

Høringsuttalelse fra Norsk filminstitutt til rapporten *Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen*

Ref.: 2004/03276 ME/ME2 ESH

Innledning

Omleggingen av den norske filmpolitikken i 2001 har utvilsomt styrket norsk films omdømme, publikumsoppslutningen om norsk film og den norske filmbransjen. Dette bør være et sentralt utgangspunkt i vurderingen av forslag om endringer i denne politikken.

Norsk filminstitutt vil til den foreliggende rapporten utarbeidet av Rambøll Management (heretter omtalt som Rambøll) innledningsvis peke på at mandatet for rapporten var relativt begrenset slik at den i utgangspunktet måtte gi et begrenset belegg for konklusjoner om større endringer av filmpolitikken. Det virker som Rambøll har tolket oppdraget ytterligere innskrenkende ved at man i høy grad har konsentrert seg om en statisk vurdering av dagens produksjonsstøtteordninger. Dette fører til at sentrale elementer for å nå de filmpolitiske mål som distribusjon og visning er lite omtalt. I løpet av få år vil full overgang til digital visning av film på norske kinoer være et vesentlig moment for muligheten til fortsatt å nå ut til hele befolkningen med norsk film, – kanskje på en bedre og billigere måte enn tidligere. Det er derfor svært viktig at departementet i sitt videre arbeid med saken bringer denne dimensjonen inn i en fremtidsrettet filmpolitikk.

Framveksten av filmvirksomhet i regionene har skutt fart de senere år. Norsk filminstitutt vil anta at det på dette området ligger muligheter for finansielle kilder og kreativ blomstring ved å ta hele landet i bruk som arena for filmproduksjon. Ved at det legges til rette for en politikk som gjør det mulig for regionene å utvikle sine særtrekk og spesielt sterke sider i ulike retninger der også distribusjon, visning og lokal oppfølging av film i Den kulturelle skolesekken er en del av utviklingspotensialet, kan økt statlig støtte bli et svært effektivt virkemiddel for på en bedre måte å nå mange av de filmpolitiske mål. skolesekken er en del av utviklingspotensialet, kan økt statlig støtte bli et svært effektivt virkemiddel for på en bedre måte å nå mange av de filmpolitiske mål. Vår erfaring tilsier at regionene etterspør en nasjonal institusjon som Norsk filminstitutt for å koordinere de filmfaglige tilbudene og sikre høy profesjonalitet også på de lokale tilbudene.

Rapporten berører i meget begrenset grad de målene som er hovedgrunnlaget for Norsk filminstitutts virksomhet bortsett fra arbeidet med norsk film i utlandet. Dette arbeidsområdet foreslås overført til Norsk filmfond. Rapporten er på dette punktet svært tynn i sin argumentasjon og synes å bygge sine konklusjoner på samtaler med noen få tilfeldige informanter. Norsk filminstitutt støtter ikke forslaget og vil senere i denne høringsuttalelsen begrunne hvorfor en videreutvikling av dette arbeidsområdet innenfor instituttets organisatoriske sammenheng trolig vil gi bedre resultater både når det gjelder de kulturpolitiske og de næringspolitiske sidene ved arbeidet.

Norsk filminstitutt vil i det følgende kommentere rapporten med vekt på instituttets arbeidsområder – bevaring, formidling og profilering av norsk film i Norge og utlandet. Vi vil også peke på viktige områder som glimrer ved sitt fravær i rapporten. I den sammenheng savner vi spesielt en vurdering av hvordan ny teknologi vil endre landskapet for distribusjon og visning de kommende år, og av problemstillinger som angår produksjon av film for barn og unge og av kvinners muligheter for likeverdig deltakelse i den norske filmbransjen.

Produksjonsstøtte (Rambølls anbefalinger # 1, # 2, # 3 og # 4)

Målet for produksjonsstøtten er å sikre en norsk filmproduksjon med høy kvalitet og høy publikumsoppslutning. Delmål for å oppnå dette er å øke stabiliteten og profesjonaliteten i bransjen og

legge incentiver i støtteordningene som sikrer bedre tilførsel av privat kapital til filmproduksjon. For å oppnå begge mål – kvalitet og høy publikumsoppslutning – er det viktig å lage differensierte ordninger som tar høyde for at filmer er og må være forskjellige, og at vi trenger både publikumsdragere og mer kunstnerisk ambisiøse filmer. Dette gjelder både filmer for voksne og for barn og unge. Ordningene må også legge til rette for en aksept av at filmer koster svært forskjellig ut fra sitt manus og ambisjonsnivå. Det er derfor svært viktig at støtteordningene ikke setter samme krav til egenfinansiering til alle filmer.

Rapporten foreslår avvikling av billettstøtten med den begrunnelse at støtteprosenten til mer kommersiell film ved dagens ordning blir for høy. Dette er resultatet av en villet politikk – både for å trekke kapital til bransjen og for å bygge opp produsentmiljøer som kan overleve over tid og bygge kompetanse. Billettstøtten inneholder også et ekstra insitament i retning av produksjon av barnefilm. Barnefilmproduksjonen i Norge er lav og å fjerne fordelsordninger for barnefilm synes ikke å være god politikk. En etterhåndsstøtte som belønner god publikumsoppslutning og øker inntjeningsmulighetene ved suksess bør derfor beholdes. Dagens billettstøtte bør derfor legges til grunn, og vi må beholde en forhøyet støtte for barnefilm.

Norsk filminstitutt er enig i Rambølls anbefaling når det gjelder en profesjonalisering av filmbransjen, slik det fremgår av rapportens anbefaling # 1. Det nødvendige samspillet mellom kultur og næring er selve grunnlaget for tilskuddene på filmområdet og for en sunn og levedyktig virksomhet i audiovisuell sektor. Det finnes i dag ulike støtteordninger som styrker en slik utvikling. Norsk filminstitutt ser det som svært viktig for film- og fjernsynsbransjen at disse utvikles og videreføres. Dette gjelder ikke bare billettstøtten, men også støtten til langfilm etter markedsvurdering og produsentstøtten til utvikling av nye prosjekter. Filminstituttet vil understreke at koproduksjon med utlandet også bør styrkes vesentlig, og at særlige tiltak for å trekke utenlandske produsenter til Norge bør innføres, i form av skattelette, bonus ved investeringer med mer, slik Norwegian Film Commission har anbefalt. Flere europeiske land, som Island, Ungarn og Østerrike har nå innført slike tiltak. Å iverksette slike ordninger også i Norge vil skape utvikling og arbeidsplasser i de audiovisuelle produksjonsmiljøene, også utenfor Oslo, og generelt styrke filmbransjen.

Den nåværende regjering har varslet et økt fokus på filmpolitikken framover. Vi må derfor anta at en omlegging av filmpolitikken også vil handle om hvordan friske midler skal fordeles. Å beholde billettstøtten betyr derfor ikke at man ikke kan legge til rette for økt satsing på mer kunstnerisk ambisiøs film der publikumsålet nødvendigvis ikke kan legges like høyt. Støtteordningene og Norsk filmfonds praktisering av disse må derfor legges slik til rette at kravet til egenkapital til slike filmer kan senkes, og at et realistisk budsjett ut fra filmens ambisjonsnivå kan legges til grunn for støtten. Dette legger et stort ansvar på filmkonsulentene i Norsk filmfond i vidsyn og vurderingsevne slik at ikke de produksjonene som kan bli de sentrale filmene i norsk filmhistorie, aldri vil bli laget. Det er viktig også å være klar over at for Norsk filminstitutts arbeid med norsk film i utlandet vil den type film være mye lettere å nå fram med enn sjangerfilm av en type som lages over alt i verden.

Norsk filminstitutt vil anbefale at økte støttemidler også brukes til å styrke det regionale nivå. Ikke bare vil dette utløse lokal finansiering – det vil også utvide perspektivet for miljø og innhold i norsk film utover det sentrale Oslo-området, som tradisjonelt har vært setting for svært mye norsk film. Et lokalt filmproduksjonsmiljø vil utløse de lokale historiene, bygge kompetanse og styrke visningsleddet i regionene. Dette kommer vi tilbake til i vår omtale av Rambølls anbefaling # 7.

Det er viktig at ikke produksjonen av kort- og dokumentarfilm svekkes framover. Disse områdene er svært overflattisk vurdert i Rambøll-rapporten. Begge sjangrer har stor egenverdi i en differensiert norsk filmkultur og bør motta en større andel av produksjonsstøttemidlene enn det de gjør i dag. I denne sammenhengen vil vi peke på at norske dokumentarfilmprodusenter kan sies å ha en høyere grad av

internasjonalisering enn spillefilmprodusentene. I 1994 ble samfinansieringsforumet Nordisk Forum opprettet. Forumet arrangeres av Filmkontakt Nord, parallelt med festivalen Nordisk Panorama. I alt har 79 norske dokumentarfilmprosjekter blitt presentert på Nordisk Forum siden starten i 1994. I perioden 2002 – 2004 mottok i alt 17 av 19 norske prosjekter konkret finansiering på til sammen 426.631 euro – nærmere 3.5 mill. kroner (*Statistikk: Filmkontakt Nord*). Finansieringen kommer først og fremst fra tv-stasjoner i de andre nordiske landene, men også fra europeiske og nordamerikanske tv-stasjoner. Enkelte norske produsenter deltar også i internasjonale samfinansieringsforum i Amsterdam, Thessaloniki og Toronto.

Norsk filminstitutt vil anbefale at det legges til rette for produksjonsstøtteordninger som kan bidra til en bedre fordeling av støttemidlene mellom menn og kvinner i filmbransjen. Det er påvist at kvinneandelen i norsk filmproduksjon er svært lav, på viktige områder ikke mer enn 20 %. Dette er ikke bare et likestillingspolitisk problem, men fører også til at tilgangen til mulige talenter for filmskaping ikke omfatter hele befolkningen, og at publikum ikke får tilgang på historier med et kvinneperspektiv. Norsk filminstitutt vil anta at reelle kvoteringsordninger ved tildeling av filmstøtte vil være det mest effektive tiltaket som kan iverksettes for å endre dette bildet og anbefaler derfor at slike innføres. Vi viser for øvrig til rapportene *Når menn velger menn, og kvinner velger menn* (2004) og *Tallenes klare tale* (2005), begge tidligere oversendt departementet.

Utenlandsarbeidet (Rambølls anbefaling # 5)

Rapporten anbefaler at "Filminstituttets Utenlandsavdeling overlegges til Filmfondet" med den begrunnelse "at dette virker mer naturlig". Norsk filminstitutt kan ikke se at det i rapporten framføres argumenter eller annet belegg for en slik konklusjon. Da Norsk filmfond ble opprettet i 2001, ble dette spørsmålet vurdert, men man har hittil valgt å rendyrke Filmfondets rolle som institusjon for produksjonsfinansiering. For 2006 er ansvaret for området slik uttrykt i departementets tildelingsbrev til Norsk filminstitutt:

- *Profilering av norsk filmkultur i utlandet*

Norsk filminstitutt har ansvaret for den filmkulturelle profileringen av norske filmer i utlandet. Dette omfatter ulike arrangementer, filmuker i utlandet og generell profilering av norsk filmkultur. Norsk filminstitutt har også ansvaret for å profilere nyere norsk film i utlandet i samarbeid med produsentene.

Film er både kultur og vare. I arbeidet med promovering må disse sidene spille sammen - både salg av den enkelte filmen og generell fokus på film som kultureksport. Interessene sammenfaller ofte, men ikke alltid. Et eksklusivt fokus på kommersiell suksess kan hindre det helhetlige kulturelle perspektivet, og omvendt. Arbeidsfordelingen mellom agent/produsent og Norsk filminstitutt gjenspeiler dette. Produsent/agent har hovedansvar for den enkelte film. Det er disse som har eierskap til filmen, tjener på salget og derfor er i best posisjon til å selge filmen. Norsk filminstitutt er en del av de internasjonale samarbeidsorganisasjonene Scandinavian Films og European Film Promotion og arbeider med et helhetlig fokus på norsk film. Instituttet har kunnskap om de ulike markedene og deres betydning. Arenaen er festivalene og markedene, hvor det i dag ofte er instituttet som er døråpner. Norsk Filminstitutt kjenner markedsmulighetene for ulike typer film og gir strategiske råd i forhold til plassering for det kommersielle markedet.

Selv om Norsk filminstitutt foreslår å beholde arbeidsfordelingen mellom statsinstitusjonene slik den er i dag, er vi naturligvis samtidig åpne for å diskutere nye støtteordninger og samarbeidsformer som kan bidra til å lette arbeidet og sikre større spredning av norsk film *både* som kultur *og* vare.

Norsk filminstitutt bestilte i 2004 en rapport for å evaluere eget og andres arbeid med norsk film i utlandet. PriceWaterhouseCoopers v/ Arild Kalkvik gjorde i 2005 en full gjennomgang av de data som finnes tilgjengelig og konkluderte blant annet med at Filminstituttets arbeid på området ligger fullt på høyde med de andre nordiske land. (*Arild Kalkvik: Evaluering av profilering og markedsføring av norske filmer i utlandet, Oslo/Trondheim 2005*). Rambøll-rapporten synes å legge til grunn at Arild Kalkviks utredning ikke bør tillegges særlig vekt siden den er utarbeidet på oppdrag fra Norsk filminstitutt. Denne er likevel den mest omfattende analysen som er gjort på området, og det er underlig at Rambøll ikke i større grad har brukt den og de data som der er samlet, som grunnlag for sine noe luftige vurderinger. Rapporten er tidligere oversendt departementet, og vi anbefaler at den brukes som en viktig kilde i det videre arbeid.

Kalkvik peker på at norsk film er mindre representert i utenlandske medievinduer enn dansk og svensk, men at dette ikke nødvendigvis skyldes at profilering og markedsføring av norsk film er svakere eller mindre omfattende. Norsk film er ikke i utgangspunktet på samme måte fundert i en solid kultur- og næringskjede som filmene fra Danmark og Sverige. Produksjonsvolum og publikumsbesøk har i Norge gjennomgående vært lavere enn i disse landene. Sentrale og dominerende produsenter og regissører med kjente navn ute i verden har vært få. Norsk film som "merkevare" har vært mindre kjent i utlandet enn svensk og dansk. Utviklingen de siste 10 årene har imidlertid i noen grad endret dette til det bedre.

Norsk filminstitutt samarbeider i dag tett med langfilmprodusentene og med salgsagentene deres. Salgsagentene, som dekker alle vinduer, fra kino via fjernsyn til dvd, hotell osv., er de samme som selger dansk og svensk film. Agentene har samstemt uttalt seg positivt om instituttets overordnede, langsiktige profilering av norsk film (Kalkvik s. 6). Filminstituttet står selv for salget av norsk kortfilm, i enkelte tilfelle også av lange dokumentarfilmer, i nært samarbeid med produsentene, da dette området er lite kommersielt attraktivt for salgsagenter.

Dersom produsenten ønsker det, gjennomgår Filminstituttet en festival- og markedsstrategi med produsenten før filmens premiere, hvor også valg av salgsagent er et viktig tema. I dag har Filminstituttets noe begrensede muligheter til selektivt å støtte den enkelte film ut fra en vurdering av dens kommersielle muligheter i utlandet. I denne forbindelse vil vi henvise til Norsk filminstitutts budsjettforslag for 2007, der vi foreslår en ny tilskuddsordning for støtte til produsent/agent/distributør i forbindelse med lanseringsarbeidet. Ikke minst vil dette være verdifullt når en norsk film får spesiell internasjonal oppmerksomhet, f. eks. ved en Oscar-nominasjon eller uttak til en viktig festival. Hensikten er å kunne være mer fleksibel og støtte filmer som har et spesielt kommersielt potensial internasjonalt, med noe mer midler enn i dag. En styrket innsats på dette området vil kunne løfte arbeidet til europeisk standard, slik dette drives med gode resultater bl.a. i Frankrike og Tyskland.

Rambøll har i liten grad satt seg inn i samspillet mellom utenlandsarbeidet og Norsk filminstitutts øvrige virksomhet. Tilhørigheten til instituttet er av stor betydning for bredden og kvaliteten på utenlandsarbeidet. Her kan spesielt nevnes Filmarkivet, Cinemateket og Filminstituttets fokus på barnefilm og barne- og ungdomsrelatert virksomhet. Et tiltak, som nå er under gjennomføring, er å utnytte Filminstituttets kompetanse på digital formidling av film som datafiler over nett og ta den teknologien som vi har utviklet for Filmarkivet.no i bruk også for formidling av påsynsmuligheter til kjøpere i utlandet. På noe sikt vil et slikt system kunne brukes til direkte leveranse av filmen til festivaler og ved internasjonale salg.

Ingen av de nordiske eller andre europeiske lands filminstitusjoner har lik struktur. Arbeidet med profilering i utlandet er i noen tilfeller lagt til separate institusjoner, mens man i andre land har valgt å legge det sammen med forvaltningen av tilskuddsordninger til produksjon.

Tilknytning til arbeid med bevaring og formidling slik som i Norge, er også et vanlig mønster og finnes for eksempel i Sverige og Danmark. Et nytt moment er at Norge nå er i ferd med å få ulike regionale finansieringsordninger ved siden av Norsk filmfond. Når det gjelder kort- og dokumentarfilm er heller ikke i dag på langt nær alle filmene finansiert med midler fra Filmfondet. En rekke av de filmene Filmintituttet presenterer i utlandet er finansiert med midler fra de regionale filmsentrene, Fond for lyd og bilde, filmskolen på Lillehammer og andre utdanningsinstitusjoner, eller med privat kapital. Den beste løsningen også i fremtiden vil være å beholde utenlandsarbeidet i en nasjonal institusjon som også på andre områder arbeider med formidling og profilering og uten direkte tilknytning til produksjonsfinansieringen.

Filmutvikling (Rambølls anbefaling # 6)

Ved omlegging av filmpolitikken i 2001 og opprettelsen av Norsk filmutvikling på basis av det tidligere Statens studiesenter for film var tanken at en tredje kraft skulle tilrettelegge for utviklingsarbeid med en viss grad av uavhengighet til finansieringsinstitusjonen. Norsk filmintituttt antar at denne tanken fremdeles er gyldig, og at en overføring av utviklingsarbeidet til Filmfondet vil svekke Filmutviklingens muligheter til å inspirere til utvikling, ny kreativitet og nødvendig eksperimentering i norsk filmproduksjon.

I forbindelse med denne anbefaling legger rapporten fram noen tanker om at samarbeidet mellom filmintitusjonene kan være tettere og bedre enn det er i dag. Norsk filmintituttt er enig i denne vurderingen og ønsker selv å aktivt bidra til en slik utvikling.

Regional filmtiltak (Rambølls anbefaling # 7)

I mandatet for den foreliggende rapporten var en vurdering av en regional utvikling av filmvirksomhet i Norge et spesielt punkt. Etter vår vurdering har ikke konsulentfirmaet gjort noen god jobb på dette punktet, vurderingene og konklusjonen synes noe tilfeldige. Det er for eksempel vanskelig å finne belegg for den bastante konklusjonen om at det bare er plass til 3 filmfinansieringsmiljøer i Norge i tillegg til Norsk filmfond.

Globalisering og internasjonalisering av filmbransjen skjer i stadig raskere takt i de fleste land. Det er derfor viktig at det også legges til rette for dette i Norge - for at vi skal kunne møte den økende konkurransen og få en mer profesjonell bransje. Audiovisuell sektor er en vekstnæring, og selv om distribusjons- og visningsstrukturer vil forandre seg i årene som kommer, vil behovet for de gode historiene – og dermed fagfolkene som kan fortelle dem – fortsatt være til stede.

Framveksten av regionale filmsentra med solid lokal forankring viser en tydelig vilje til å satse på nye næringsstrukturer og kultur som næring i regionene. Vi har fått opplyst at det allerede er bevilget ca 50 millioner kroner regionalt til filmproduksjon for perioden 2004 – 07. Potensialet er sikkert betydelig større. Det er viktig å utnytte de ressursene som ligger i regionene for å få frem en større bredde i den norske filmbransjen og for å få frem nye og mer varierte og geografisk differensierte fortellinger. For å få til en levedyktig bransje i regionene er det viktig med mest mulig kontinuerlig arbeid for filmarbeiderne der.

Særlige tiltak for å trekke utenlandske produsenter til Norge bør innføres, i form av skattelette, slik Filmkommisjonen har anbefalt, og som Stortinget våren 2005 ba Kulturdepartementet om å gjennomføre. Flere europeiske land, som Island, Irland, Ungarn, Tsjekia, Sveits og Østerrike, har nå innført slike tiltak. De er nødvendige i en skarp konkurranse om utvikling og arbeidsplasser i audiovisuell sektor, ikke minst i regionene, som åpenbart vil være mer attraktive enn hovedstaden for valg av norske locations. Forutsetningen vil naturligvis være at det finnes lokal kompetanse.

Innføring av skatteinsentiver i forbindelse med utenlandske filmproduksjoner vil ikke bare gi Norge et konkurransefortrinn, det vil også være en kritisk suksessfaktor for regionene i forhold til å utvikle og opprettholde et fagmiljø. Det må være en målsetning at den kompetanse, infrastruktur og det unike utvalg av innspillingsfasiliteter som finnes i Norge også skal kunne være en del av den eksporten som finner sted.

Digital distribusjon og visning

Norsk filmproduksjon er allerede i dag dominert av digital produksjonsteknologi, og denne utviklingen har i høy grad funnet sted etter omleggingen av filmpolitikken i 2001. Man må anta at uten denne utviklingen, som i noen grad har senket produksjonskostnadene, ville det ikke vært mulig for norske filmprodusenter å tilpasse seg de nye og sterkere krav til egenfinansiering som da ble innført.

Fremdeles er sisteleddet i kjeden – distribusjon og visning på kino – preget av kostbar framstilling og forsendelse av 35 mm kopier. For å nå de filmpolitiske mål er det like viktig at norske filmer er tilgjengelige for befolkningen i hele landet som at de produseres. Mangelen på en vurdering av effekten av overgangen til digital visning og hvordan denne vil virke inn på produksjonen, er en svakhet i Rambøll-rapporten selv om det naturligvis kan være vanskelig å forutsi virkningene.

Filmpolitisk handler dette om å opprettholde en differensiert norsk kinostruktur og legge til rette for at det skal bli mulig for mange norske kommuner å beholde den lokale kinoen også ved overgang til digital visning – trolig i løpet av et par år. Vi vil anbefale at analyser av denne utviklingen bringes sterkere inn før man treffer endelige beslutninger om de filmpolitiske virkemidlene for perioden fram mot 2010 – et tidspunkt da film på film ikke lenger vil være tilgjengelig på norske kinoer. Dersom det er ønskelig, bidrar Norsk filminstitutt gjerne med mer konkrete vurderinger og anbefalinger i denne sammenheng.

Stortinget innførte for noen år siden en støtteordning for teksting av norske filmer for hørselshemmede. Ved digital visning vil det bli svært enkelt og rimelig å tilrettelegge for at alle norske kinofilmer skal utstyres med tekstfil som skal kunne brukes på utvalgte forestillinger.

Oslo 21.3.2006

Vigdis Lian
direktør