



Byrådets sak

Byrådets sak nr.: 39/2014
Vedtaksdato: 17.11.2014

Vår ref. (saksnr.): 201403780-5
Arkivkode: 852

HØRINGSUTTALELSE - UTREDNING AV ØKONOMI OG PENGESTRØMMER I NORSK FILMBRANSJE

Saksfremstilling:

Kulturdepartementet har sendt rapporten «Åpen Framtid - en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen» på høring til fylkeskommuner, filminstitusjoner mv med høringsfrist 19. november 2014.

Utredningen om økonomien og pengestrømmene i den norske filmbransjen er gjennomført av ideas2evidence på oppdrag fra Kulturdepartementet. Utredningen inngår som grunnlag for departementets arbeid med gjennomgangen av filmpolitikken. Regjeringen skal etter planen legge fram en filmmelding våren 2015.

Rapporten viser at 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 er 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 med 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. Den offentlige finansieringsandelen har gått noe ned siden 2010.

Hovedtrekk i rapportens anbefalinger:

Dagens tilskuddssystem fungerer langt på vei etter intensjonene og har bidratt til å utvikle norsk film i positiv retning. Rapporten 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 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 bør i større grad 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.

Vedtakskompetanse:

I medhold av bystyrets vedtak av 30.05.2001 sak 218, delegerer byrådet sin myndighet til å avgi høringsuttalelser på kommunens vegne til byråden i saker som ikke er av prinsipiell betydning. Rapporten har vært forelagt Kulturetaten som har kommet med innspill i brev av 10.11.2014.

Vedtak:

Byråden i Oslo avgir i henhold til delegert fullmakt følgende høringsuttalelse til rapporten om «Åpen framtid - en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen»:

Utredningen *Åpen Fremtid*, ideas2evidence, Ryssevik m. flere, presenterer en grundig og innsiktsfull analyse av økonomien og pengestrømmene i bransjen.

Oslo kommune slutter seg til anbefalingen om at hovedtrekkene i dagens tilskuddssystem videreføres. Det har i all hovedsak har fungert etter intensjonene, og bidratt til å utvikle norsk film i en positiv retning. Økningen i den norske markedssandelen for kinofilm og en mangedobling av verdien av utenlandssalg, viser at norsk film er på riktig vei.

Analysen av strukturen og økonomien i filmbransjen viser at til tross for den positive utviklingen for norsk film, har vi fortsatt en fragmentert bransje med en overvekt av små og økonomisk svake selskaper. På tross av uttalte mål om å bygge en sterkere bransje, har utviklingen heller gått motsatt vei. Analysen viser videre at det er de minste selskapene som har den dårligste økonomien. Det er derfor viktig at de offentlige virkemidlene legger til rette for en styrking av den profesjonelle filmbransjen, slik at det på sikt kan bygges sterkere og mer bærekraftige produksjonsmiljøer.

En stor del av film- og TV-produksjonsbransjen er lokalisert i Osloregionen. Rapporten viser at rundt 80 pst. av verdiskapningen og antall ansatte i produksjonsselskapene er lokalisert i Oslo og Akershus. Filmarbeiderne er enda mer konsentrert i Osloregionen, her er 83-87 pst. bosatt i Oslo og Akershus. Produksjonsselskapene lokalisert i Osloregionen er i snitt større enn selskapene utenfor regionen og har bedre lønnsomhet. Tall fra Produsentforeningen viser at filmer laget av Osloprodusenter står for 85 pst. av kinobesøket og 81 pst. av budsjettene for norske spillefilmer produsert i perioden 2008-2013¹. Kun 11 selskap produserte tre eller flere filmer i perioden. Disse 11 selskapene, hvorav 10 hadde adresse i Oslo, sto for hele 74 pst. av besøket på norske kinofilmer. Dette viser at noen få selskaper utgjør den del av bransjen som i størst grad består av konsoliderte og bærekraftige enheter.

Et av regjeringens hovedmål på filmområdet er å «legge til rette for en bærekraftig audiovisuell næring», jf Prop. 1S (2014-2015). Det er derfor viktig at de offentlige tilskuddsordningene sikrer at det bygges sterke miljøer i områder der forutsetningene allerede ligger til rette for det. Når hoveddelen av bransjen er lokalisert i Osloregionen, kan ikke tilskuddsordningene bidra til å svekke den delen av bransjen som finnes her, og som utgjør landets sterkeste og mest lønnsomme produksjonsmiljø. Virkemiddelapparatet bør derimot være innrettet mot å stimulere til vekst og en sterkere bransje over hele landet. Oslo kommune støtter derfor rapportens anbefalinger om å legge til rette for klyngedannelse i de regioner der forutsetningene ligger til rette for å bygge en bærekraftig bransje. Oslo kommune støtter også anbefalingen om at tilskuddene til de regionale filmsentrene og -fondene i større grad bør avspeile bransjestørrelse og resultat. Dersom tilskuddene til de regionale filmfondene skal økes, slik rapporten anbefaler, er det viktig at dette ikke skjer på bekostning av de nasjonale ordningene.

Oslo kommune støtter ikke anbefalingen om at alle tilskudd til kortfilm bør overføres fra Norsk filminstitutt (NFI) til de regionale filmsentrene. Det vil være dramatisk for filmbransjen i Oslo om midlene til kortfilm skulle fordeles utelukkende via de regionale filmsentrene. De regionale

¹ Det er produsert totalt 124 spillefilmer i perioden. Tallene inkluderer ikke novellefilmer og dokumentarer.

filmsentrene har en viktig funksjon når det gjelder talentutvikling i hele landet. Filmsenternes midler skal benyttes til filmkulturelle tiltak, kompetansebygging, arbeid for barn og unge, samt tilskudd til kortfilm og dokumentarfilm. Oslo kommune ser betydningen av talentutvikling og tilstedeværelse i regionene for å nå de aktørene som i mindre grad har tilgang til de nasjonale tilskuddsordningene. Dette står ikke i motsetningsforhold til de nasjonale ordningene som sikrer at de beste kortilmene kan produseres, uavhengig av produksjonssted. Kortfilmen er et eget kulturuttrykk, og ikke bare en del av talentutvikling på vei mot å kunne produsere for et større format. Norge har flere kortfilmer som har gjort seg bemerket internasjonalt, og norsk kortfilm har vunnet både Gullpalmen i Cannes og Oscar for beste kortfilm. Oslo har per i dag ikke et eget filmsenter. Uavhengig av om Oslo på sikt skulle velge å tilknytte seg et eksisterende filmsenter eller opprette et eget, mener vi det er viktig å opprettholde sterke nasjonale ordninger for filmproduksjon i alle format og genre.

Rapporten anbefaler å redusere eller fjerne volummålet for kinofilmproduksjon. Oslo kommune støtter anbefalingen, da et høyt volummål kan få konsekvenser både for lønnsomheten i filmbransjen og for kvaliteten på de filmene som produseres. Kinostatistikken viser at den årlige filmproduksjonen er tredoblet siden 1990. I en periode med lavt produksjonsvolum kan det ha vært nødvendig med egne mål om økt antall filmproduksjoner, mens dagens situasjon tilsier at det ikke lenger er behov for slike mål. Oslo kommune er enig i anbefalingen om å støtte noe færre filmer og heller øke tilskuddene til de som får. Særlig gjelder dette for de konsulentvurderte filmene.

Rapporten peker på de endringene som bransjen har gjennomgått, blant annet som følge av ny teknologi og nye distribusjonsformer. Færre kjøper dvd og Blu-ray, noe som bidrar til at deler av inntektsgrunnlaget for filmbransjen reduseres. Samtidig ser flere film gjennom streaming og nedlasting. Oslo kommune støtter rapportens anbefalinger om at tilskuddssystemet i større grad bør reflektere den nye medievirkeligheten. Krav og definisjoner som bremser nødvendig omstilling og utprøving av nye forretningsmodeller er uheldig. Det er også nødvendig å øke bidragene fra de nye digitale distribusjonskanalene, slik rapporten anbefaler. Hvis ikke støttesystemet tar inn over seg endringen i visningskanaler, kan det bidra til å svekke produsentleddet ytterligere.



Byrådsavdeling for kultur og næring

Anne Siri Koksrud Bekkelund

Kopi til: Kultur- og utdanningskomiteen