



Kulturdepartementet  
Postboks 8030 Dep.  
0030 OSLO

Att:

Deres ref.

Vår ref.  
14/2783-11 675.10/CAMA

Dato:  
Oslo, 07.08.2014

## **Høring - Utredning av insentivordning for film- og tvproduksjon**

Vi viser til høringsbrev vedrørende ovennevnte sak datert 7.mai 2014. Undertegnede organisasjoner – Virke, LO og Norsk Industri – har kommentarer til saken generelt, til Oslo Economics (OE) utredning spesielt samt forslag til løsning. LO tar forbehold om fullført saksbehandling i Sekretariatet den 18. august.

### **Sammendrag:**

- Norsk film og TV-næring var tidligere en skjermet næring, men er nå eksponert for global konkurranse.*
- Norske og utenlandske film og TV-produksjoner legger i stor grad sine innspillinger til land som har etablert insentivordninger for film og TV-produksjon.*
- Konkurranselovgivningen i EU/EØS gir medlemslandene legalt grunnlag for å innføre insentivordninger for film og TV-næringen.*
- Som følge av manglende insentivordning viser norsk film og TV-produksjonen en nedadgående trend. Dette har ført til redusert kapasitetsutnyttelse av næringens fagfolk og produksjonsutstyr.*
- Regjeringen har grepet tak i problemet og uttaler i politisk plattform: «regjeringen vil legge til rette for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge».*

*-Utredningen fra OE viser at incentivordningene i andre land i hovedsak er positiv både for film og TV-næringen og for samfunnet, og fører til ny økonomisk aktivitet som genererer et skatteproveny som overstiger skattebeløpet. OE har ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse i tråd med retningslinjene i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomisk analyse. OE har følgelig ikke dekning for å hevde at innføring av en incentivordning i Norge vil ha en annen effekt enn i land som har innført ordningen.*

*-Vi foreslår at regjeringer utarbeider en rettighetsbasert ordning regulert i form av en forskrift som vedtas i løpet av høstsesjonen og gjøres gjeldende fra 1.1.2015.*

*-Incentivordningen for film og TV-næringen bør behandles som et rent næringspolitisk tiltak og ikke sammenblandes med ordninger knyttet til Kulturdepartementet. Incentivordningen må ikke erstatte, men komme i tillegg til dagens eksisterende tilskuddsordninger.*

### **1. Generell kommentar til incentivordninger for film og tv-bransjen**

Våre organisasjoner som representerer arbeidstaker- og arbeidsgiversiden i norsk fastlandsindustri, norsk varehandel og tjenesteytende sektorer, er sterkt engasjert i arbeidet for konkurransedyktige rammebetingelser for våre næringer. Tidligere var det stort sett bare eksportindustrien som var utsatt for internasjonal konkurranse, men nå opplever vi at stadig flere næringer som tidligere var en del av skjermet sektor, blir eksponert for den globale konkurransen. Film og TV-næringen er et eksempel på hvordan globale spillereglene har endret konkurransesituasjonen for næringen. I tillegg til de vanlige konkurranseparameterne i privat sektor har det kommet inn et nytt element, nemlig statlig intervensjon i markedet for produksjon av film og TV-serier. For norsk film og TV-næring er det ikke mulig å kompensere for denne konkurransevridningen uten at staten innfører tilsvarende incentivordninger som i konkurrentlandene.

Som hovedregel er næringsstøtte forbudt fordi slik støtte kan være konkurransevridende og svekke effektiviteten i økonomien. I lovgivningen for EUs indre marked er det derfor satt opp strenge regler for hvilke støtteordninger som kan tillates uten at markedsøkonomien svekkes. Vi finner godkjente unntaksordninger begrunnet i miljøhensyn og i gjenoppretting av næringers konkurranseevne.

Et eksempel er EUs kvotehandelsdirektiv som åpner for kompensasjonsordninger for konkurranseutsatt industri. Her blir kvotehandelens innvirkning på strømprisen kompensert for å gjenopprette industriens konkurranseevne og dermed hindre karbonlekkasje. Et annet ferskt eksempel er EU-domstolens behandling av en sak om grønne sertifikater.

I denne dommen overkjører miljøhensyn indre markedslovgivningen. På samme måte har konkurranseregelverket legalisert incentivordninger for film og TV-produksjon.

Årsaken til fremveksten av incentivordninger for film og TV-bransjen ligger i at stater finner det gunstig å legge til rette for vekst i denne type næringsvirksomhet som bidrar til å «selge» landet og i tillegg skaper betydelige ringvirkninger for annet næringsliv. Erfaringene med ordningene er positive både bransjen og samfunnet. Skatteprovenyet fra den økte økonomiske aktivitet overstiger stønadsbeløpet. Av ringvirkningene er det særlig reiseliv og lokalt næringsliv som får et ekstra løft.

Produksjon av filmer/TV-serier i Norge har vist en synkende tendens i de senere år på grunn av manglende incentivordning hvilket igjen har ført til dårligere kapasitetsutnyttelse i film og TV-næringen. Samtidig opplever vi en skandinavisk bølge i film og TV-verden. Skandinavisk kultur og natur og filmskapere fra Norge og våre naboland er i skuddet som aldri før. Men dessverre må en stor del av aktivitetene legges til land med incentivordninger. Også filmer med rot i norsk historie planlegges innspilt i land med incentivordninger. Et eksempel er nyinnspillingen av Jan Baalsruds Ni Liv hvor Lyngsalpene kan bli erstattet med fjell i New Zealand.

For å kunne ta i bruk ledig kapasitet i næringen og utnytte den skandinaviske bølgen, er det viktig at vi raskt får på plass en norsk incentivordning for film og TV-næringen. Dette vil føre til en ny selvfinansierende økonomisk aktivitet som vi ellers ikke vil få dersom incentivordningen ikke kommer.

Våre organisasjoner vektlegger at incentivordningen for film og TV-næringen bør behandles som et rent næringspolitisk tiltak og ikke sammenblandes med kulturpolitikken. De kulturpolitiske virkemidlene for å fremme norsk film- og tv-produksjon må fortsatt sikres gjennom statlige budsjetter av våre folkevalgte. Nettopp derfor bør midler til norsk produksjon bevilges over Kulturdepartementets budsjetter, mens en insentivordning må sees som et komplimenterende tillegg til eksisterende tilskuddsordninger.

## **2. En gjennomgang av Oslo Economics utredning**

### **2.1 Kommentar til gjennomgangen av støtteordninger i andre land**

I Oslo Economics (heretter OE) sin utredning finner vi at 40 land i verden, hvorav 16 land i Europa, har innført incentivordninger for film- og TV-produksjoner. OE har i utredningen valgt å se nærmere på etablerte ordninger i fem land: Island, Irland, Storbritannia, Frankrike og New Zealand.

Utformingen av incentivordningen varierer fra land til land. OE har valgt å se nærmere på følgende fire ordninger:

- 3 varianter med skatterabatt for investorer eller produsenter med elementer fra ordningene i Storbritannia, Irland og Frankrike.
- I ordning med direkte overføring (tilskudd) som er etablert på Island.

Etter å ha vært i kontakt med ansvarlige myndigheter og gjennomgått statistikk og litteratur på området konkluderer OE med at incentivordningene har positiv innvirkning på film- og TV-bransjen. Når det gjelder den samfunnsøkonomiske lønnsomheten mener OE at gevinsten er av mindre omfang. Av de fem utvalgte landene har OE funnet analyser for samfunnsøkonomisk lønnsomhet i New Zealand, Storbritannia og Irland.

En undersøkelse utført av Travelsat indikerer at på global basis vil om lag 40 millioner turister årlig ta valg om reisemål basert på filmer eller TV-serier. I New Zealand har ordningen eksempelvis gitt nettovirkninger på 70 millioner kroner i løpet av en periode på 7 år, der turismen i New Zealand har økt som følge av Ringenes herre filmene. Seks prosent av besøkende til New Zealand oppgir Ringenes herre som årsak til besøket. I Storbritannia viser en analyse at ordningen bidrar til en verdiskapning tilsvarende 14 mrd. kroner årlig. Dette gir skatteinntekter som overstiger utgiftene til ordningen.

For Irland viser OE til to analyser med forskjellig metodikk. Resultatet av den ene analysen viser et betydelig samfunnsøkonomisk tap, mens den andre viser en svak positiv samfunnsøkonomisk gevinst.

Hovedinntrykket etter gjennomgangene i andre land er altså at incentivordningene i hovedsak er positiv både for filmbransjen og samfunnet. Både under drøftelsene og i forsøkene på å trekke konklusjoner, stiller OE seg tvilende eller direkte negativ til at en incentivordning i Norge vil ha like sterk positiv effekt som ordningen har hatt i de fem landene som inngår i analysen. OE peker på to forhold som kan føre til at en incentivordning i Norge kan bli mindre gunstig enn i andre land:

- Norge har et høyt kostnadsnivå som kan svekke tiltrekningskraften for filmprosjekter.

### ***Vår vurdering:***

OE har ikke gjennomført noen beregninger som viser om og i hvilken grad det generelle norske kostnadsnivået vil svekke ordningen. OE har heller ikke trukket frem positive forhold som kan motvirke mulige effekter av et høyt kostnadsnivå. F.eks. kan det tenkes at norsk natur og andre spesielle innspillingslokasjoner mer enn oppveier mulige effekter av et generelt høy kostnadsnivå. En norsk incentivordning vil uansett redusere kostnadsnivået og gjøre norske og utenlandske innspillinger i Norge mer tiltrekkende.

- Dynamiske effekter (race to bottom). OE peker på muligheten for at det utvikler seg en internasjonal konkurranse om å ha den beste ordningen og viser til at det har vært tendenser til en slik konkurranse mellom den britiske og irske ordningen. Videre advarer OE mot mulige innenlandske smittevirkninger, dvs. at andre bransjer vil sloss om å få lignende ordninger.

### ***Vår vurdering:***

Heller ikke her har OE gjennomført noen beregninger eller analyser som viser i hvilken grad slike dynamiske effekter vil utvikle seg i fremtiden. De historiske erfaringene viser at det har vært en ikke ubetydelig konkurranse om å ha den beste ordningen hvilket har løftet gjennomsnittlig støttebeløp til i størrelsesorden 20 prosent av totalkostnad for filmprosjektene. Dette innebærer at land uten incentivordninger er bortimot sjanseløse i kampen om filmprosjekter.

Mulige innenlandske smittevirkninger er ikke påvist i noen av landene med incentivordning. I EØS-området må ordningen notifiseres av konkurransemyndighetene (ESA) slik at konkurransevridninger unngås. Faren for innenlandske smittevirkninger er derfor meget beskjeden. Uansett vil ikke eventuelle dynamiske effekter kun berøre Norge, men berøre samtlige land med incentivordninger.

OEs vurdering av hvilken incentivordning som er best, er gjennomført på et meget usikkert grunnlag slik at også resultatet er tilsvarende usikkert.

## **2.2 Kommentar til den samfunnsøkonomiske analysen**

Samfunnsøkonomisk lønnsomhet er komplisert å beregne og grupperinger som ønsker å få gjennomført prosjekter finansiert av fellesskapet, har lett for å argumentere for at deres prosjekt er samfunnsøkonomisk lønnsomt. For å sikre en ryddig håndtering av fellesskapets penger er det derfor viktig at myndighetene har et best mulig regelverk for beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. To av Norges fremste økonomer, professorene Leif Johansen og Agnar Sandmo var sentrale bidragsyttere da Finansdepartementet utga sin første veileder i samfunnsøkonomiske analyser i 1977. Veilederen er senere revidert to ganger, senest i 2005.

Veilederen har utarbeidet prinsipper og metoder for verdsetting og beregning av samfunnsøkonomisk lønnsomhet for tre hovedtyper samfunnsøkonomiske analyser:

- **Nytte-kostanalyser:** Systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved et bestemt tiltak. Nyttevirkninger og kostnader verdsettes i kroner så langt det er faglig forsvarlig.

- **Kostnadseffektivitetsanalyse:** En systematisk verdsetting av kostnadene ved ulike tiltak som kan nå samme mål. Kostnadene verdsettes i kroner, og man søker å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål.
- **Kostnads-virkningsanalyse:** En kartlegging av kostnadene for ulike tiltak som er rettet mot samme problem, men der effektene av tiltakene ikke er helt like. I slike tilfeller kan man ikke uten videre velge tiltaket med lavest kostnader.

I tillegg til ovennevnte hovedtyper samfunnsøkonomiske analyser gis det bl.a. noen retningslinjer for supplerende analyser for forhold i et prosjekt som ikke lar seg verdsettes i penger.

OE hevder at rapporten delvis er strukturert etter veileder for økonomisk analyse fra Finansdepartementet, men tilføyer at det ikke har vært mulig å gjennomføre en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse. OE søker altså å gi inntrykk av de langt på vei følger Finansdepartementets veileder hvilket må betegnes som en villedende påstand. Som vi skal se tilfredsstillende ikke OE kravene til de tre hovedtypene samfunnsøkonomisk analyse.

I Punkt 4 i OE-rapporten finner vi overskriften: Nytte-kostnadsanalyse ved innføring av incentivordning for film- og TV-produksjon i Norge. Dette gir inntrykk av at analysen tilhører en av hovedkategoriene i veiledningen. ***Under pkt. 4.3 opplyser imidlertid OE at de ikke har funnet det hensiktsmessig å tallfeste de ulike virkningene på grunn av lite tilgjengelig datamateriale. Istedenfor velger de å benytte den såkalte pluss-minus metoden som er beskrevet i veilederen og hevder på dette grunnlag at de følger Finansdepartementets veileder for økonomiske analyser. Pluss-minus metoden er ingen nytte-kostanalyse men en metode for å systematisere ikke-prissatte virkninger.***

Pluss-minus metoden har Finansdepartementet hentet fra Statens vegvesens håndbok. Denne metoden er ment brukt som et supplement til ordinære nytte-kostanalyser for spesielle virkninger av veiprosjekter som ikke kan måles i penger. Typiske eksempler er goder uten omsetningsverdi, som kultur- og naturmiljø, biologisk mangfold mv. Gjennomføring av metoden krever fagkunnskap og god tilgang på relevant datamateriale. I spørsmål om f.eks. biologisk mangfold vil det være naturlig at utreder søker eksperthjelp hos relevante fagfolk (biologer/zoologer).

***Veilederen presiserer at selv om det ikke er mulig eller ønskelig å verdsette en virkning, bør man først forsøke å tallfeste virkningene av de ulike tiltakene i fysiske størrelser så langt det er mulig. Pluss-minus metoden er i utgangspunktet beregnet på virkninger hvor dette ikke er mulig. OE velger altså i strid med veilederen å benytte en supplementær metode for immaterielle forhold som alternativ til en normal nytte-kost på grunn av manglende tilgang på data.***

Punkt 4 i rapporten innledes med et par rene illustrasjoner og noen enkle teoretiske betraktninger. Under punkt 4.3 (Sammenligning av ulike alternativer i et samfunnsøkonomisk nytte-kostperspektiv) finner vi anvendelsen av pluss/minus-analysen.

Her gjennomføres en vurdering av effekter de ulike støtteordninger har på:

- kostnader
- internasjonale produksjoner
- norske produksjoner
- vridningseffekter
- turisme
- kompetanse
- press fra andre bransjer
- internasjonalisering.

På hvert eneste punkt er anvendelsen av pluss/minus-metoden lettvint og overflatisk. Praktisk talt hele gjennomgangen er basert på utrederenes egne antakelser og formodninger uten innhenting av informasjon som kan dokumenteres (vi finner ingen kildeanvisninger). Også karaktergivningen (antall plusser og minuser) baseres utelukkende på utrederenes eget skjønn.

Vi kan derfor konkludere med at OEs nytte-kostnadsanalyse ikke er basert på Finansdepartementets veileder. OE har valgt feil metode, og i tillegg gjennomført analysen på en overflatisk og lettvint måte.

### ***Vår vurdering av OEs analyse:***

OEs rapport viser at incentivordningene i andre land i hovedsak er positiv både for film- og TV-bransjen og for samfunnet.

OE har ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse i tråd med retningslinjene i Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomisk analyse. OEs analyse er i realiteten en serie udokumenterte antagelser som ikke kan være basis for noen konklusjon. OE har følgelig ikke dekning for å hevde at innføring av en incentivordning i Norge vil ha en annen effekt enn i land som har innført ordningen.

### **3. Vårt forslag til incentivordning**

Norsk film- og TV-bransje har en betydelig ledig produksjonskapasitet som kan komme til anvendelse dersom Norge innfører en incentivordning på linje med en rekke andre land. I tillegg til selve innspillingen kommer direkte og indirekte inntektsgivende aktiviteter som øker statens skatte- og avgiftsgrunnlag.

I andre land som har innført en slik ordning, er skatteprovenyet fra den økte aktiviteten høyere enn statens utgifter til ordningen.

En kompensasjonsordning som fører til økt økonomisk aktivitet er ikke en ensidig utgift for staten, men en utgift til inntekts ervervelse. Dersom ordningen utformes som en refusjonsordning for skatter/avgifter, vil dette være refusjon av skatter/avgifter som ikke ville eksistert uten ordningen.

I henhold til elementær økonomisk velferdsteori vil støtte til enkelt næringer føre til dårligere utnyttelse av samfunnets ressurser hvilket leder til et velferdstap. Bransjer som ikke klarer å henge med i den globale konkurransen bør derfor forsvinne og de frigitte produksjonsfaktorer overføres til mer konkurransedyktige næringer. Når det gjelder film- og TV-bransjen er det imidlertid ikke manglende dyktighet som er årsaken til produksjonsnedgangen, men et direkte resultat av at den globaliserte økonomien har endret bransjens spilleregler. Hvis ikke staten innfører nødvendige korrigerende tiltak vil en ellers konkurransedyktig nasjonal bransje visne hen og dyktige norske filmskaperne flytte utenlands (hjerneflukt). Heldigvis har regjeringen innsett problemet og uttalt at den vil legge til rette for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge. Det er viktig at regjeringen raskt får vedtatt et globaliseringskorrigerende tiltak som setter en slik produksjon på skinnene.

Vi foreslår at regjeringen utarbeider en rettighetsbasert ordning regulert i form av en forskrift som vedtas i løpet av høstsesjonen og gjøres gjeldende fra 1.1.2015. En tilsvarende forskrift for CO<sub>2</sub>-kompensasjon for industrien ble vedtatt i fjor høst.

Den konkurranserettslige begrunnelse for ordningen finner vi i ordningene som er godkjent for Island og for en rekke EU-land.

Vi forutsetter at ordningen er universell, dvs. at alle norske og utenlandske selskaper som oppfyller vilkårene for kompensasjon, skal få kompensasjon. Kompensasjonen bør utgjøre minst 20 prosent av produksjonskostnadene og kan gis som en skatte/avgiftsreduksjon eller en direkte støtte eller en kombinasjon av disse støtteordningene.

Avslutningsvis ønsker undertegnede organisasjoner å poengtere viktigheten av at en insentivordning ikke må erstatte eksisterende tilskuddsordninger. En slik ordning er av en tverrsektoriell næringspolitisk betydning, og må komme i tillegg til Kulturdepartementets bevilgninger.



Med vennlig hilsen

**Landsorganisasjonen i Norge**

**Norsk Industri**

**Virke**

Renèe Kristin Rasmussen

Stein Lier-Hansen

Hilde Charlotte Solheim

LO sekretær

Adm. dir

Dir. Virke Reiseliv og kultur

*(sign.)*

*Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.*