vi lurer på hvordan de begrunner et slikt forslag. Vi frykter at en slik revisjon vil gi skaperne, regissører og manusforfattere enda



mindre mulighet til å utvikle sine prosjekter og ytterligere økt maktforholdet i produsentenes favør. Vi tror ikke at det er veien å få for så skape en mer vital, nyskapende og bærekraftig bransjen.

Så kommer utrederne med sine mest oppsiktsvekkende forslag og underliggende kunnskapsløse anbefalinger. Nemlig anbefalingen om å kutte produksjonstilskudd til TV-serier. Som vi skriver innledningsvis er dette på alle måter en vellykket tilskuddsordning. Det utløser betydelig ikke statlig finansering, i snitt forholdet 1-10. Det skaper innhold som treffer et meget stort publikum. Det skaper mange og gode arbeidsplasser. Og tilslutt, det bidrar i økende grad til eksport av norsk innhold.

Dokumentarfilm bør absolutt få større statlige tilskuddsmidler, men ikke på bekostning av TV-drama!

På side 143 uttaler utrederne seg også om likestilling og henviser til NFIs rapport fra 2011 og de framhever bl.a. følgende: «... men at det fortsatt var en vei å gå når det gjelder kinofilm.<sup>248</sup> 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». Vår påstand er at dette er preget av vanetenkning. Hverken nasjonalt eller internasjonalt mener vi at det er hold i en påstand om at «det er forskjeller i risikovilje mellom menn og kvinner». Filmforbundet vil be KUD om å lese Bransjerådet for films utredning og forslag til tiltak for å rette opp i den skjeve kjønnsfordelingen og vi vil understreke at dette er forslag som en samlet bransje har stilt seg bak.

På samme side vises det også til mentorordningen, som har blitt satt ut i livet og administrert av bransjen og finansiert av KUD, som et likestillingstiltak som har gitt gode resultater. Vi vil anmode KUD om at de bidrar til at ordningen videreføres, men i neste fase som en ordning for både menn og kvinner.

Avslutningsvis om likestilling skriver utrederne at: «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». Her vil Filmforbundet anbefale KUD om å snakke med Bransjerådet for film og med bransjens kvinner.



På side 145 presenterer utrederne 2 mulige beslutningsmodeller for de offentlige tilskuddene og gjør følgende refleksjon: «I den første modellen er beslutningene overlatt til bransjen og det er produsentenes, distributørens 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».

Ser vi dette i sammenheng med følgende sitat fra samme side: «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», er vår anbefaling at departementet drar lærdom fra de siste 8 årene og forsikrer seg om at det som har fungert godt, blir tatt med inn i den nye politikken som skal presenteres i Filmmeldingen.

Vi vil også trekke oppmerksomhet mot noe utrederne skriver på side 145/46: «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». Filmforbundet mener, som vi påpekte i høringen til Kulturkomiteen, at dette løses best ved at etterhåndsstøtten gis som en omlag bevilgning over Finansdepartementets budsjett. Med begrunnelse av at verken publikum eller bransje er tjent med at man kan få kraftig redusert nyproduksjon etter et år med stor suksess på kino.

Når det gjelder forslaget om hevede terskelverdier på etterhåndsstøtte, mener vi at det bør utredes grundigere, slik at man kan ha et bedre grunnlag for å finne ut om det vil gi ønskede resultater. Filmforbundet har i mange år vært bekymret i forhold til om etterhåndsstøtte fungerer etter ambisjonen eller om denne ordningen bidrar til urealistisk budsjettering og beslutning for produksjonsstart uten at prosjektet er klart til å gå i produksjon. Her mener vi at det er svært viktig med en grundig utredning fra KUDs side.





Vi mener at vår bekymring for urealistisk budsjettering underbygges av det utrederne skriver på side 148: «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».

På side 154 skriver utrederne bl.a.: «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». Dette er som vi tidligere har påpekt direkte feil. Det er neppe på noen andre områder større kostnadseffektivitet enn på TV-drama og heller ikke noe sted offentlige tilskudd utløser større finansiering. I 2013 utløste om lag kr 40 millioner offentlige tilskudd til TV-drama om lag kr 400 millioner i tillegg til produksjon. Det statlige tilskuddet er svært viktig for kringkasternes satsning på TV-drama og har med andre ord stor og positiv effekt.

Vi i Filmforbundet vil konkludere med vår anbefaling til KUD:

- Det er bra med innhenting av fakta og kunnskap. Fortsett med det.
- Intensiver dialogen med Bransjerådet for film.
- Gjør en grundig evaluering av tilskuddsordningen og lytt igjen til bransjens organisasjoner og produsenter, regissører, manusforfattere og fagsjefer, for å ta med deres erfaringer, før konklusjoner trekkes.
- Ikke forandre på ordninger, bare for å forandre. Mye av det som ble innført med Veiviseren har vært rimelig vellykket. Justeringer av kursen kan i mange henseender være like bra eller bedre enn å endre kurs.
- Sørg for å sikre en god utvikling av tilskuddene til TV-drama og dokumentar. Der skapes arbeidsplasser og der når tilskuddsmidlene store publikum, samtidig som statlige tilskudd utløser betydelig annen finansiering. Med andre ord en vinn vinn situasjon for tilskuddsgiver, for bransje og for publikum.

Oslo, den 19.11.2014

For Norsk filmforbund  
Sverre Pedersen, Forbundsleder