

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 13/4173 M2 AKR:elt

Vår ref: 14/00702 SG/SAG

Oslo, 7. August 2014

Høring - utredning av insentivordninger for film og tv-produksjon

Norsk filminstitutt (NFI) viser til rapporten "Utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjon" utarbeidet av Oslo Economics og høringsbrev datert 7. mai 2014, med høringsfrist 7. august 2014. Vi vil i det følgende kommentere rapporten og komme med anbefalinger til hvilke hensyn man bør ta ved en eventuell innføring av en insentivordning i Norge.

Generelt

NFI er på visse forutsetninger positiv til innføring av en insentivordning for film- og tv-produksjon som et næringspolitisk virkemiddel. Rapporten peker også på at dette først og fremst må sees på som et næringspolitisk insitament, og at ordningene ut fra et slikt perspektiv fungerer etter hensikten. Det vil ikke bare bidra til økt næringsaktivitet for filmbransjen, men også for leverandører, turistnæring, kultureksport (litteratur, musikk og norsk kreativitet).

De filmpolitiske målene i Norge er knyttet opp til kvalitet og publikumsmål for filmer med norsk identitet, språk og kultur. Rapporten sier i pkt 4.4.3 «Dersom en insentivordning går på bekostning av gjeldende ordninger, vil dette kunne ha stor innvirkning på nasjonal filmproduksjon i Norge.». Videre konkluderer man i kapittel 5 med at det ikke er noe som tyder på at det er riktig å erstatte etablerte norske filmstøtteordninger med en insentivordning. NFI støtter den vurderingen.

Det vært en betydelig økning i norsk filmproduksjon de siste årene. Rapporten viser til at det i perioden 2000-2009 årlig ble produsert 19 filmer, mens det i perioden 2010-2012 ble produsert 36 filmer i gjennomsnitt per år. Dette er et svært høyt tall, og det er mange norske filmer som sliter med å nå det markedet de trenger for å gå i økonomisk balanse. Det vil være lite hensiktsmessig å stimulere til at det lages flere filmer for det norske markedet.

På den annen side ser vi at sysselsettingen i bransjen er på vei ned. Det er et høyt tilfang av talenter fra norske utdanningsinstitusjoner. Derfor er det grunn til å tro at det er kapasitet i bransjen til å håndtere flere filmproduksjoner.

NFI jobber aktivt med å trekke utenlandske filmproduksjoner til Norge gjennom Film Commission Norway (Filmkommisjonen). Filmkommisjonen har som mål å støtte opp om og bidra til at flere internasjonale filmproduksjoner velger Norge som opptaksland i samarbeid med flere regionale kommisjoner. I konkurransen med andre land med insentivordninger har dette vært et svært krevende arbeid. En insentivordning for Norge vil være et viktig virkemiddel for å tiltrekke utenlandske filmproduksjoner til Norge. Rapporten viser til at "internasjonale produksjoner som legges til Norge vil gi en eksporteffekt der utenlandske aktører etterspør norske varer, tjenester og arbeidskraft i forbindelse med en produksjon i Norge. Dette vil bidra til en samlet verdiskapning, både direkte og gjennom ringvirkninger" (kap. 4.2.1.).

Høyt kostnadsnivå vil trolig begrense ordningens omfang. Det vil gjøre at få produksjoner vil komme til Norge av rent finansielle årsaker, men heller fordi man er interessert i norsk natur og miljø eller norske talenter og kompetanse.

Det er viktig at ressursene brukes mest mulig målrettet mot produksjoner som ellers ikke ville blitt laget i Norge, og ikke stimulere til at det lages flere filmer for det norske markedet. Det er NFIs oppfatning at man ved å legge føringer for innretningen av ordningen kan dempe de negative effektene. Poenget må være at ordningen samlet sett skal gi en positiv effekt for den norske filmbransjen og det norske samfunnet.

Oslo Economics er bekymret for de samfunnsøkonomiske effektene ved en insentivordning. Både effekten "race-to-the-bottom" og prinsippet om næringsnøytralitet vil, slik vi ser det, dempes av at slike ordninger må godkjennes av ESA (European Surveillance Agency). De kontrollerer at det ikke skal bli en spiral i å gi bedre betingelser eller at det skal spre seg til andre næringer. Filmbransjen har i EU gjennom mange år hatt spesielle unntak for slike ordninger.

Anbefalinger ved eventuell innføring av insentivordning i Norge

Ved en eventuell innføring av insentivordning i Norge, er det viktig at den i størst mulig grad målrettes mot de ønskede formålene. Vi forutsetter i det videre at hovedmålsettingen med ordningen er å tiltrekke flere film og tv-produksjoner til landet, for å skape flere arbeidsplasser og markedsføre Norge internasjonalt. Rapporten viser i kapittel 4.2 til «Nyttevirkningen avhenger av i hvor stor grad en insentivordning evner å tiltrekkes seg produksjoner, som ellers ikke ville blitt spilt inn i Norge».

For at slike ordninger skal ha best mulig effekt er forutsigbarhet og langsiktighet viktig. En prøveordning vil derfor, etter vår oppfatning, ha begrenset effekt. Rammene for ordningen må være romslige nok til å håndtere store internasjonale produksjoner. Størst forutsigbarhet får man ved at ordningen ikke har noe tak, slik at alle som oppfyller kriteriene mottar refusjonen. Vi stiller oss her bak hovedpunktene som rapporten trekker opp i kapittel 4.1.

Samtidig er det viktig å ikke ha for store forventninger til den kortsiktige effekten av en slik ordning. Filmproduksjoner tar flere år å planlegge.

Bør ordningen gjelde for både norske og utenlandske produksjoner i Norge?

Hovedpoenget med en insentivordning er å stimulere til ny produksjon og næringsvirksomhet, utover det som blir gjort i dag. På den måten vil det bli en netto positiv samfunnsøkonomisk effekt.

Utenlandsk produksjon i Norge

Utenlandske produksjoner vil utvilsomt ha størst positiv effekt. Det er i dag svært begrenset antall utenlandske produksjoner som gjøres i Norge og omsetningen det genererer er veldig lav. Det er imidlertid stor interesse for Norge som opptaksland, men andre land med insentivordninger tiltrekker seg ofte de mest attraktive produksjonene.

Utenlandske produksjoner som filmer i Norge, vil i tillegg til den omsetningen de skaper i forbindelse med produksjonen også kunne ha en positiv effekt på turisme.

Norske produksjoner i Norge

Rapporten konkluderer her med at det ikke er noe som tyder på at det er riktig å erstatte de etablerte ordningene med en insentivordning. Automatiske støtteordninger vil ofte være styrt av rent økonomiske kriterier. De vil i svært liten grad kunne bidra til et fokus mot kvalitets- eller publikumsmålene som er sentrale i den norske filmpolitikken. Antallet filmer per år er, som tidligere nevnt, også på et veldig høyt nivå.

Rapporten peker på at det er flere norske filmer som nå spilles inn i utlandet og at denne trenden vil snu dersom ordningen også gjøres gjeldende for norske innspillinger. Dette er nok kun delvis riktig. Norsk filmproduksjon har blitt mer og mer internasjonalisert de siste årene. Det betyr at flere filmprodusenter aktivt jobber med internasjonale samarbeidspartnere om finansiering. Flere filmer har også handling lagt til andre land, og det vil derfor være naturlig for disse prosjektene å legge innspillingen utenfor Norge. Et relativt høyt kostnadsnivå i Norge har også vært en faktor i dette.

De fleste insentivordninger som er ESA-godkjent gjelder både nasjonal og internasjonal produksjon. Dette gjelder også den islandske ordningen, som blir trukket frem som den mest relevante modellen for en eventuell norsk ordning. Det kan også være vanskelig å klart kategorisere hvorvidt en film er norsk eller ikke, når en eventuell refusjon uansett må gå til et norskregistrert selskap.

De fleste spillefilmer og større dramaproduksjoner er i dag avhengig av støtteordningene NFI forvalter. Produksjoner støttet gjennom disse ordningene vil i hovedsak få høyere offentlig støtte enn en eventuell insentivordning vil gi. NFI mener derfor at det kan være hensiktsmessig å legge et kriterium om at man ikke kan kombinere støtte fra insentivordningen med støtte fra NFIs ordninger. Det vil gjøre det mindre attraktivt for norske produksjoner å benytte seg av ordningen.

Bør ordningen være fradrag for investorer eller tilskudd til produksjonsselskap?

Vi mener en insentivordning bør primært være rettet direkte mot de som lager produksjonen heller enn skatteinvestorer som bl.a. den irske ordningen (Figur 2-3). Dette fremgår i rapporten som et fordyrende mellomledd, da de i tillegg til skatterabatten som gis til produksjonen skal sitte igjen med en avkastning til skatteinvestoren.

Hvilke avgrensninger bør en eventuell ordning ha?

NFI mener at det fra et forvaltningsmessig standpunkt bør være en nedre grense for produksjonsbudsjetter som godkjennes innenfor ordningen. Dette for å avgrense søknader fra mindre profesjonelle produsenter med marginale næringsmessige effekter. Samtidig bør man være åpne for at utenlandske produksjoner velger å kun spille inn deler av filmene i Norge, selv om prosjektene i seg selv er store og derfor potensielt kan ha en stor markedsføringseffekt. Det gjør det hensiktsmessig at man også ser på produksjonens totale budsjett, ikke bare omsetningen i Norge ved fastsettelsen av nedre budsjettgrense for ordningen.

EU-lovgivingen gir krav om at det må stilles visse kulturelle krav til slike ordninger. Dette for å sikre at ordningen først og fremst gjelder kulturelle produksjoner og ikke reklame, nyheter, sport og materiale som primært er ment å promotere varer og tjenester. Likevel bør man gjøre noen avgrensninger i forhold til sjanger.

Ordningene er internasjonalt primært rettet inn mot å støtte filmer som er tiltenkt kinovisning. Dette kan gjelde både spillefilmer, animasjonsfilmer og kreative dokumentarfilmer. I de senere år har høykvalitets tv-drama produksjon vært et stort vekstområde. Dette er prosjekter med budsjetter på nivå med store spillefilmer. Internasjonale dramaproduksjoner kan potensielt gi store næringsmessige og markedsføringsmessige effekter. De faller også inn under de kulturelle kriteriene som EU krever. Det vil derfor være naturlige å inkludere slike prosjekter i ordningen.

TV-produksjon er generelt sett et marked som fungerer uten offentlig støtte idag. Det vil derfor etter NFIs oppfatning være hensiktsmessig å avgrense en insentivordning mot produksjoner som i dag gjøres basert på rent kommersielle kriterier. Det kan gjelde reality, sport, faktaprogrammer lavbudsjettets drama. Dersom man ikke gjør en slik avgrensing vil programmer som likevel produseres i dag, kunne motta vesentlige tilskudd. Det er også tvilsomt om støtte til disse formatene vil godkjennes av ESA.

Forholdet til annen offentlig støtte

Som nevnt mener vi det vil være hensiktsmessig med en avgrensing mellom produksjoner som mottar støtte gjennom en norsk insentivordning og prosjekter som mottar støtte gjennom NFIs tilskuddsordninger, dette gjelder både ordningene for produksjons- og etterhåndstilskudd. Begrunnelsen er at disse ordningene i dag er veldig presset. En økning i antallet kvalifiserte norske prosjekter vil forverre situasjonen og redusere NFIs muligheter til å stimulere til kommersiell og kunstnerisk kvalitet.

NFI har gode dokumenterbare resultater på at ordningene med forhåndstilskudd basert på kunstnerisk vurdering og markedsbaserte tilskudd fungerer etter hensikten. Det er også dokumentert at kun et fåtall av filmene uten forhåndstilskudd gjennom NFIs ordninger lykkes kunstnerisk eller kommersielt, selv om disse filmene samlet sett også mottar vesentlige tilskudd gjennom den automatiske etterhåndstilskuddsordningen og lanseringstilskudd.

Dagens ordning for tilskudd til samproduksjon

NFI forvalter i dag en støtteordning for internasjonale samproduksjoner. Denne har en annen innretning enn insentivordningen. Formålet er å stimulere til produksjon av kinofilmer av høy kunstnerisk og produksjonsmessig kvalitet, samt å bidra til kunstnerisk og produksjonsmessig profesjonalisering av norsk filmbransje gjennom økt internasjonalt samarbeid. Det er særlig samarbeidsrelasjonen mellom det norske og utenlandske produksjonsselskapet som vektlegges i prioritering av søknader.

Ordningen har vært viktig for å styrke internasjonaliseringen av norske produsenter. Samproduksjonsordningen er et viktig virkemiddel for å bygge opp samarbeidsrelasjoner med andre land, slik at norske produsenter øker muligheten for å skaffe utenlandsk finansiering til norske produksjoner. Insentivordning vil primært rette seg mot norske linjeprodusenter og ikke skape reelle samproduksjoner på tvers av landegrenser.

Regional finansiering

Det har de siste årene vært en tung satsing på å bygge regionale filmmiljøer i Norge. En insentivordning vil også kunne ha en positiv effekt på oppbyggingen av filmkompetanse regionalt. Det er sannsynlig at produksjoner som trekkes til Norge gjennom en insentivordning, i stor grad vil bruke norsk natur og norske miljøer utenfor Oslo. De regionale filmfondene har primært et næringsrettet fremfor et kulturelt fokus. Slik sett harmonerer deres formål bedre med en insentivordning, enn formålet med de midlene NFI forvalter. Derfor ser vi det som naturlig at man skal kunne kombinere regional offentlig støtte med en eventuell insentivordning.

Finansiering og forvaltning

Det har vært ytret bekymring fra det norske produksjonsmiljøet mot at innføring av en insentivordning vil føre til kutt i dagens støtteordninger for produksjon av norsk film. For å tydeliggjøre at denne ordningen primært er næringspolitisk motivert, kan man vurdere om ordningen bør ligge inn under Finansdepartementet eller Næringsdepartementet.

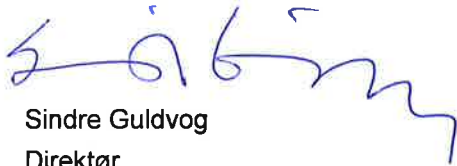
OE setter i sine foreslåtte modeller (pkt 4.1) som forutsetning for en objektiv og forutsigbar behandling at det ikke er et øvre tak for midler til ordningen per år. Dette innebærer behov for en overslagsbevilgning slik at ordningen er skalerbar til å håndtere store prosjekter og mange prosjekter. Dersom ordningen fungerer etter hensikten og tiltrekker seg mange produksjoner, må man ikke komme i en situasjon det forutsigbarheten blir redusert.

Det vil være av vesentlig betydning at man i utarbeidelse av forskrifter og saksbehandling innhenter filmfaglig kompetanse. Selv om ordningen blir tillagt et annet departement enn Kulturdepartementet, stiller NFI seg positiv til å bidra med slik kompetanse.

Konklusjon

- NFI er under visse forutsetninger positive til innføring av en insentivordning i Norge.
- En insentivordning vil etter vår oppfatning være positiv for den norske filmbransjen, så fremt den ikke går på bekostning av eksisterende ordninger.
- Vi mener at man ved innføring av en eventuell insentivordning må gjøre en avgrensning mellom de næringspolitiske og de kulturpolitiske virkemidlene, der insentivordningen må betraktes som primært et næringspolitisk tiltak.
- Den islandske ordningen er relevant å bruke som utgangspunkt, men man bør gjøre noen avgrensninger.
- For å styrke arbeidet med Filmkommisjonen, er en insentivordning særlig ønsket.

Med vennlig hilsen



Sindre Guldvog
Direktør



Sveinung Gølimo
Avdelingsdirektør