



Utrekning av insentivordninger for film- og TV-produksjon

*Utarbeidet for Kulturdepartementet
10. april 2014*

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Innhold

1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn for problemstillingen	4
1.2 Vår metodiske tilnærming	4
2. Bruk av insentivordninger internasjonalt	5
2.1 Innretning på ordninger	5
2.2 Virkninger av insentivordninger i utvalgte land	13
3. Behovet for insentivordninger i Norge	18
3.1 Mulige politiske målsetninger for filmproduksjon i Norge	18
3.2 Situasjonen i film- og TV-bransjen	18
4. Nytte-kostnadsanalyse ved innføring av insentivordning for film- og TV-produksjon i Norge	21
4.1 Alternative insentivordninger	21
4.2 Potensielle nytte- og kostnadsvirkninger	22
4.3 Sammenligning av ulike alternativer i et samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsperspektiv	25
4.4 Kilder til usikkerhet	28
5. Anbefaling basert på samlet vurdering	30
Litteratur	31
Vedlegg A: Insentivordninger i Europa	32
Vedlegg B: Land i verden med insentivordninger	34
Vedlegg C: Liste over informanter	35
Vedlegg D: Intervjuguide til norske aktører	36
Vedlegg E: Intervjuguide til internasjonale aktører	37

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag fra Kulturdepartementet har Oslo Economics utredet bruk av insentivordninger for film- og TV-produksjon. Vi har sett på hvordan slike ordninger er innrettet i andre land, hvilke virkninger de har hatt, i hvilken grad denne type ordninger bør innføres i Norge og hvordan en slik ordning eventuelt bør utformes.

Rundt 40 land i verden, herav 16 i Europa, har innført insentivordninger for film. I denne utredningen har vi særlig studert insentivordningene på Island, Irland, Storbritannia, Frankrike og New Zealand. Ordningene i disse landene er utformet på forskjellig vis og omfatter alt fra skatterabatt for investorer til direkte tilskudd til produsenter. Noen ordninger retter seg kun mot utenlandske produksjoner, mens andre behandler innenlandske og utenlandske produksjoner likt. Begrunnelsen for ordningene er først og fremst næringspolitisk, altså et ønske om å stimulere innenlandsk film- og TV-industri. Analyser som har studert virkningen av insentivordninger, og nøkkeltall fra bransjen i utvalgte land, tyder på at ordningene virker etter den hensikten. Ordningene bidrar til å øke etterspørselen etter tjenester som benyttes til filmproduksjon. I tillegg har enkelte land hatt en økning i turisttilstrømmingen, etter sigende fordi filmproduksjoner har gitt internasjonal oppmerksomhet om innspillingslandet.

Hvorvidt Norge bør innføre en insentivordning for film eller ikke avhenger av den næringspolitiske målsettingen myndighetene har for norsk filmindustri. Det er lite som tyder på at en insentivordning er et godt filmpolitisk virkemiddel. Hvis det er et politisk ønske om å styrke næringene som er involvert i filmproduksjon i Norge (fremfor andre næringer), kan det være et aktuelt tiltak. Det er imidlertid usikkert om en insentivordningen i Norge vil ha like sterk effekt som det ordningene ser ut til å ha hatt i landene vi har studert. Mange av landene Norge konkurrerer mot som innspillingslokalitet har i dag både lavere kostnadsnivå og insentivordninger. At Norge får insentivordninger som «matcher» konkurrentlandenes, betyr ikke nødvendigvis at Norge blir konkurransedyktig, siden kostnadsnivået uansett er høyt. Bransjen hevder imidlertid at en insentivordning vil generere 5 til 10 utenlandske produksjoner hvert år. I tillegg kan trenden med at norske produksjoner spilles inn i utlandet snus, dersom ordningen også gjøres gjeldene for norske innspillinger.

I vurderingen av om en insentivordning for film bør innføres eller ikke bør det også ses hen til dynamiske virkninger. For det første er det ingen garanti for at en insentivordning som fungerer i dag vil fungere i morgen. Konkurransen mellom land om å tilby best ordninger kan føre til at det stadig er nødvendig å gi bedre betingelser til filmprodusentene, slik at kostnadene ved ordningen over tid øker. For det andre kan innføring av en gunstig særordning for én bransje (her filmbransjen) medføre at andre bransjer vil sloss for å få gjennomført liknende ordninger. Det kan uthule prinsippet om næringsnøytralitet.

Dersom Norge skal innføre en insentivordning for film, er vår vurdering at den islandske modellen bør velges. Det skyldes at ordningen er enkel, oversiktlig og lett å sette seg inn i, samt at ordningen allerede har blitt ESA-godkjent.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for problemstillingen

Internasjonalt er det betydelig konkurranse om å tiltrekke seg store utenlandske filmproduksjoner. Store filmproduksjoner kan innebære økt omsetning til lokalt næringsliv, mer turisme og økt sysselsetting i filmbransjen. Norge har blitt vurdert som lokalisering i forbindelse med flere store internasjonale produksjoner, men har ved flere anledninger blitt valgt bort til fordel for land med lavere kostnadsnivå og/eller med insentivordninger for filmproduksjon. Ved flere tilfeller har norske produksjonsselskap også valgt bort Norge som innspillingssted til fordel for andre land.

Insentivordninger for film og TV har blitt stadig vanligere i land som det er naturlig å sammenligne Norge med, deriblant Irland, Island, Storbritannia, Canada og New Zealand. Også flere land i Sentral- og Øst-Europa som Tsjekkia, Ungarn og Litauen har innført slike ordninger. Ordningene er basert på overføringer mellom det offentlige og produksjonsselskaper i form av skatterefusjon eller tilskudd, og gis under forutsetning av at filmen spilles inn i landet, pluss eventuelt andre forutsetninger.

Før en insentivordning eventuelt innføres i Norge ønsker regjeringen å få på plass et beslutningsgrunnlag basert på erfaringer fra land som allerede har innført insentivordninger. I denne rapporten redegjøres det for bruk av insentivordninger internasjonalt, med hovedfokus på et utvalg bestående av fem land: Island, Irland, Storbritannia, Frankrike og New Zealand.

1.2 Vår metodiske tilnærming

Rapporten er delvis strukturert etter veileder for samfunnsøkonomisk analyse fra Finansdepartementet. Innenfor prosjektets rammer har det imidlertid ikke vært mulig å gjennomføre en fullstendig

samfunnsøkonomisk analyse. Rapporten og analysene ser derfor på de elementene fra en samfunnsøkonomisk analyse som er mest relevante. I kapittel 2 vurderes mulighetsrommet for alternative insentivordninger, basert på gjennomgangen av bruk av slike ordninger internasjonalt. I tillegg vurderes virkningene av insentivordninger, både kostnader og nytte. I kapittel 3 gir vi en kort gjennomgang av situasjonen i norsk filmbransje for å synliggjøre status og behov. I kapittel 4 vurderer vi innføringen av ulike insentivordninger i Norge ut fra en samfunnsøkonomisk nytte-kostnadstilnærming. Vurderingene er basert på gjennomgangen i kapittel 2 og 3.

Vi har innhentet informasjon og synspunkter fra informanter i norsk filmbransje og fra informanter hos institusjoner internasjonalt som forvalter ulike insentivordninger. En oversikt over hvem vi har kontaktet og gjennomført intervjuer med er å finne i vedlegg C og intervjuguidene i vedlegg D og E.

Figur 1-1 Strukturen i en samfunnsøkonomisk analyse



2. Bruk av insentivordninger internasjonalt

Om lag 40 land i verden har innført ulike former for insentivordninger, hvorav 16 av disse ligger i Europa.¹ Dette utgjør om lag en tredjedel av landene i Europa. Analysen begrenses imidlertid til å vurdere insentivordningen i fem land:

- Island
- Irland
- Storbritannia
- Frankrike
- New Zealand

Vi har vurdert det som hensiktsmessig å i hovedsak avgrense analysen til land i Europa og EU/EØS da disse landene vil være underlagt samme regler for statsstøtte som Norge. Det vil si at det ut fra et statsstøtterettslig perspektiv burde være uproblematisk å innføre ordninger etter modellene i disse landene i Norge.

I tillegg til å være underlagt samme regler for statsstøtte har også landene andre ting til felles med Norge. Dette omfatter blant annet et forholdsvis likt kostnadsnivå, sammenlignet med lavkostland som Tsjekkia og Ungarns som også har insentivordninger. Videre kan flere av landene i utvalget - Island, Irland, Storbritannia og New Zealand - sies å ha noen av de samme scenografiske mulighetene som Norge. Dette er

i så måte land som Norge konkurrerer med om å tiltrekke seg internasjonale filmproduksjoner. Informasjon som har fremkommet i intervjuer med aktører i bransjen bekrefter dette.

2.1 Innretning på ordninger

I det følgende gjennomgås insentivordningen i hvert av de nevnte landene. Ordningene beskrives langs følgende dimensjoner:

- Generelt: Når ble ordningen innført og hva var motivasjonen?
- Hvordan er ordningen strukturert?
- Hvilke utgifter dekkes og hvilke produksjoner omfattes?
- Hvilke krav stilles for å motta støtte?

Ordningene skiller seg i struktur ved at enkelte innebærer en direkte støtte (tilskudd), mens andre kommer i form av skatterabatter. Videre varierer kravene som stilles for at en produksjon skal kunne motta støtte. For eksempel stiller enkelte ordninger som krav at en viss andel av budsjettet til produksjonen brukes i landet som yter støtten, en såkalt grense for minimumsforbruk.

2.1.1 Island: Direkte refusjon etter innspilling uten grenser for minimumsforbruk og refusjon

Insentivordningen for film- og TV-produksjon i Island, "Act No 43/1999 on Temporary Reimbursements in Respect of Film Making in Iceland", har eksistert siden

Figur 2-1 Land i verden med ulike former for insentivordninger (markert i rødt)



¹ Se vedlegg A for en oversikt over de europeiske ordningene og vedlegg B for liste over land i verden med insentivordninger.

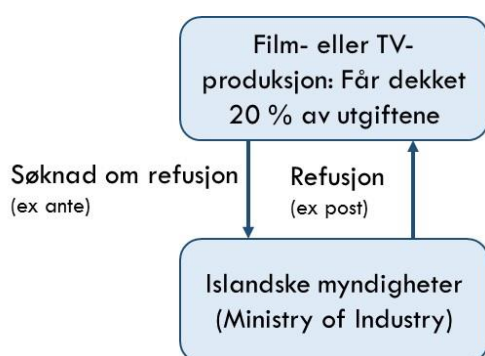
1999.² Siden ordningen først ble innført har andelen av kostnadene som refunderes økt noe, ordningen er ellers uendret. Målet med ordningen var og er å fremme Islands kultur, historie og natur.

Hvordan er ordningen strukturert?

Insentivordningen på Island er innrettet slik at en produksjon får tilbakebetalt 20 prosent av kvalifiserte utgifter. *Kvalifiserte utgifter* henviser til de utgiftene som dekkes innenfor insentivordningen.

Refusjonen av utgifter skjer etter at kostnadene er påbeløpt, og kun dersom søknad om refusjon er levert. Søknad om refusjon må leveres før produksjonsstart, og må blant annet innholdet et detaljert budsjett. Ordningen er illustrert i Figur 2-2.

Figur 2-2 Den islandske insentivordningen for filmproduksjon



Hvilke utgifter dekkes og hvilke produksjoner omfattes?

De kvalifiserte utgiftene omfatter alle dokumenterte utgifter som er påløpt på Island, uavhengig av hvor stor del av filmens budsjett som brukes på Island. Det er dermed ingen nedre grense for utgifter som må bæres på Island, for at en produksjon skal være berettiget til å motta støtte fra insentivordningen. Insentivordninger i enkelte andre land har i motsetning til Island grense for *minimumsforbruk*. Ordningen på Island setter heller ingen øvre grense for refusjon.

De kvalifiserte utgiftene avkortes mot annen støtte. Dersom en islandsk film mottar annen filmstøtte tilsvarende 40 prosent av filmens budsjett vil de kvalifiserte utgiftene kun utgjøre 60 prosent av de totale utgiftene.

Dersom mer enn 80 prosent av de totale produksjonskostnadene påløper på Island, dekker insentivordningen også utgifter som er påløpt i EU.

Insentivordningen dekker film- og TV-produksjoner, med unntak av reklame-, nyhets- og sportsmateriale, kortfilmer og materiale som primært er ment til å

promotere varer og tjenester. Insentivordningen dekker både nasjonale og internasjonale produksjoner.

Hvilke krav stilles for å motta støtte?

For at en produksjon skal få støtte gjennom insentivordningen må det opprettes et produksjonsselskap som ene og alene har til hensikt å gjennomføre produksjonen (et *single-purpose selskap*). Dette er ment å sikre at pengene faktisk går til film- og TV-produksjon. I tillegg må en produksjon oppfylle enkelte kulturelle krav. Produksjonen skal blant annet bidra til å spre islandsk kultur, eller bidra til økt kompetanse i islandsk filmbransje. Alle ordningene vi har sett på stiller krav om oppfyllelse av kulturelle kriterier for å kunne motta støtte. Dette kommer som følge av EU-lovgivning.³

Det er en komité bestående av tre medlemmer som vurderer hvorvidt en produksjon skal få støtte. Medlemmene er utpekt av to ulike departementer:

"The Minister shall appoint the committee, and the Minister responsible for motion pictures and the Minister responsible for State treasury and financial affairs shall each nominate one member, while the third shall be appointed without nomination to serve as chairman of the committee."

Hovedansvaret for ordningen ligger hos «Ministry of Industry and Innovation», som er den islandske ekvivalenten til Nærings- og fiskeridepartementet.

2.1.2 Irland: Skatterabatt til investorer med nedre grense for minimumsforbruk og øvre grense for refusjon

Irlands insentivordning, omtalt som «Section 481», har eksistert siden 80-tallet, men har vært gjenstand for endringer flere ganger (Department of Finance, 2012). Endringer omfatter økninger i øvre tak for støtte og endringer i hvem støtteordningen gjelder for. Dagens versjon av ordningen har eksistert siden 2008. Fra og med 2015 vil insentivordninger igjen endre form: Andelen av kostnadene ved filmproduksjon man får refundert vil øke fra 28 til 32 prosent (Irish Film Board, 2013).

Hvordan er ordningen strukturert?

Den irske ordningen gir skatterabatt til investorer, hvilket innebærer at støtten ikke gis direkte til produsenten. En investor som finansierer en filmproduksjon med et gitt beløp, vil få tilsvarende beløp fritatt for toppskatt, som i Irland er på 41 prosent. Investorene som investerer i film og som

² Vedtaket skal ifølge lovteksten oppheves fra og med 2017.

³ Se for eksempel State aid N 461/2005 – United Kingdom UK film tax incentive

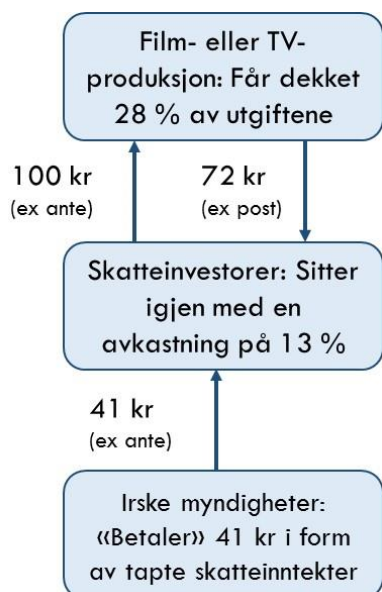
gjennom det får tilgang til en skatterabatt omtales som skatteinvestorer.

Ordningen er åpen for private investorer og selskaper. Grensen for hvor mye en privat investor kan stille til disposisjon er 50 000 euro i løpet av et kalenderår, mens grensen for selskaper er 10 millioner euro i løpet av en 12-månedersperiode.

Filmproduksjonen som mottar finansieringen trenger kun å tilbakebetale 72 prosent av det mottatte beløpet. Det innebærer at produksjonen får dekket 28 prosent av kostnadene sine. Produksjonen, eller selskapet som har bestilt produksjonen, må sette av pengene som skal tilbakebetales. Pengene tilbakebetales så hvis/når produksjonen blir ferdig. Skatteinvestoren får dekket resten, i tillegg til avkastning, gjennom fritak på toppskatt. En investering i et filmprosjekt vil under vanlige omstendigheter gi en avkastning på 13 prosent for investoren. Merk at ordningen innebærer at skatteinvestoren bærer hele risikoen.

Insentivordningen er illustrert med et eksempel i Figur 2-3. For enkelthets skyld har vi antatt utgifter på 100 kr totalt.

Figur 2-3 Den irske insentivordningen for filmproduksjon



Hvilke utgifter dekkes og hvilke produksjoner omfattes?

En filmproduksjon kan dekke hele 80 prosent av filmens kvalifiserte utgifter opp til 50 millioner euro gjennom investeringer fra skatteinvestorer. Dette omfatter:

- Utgifter til arbeidskraft fra Irland og EU.
- Kostnader til tjenester og varer som ytes eller produseres i Irland.

I likhet med Island har heller ikke Irland en grense for minimumsforbruk.

Ettersom kun 80 prosent kan finansieres gjennom skatteinvestorer, er den faktiske refusjonsraten på 22,4 prosent ($= 28 \% * 80 \%$).

Produksjonene som omfattes av insentivordningen er:

- Spillefilmer
- Kreative dokumentarer
- TV-drama
- Animerte filmer

Insentivordningen gjelder for både irske og internasjonale produksjoner.

Hvilke krav stilles for å motta støtte?

For at en produksjon skal få støtte gjennom insentivordningen må det opprettes et produksjonsselskap som ene og alene har til hensikt å gjennomføre produksjonen. Produksjonsselskapet må søke om å komme inn under insentivordningen innen det tidspunktet der 25 prosent av produksjonens kostnader er påbeløpt.

Utover kravene som stilles til organisering av produksjonen, stilles det kulturelle krav til innholdet i selve produksjonen. Disse kravene er bredt definert og brukes til å vurdere hvorvidt en produksjon vil stimulere irsk filmproduksjon og irsk økonomi. Prosjekter vurderes også ut fra hvordan de fremstiller irsk kultur og i hvilke grad de bidrar til å heve kompetanse blant irske arbeidstakere. Det er det irske kulturdepartementet (Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht) som foretar disse vurderingene.

2.1.3 Storbritannia: Skatterabatt til produsenten med grense for minimumsforbruk og relativt mer støtte til små produksjoner

I likhet med Irland har Storbritannia hatt insentivordninger for film på plass lenge. Ordningen slik den ser ut i dag ble innført i 2007. Dagens ordning er skattebasert, slik som ordningen i Irland, men rettet direkte mot filmproduksjoner (produksjonsselskaper) og ikke mot investorer (HM Revenue and Customs, 2014).

Hvordan er ordningen strukturert?

Den britiske ordningen er innrettet slik at et produksjonsselskap får fritak for selskapsskatt på et beløp tilsvarende 80 prosent av kostnadene. Gitt at produksjonsselskapet ellers ville gått med overskudd vil det få en gevinst tilsvarende selskapsskatten, som i Storbritannia er på 26,5 prosent. Dersom produksjonen ikke ellers ville gått med skattbart overskudd, refunderes 25 prosent av utgiftene.

Ordningen kan enkelt illustreres gjennom et eksempel: En film- eller TV-produksjon har kostnader på 10 pund

og inntekter på 18 pund. Dette ville gitt et overskudd på 8 pund som produksjonsselskapet vanligvis måtte ha skattet 2,65 pund av, men ettersom selskapet faller inn under insentivordningen får det skattefritak på overskudd tilsvarende 80 prosent av utgiftene. Dette tilsvarer 8 pund som igjen tilsvarer hele overskuddet. Selskapet slipper dermed å betale skatt. Dersom selskapet ikke har inntekter refunderes 2,5 - altså 25 prosent av utgiftene.

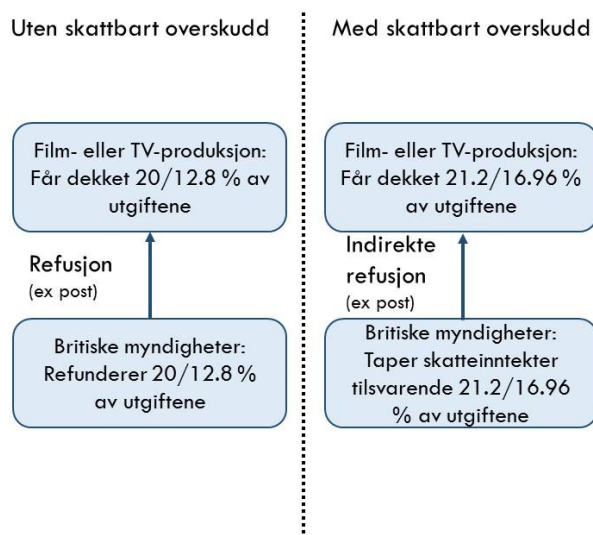
I de fleste tilfeller opprettes produksjonsselskapene som single-purpose foretak som bærer kostnadene ved produksjonen, men som ikke har inntjening.

Hvilke utgifter dekkes og hvilke produksjoner omfattes?

Andelen som refunderes vil være tilsvarende den i eksempelet over, dersom de totale utgiftene som påbeløper i Storbritannia er mindre enn 80 prosent av produksjonens totale kostnader. Det vil si at maksimum 80 prosent av kvalifiserte utgifter er tilgjengelige for tilbakebetaling. Dersom kostnadene som kan føres i Storbritannia overstiger 80 prosent av totale kostnader, innebærer det at andelen av kostnadene som kan refunderes direkte gjennom overføringer eller indirekte gjennom fritak fra skatt blir lavere, henholdsvis 20 og 21,2 prosent.⁴ Videre varierer muligheten for refusjon avhengig av produksjonens budsjett: Dersom budsjettet er høyere enn 20 mill. GBP reduseres andelen til 16,96 prosent ved skattbart overskudd og 12,8 prosent uten.

Figur 2-4 illustrer den britiske ordningen, gitt at mer enn 80 prosent av totale utgifter føres i Storbritannia.

Figur 2-4 Den britiske insentivordningen for filmproduksjon



⁴ Uten skattbart overskudd får vi da $80 \% * 25 \% = 20 \%$, og med skattbart overskudd får vi $80 \% * 26,5 \% = 21,2 \%$.

Utgiftene som kvalifiserer for refusjon omfatter alle utgiftene som påbeløper i Storbritannia, gitt at 10 prosent av produksjonens totale budsjett brukes i Storbritannia. Denne andelen ble nylig satt ned fra 25 prosent. Dersom andelen er lavere refunderes ingen av kostnadene. I likhet med ordningen på Island, setter heller ikke den britiske ordningen noe øvre tak på refusjon.

Produksjoner som kan få dekket utgifter omfatter filmproduksjoner som er tiltenkt kinovisning, spillefilmer og animerte filmer, og TV-drama (omtalt som *high-end television*). For TV-drama er minimumsgrensen for forbruk på om lag 10 millioner kroner. Ordningen gjelder for både nasjonale og internasjonale produksjoner.

Hvilke krav stilles for å motta støtte?

For at en internasjonal produksjon skal falle inn under ordningen, må den oppfylle kulturelle krav, eller kvalifisere under en samproduksjonsavtale. Det innebærer at den internasjonale produsenten samarbeider med en nasjonal aktør.

Det er *The British Film Institute* som er ansvarlige for å motta og behandle søknader til ordningen, men refunderingen skjer gjennom *HM Revenue and Customs*.

2.1.4 Frankrike: Skatterabatt til produsenten, men kun internasjonale

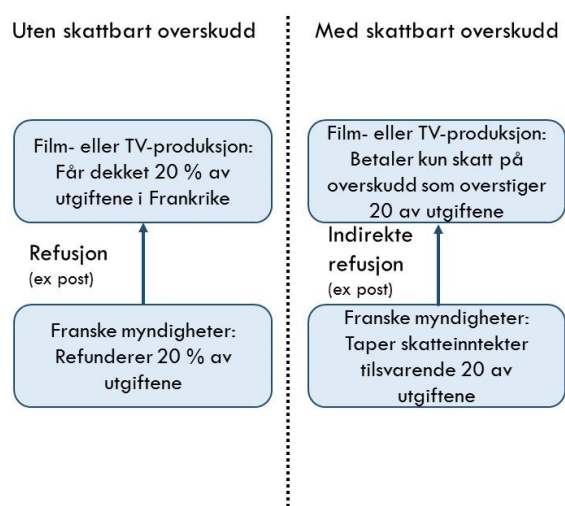
Frankrike vedtok å innføre en insentivordning for utenlandske filmer i 2008 og ordningen har vært gjeldene siden 2009 (Film France, 2013). Ordningen, omtalt som TRIP, ble innført for å sikre at filmer med handling i Frankrike faktisk skulle spilles inn i Frankrike.⁵

Hvordan er ordningen strukturert?

I likhet med den britiske ordningen, er den franske ordningen skattebasert og rettet mot produksjonsselskapet. Ordningen gir fritak fra selskapsskatt på et beløp tilsvarende 20 prosent av kvalifiserte utgifter. Dersom selskapet ikke har skattbar inntekt mottar en produksjon en tilbakebetaling fra staten på 20 prosent av kvalifiserte kostnader.

⁵ Tidligere, i 2004, innførte Frankrike en insentivordning for Nasjonale produksjoner. Ordningen eksisterer fortsatt, men gjelder som sakt bare nasjonale produksjoner (CNC, 2013).

Figur 2-5 Den franske incentivordningen for filmproduksjon



Den franske ordningen har i likhet med den irske en øvre grense på skatterabatten per produksjon. For Frankrikes vedkommende er denne satt til 10 mill. euro.

Hvilke utgifter dekkes og hvilke produksjoner omfattes?

Ordningen dekker lønnskostnader til franske og europeiske arbeidstakere, i tillegg til andre kostnader for påløper i Frankrike. Som for de andre ordningene må kostnadene føres på et nasjonalt selskap, dette kan være et single-purpose foretak. Videre, for at produksjonen skal kunne motta tilbakebetaling, må produksjonen ha kostnader som overstiger 1 mill. euro i Frankrike.

Produksjoner som kan få dekket utgifter omfatter filmproduksjoner som er tiltenkt kinovisning, spillefilmer og animerte filmer, og TV-drama. Ordningen gjelder, i motsetning til de andre ordningene som er beskrevet, kun for internasjonale produksjoner.

Hvilke krav stilles for å motta støtte?

For at en produksjon skal kunne motta støtte, må minst fem dager av produksjonen finne sted i Frankrike. Det stilles også enkelte kulturelle krav, samt krav til at den utenlandske aktøren finner en lokal samarbeidspartner. Et selskap må søke om å få støtte etter at en avtale er inngått med en samarbeidspartner. Kun kostnader som pådras etter at en søknad er mottatt, vil kunne refunderes. Søknaden behandles av det nasjonale filmsenteret (CNC) i samarbeid med Film France. CNC er underlagt det franske kulturdepartementet mens Film France er nettverk av regionale filmkomisjoner.

2.1.5 New Zealand: Direkte refusjon etter innspilling med grense for minimumsforbruk og ekstra støtte til store produksjoner

New Zealand har hatt ulike støtteordninger for film som har tiltrukket seg flere internasjonale produksjoner siden 80-tallet. Dagens incentivordning, «Large Budget Screen Production Grant», har eksistert siden 2003 (Ministry of Economic Development, 2012). New Zealand har både incentivordninger for filmproduksjon og etterarbeid. Ordningene innebærer direkte støtte til produsenter etter at produksjonen er ferdig, og er altså ikke skattebaserte. Ordningen refunderer 15 prosent av kostnadene ved produksjonen (20 prosent fra og med april 2014). Hensikten med ordningen er å bidra til økonomisk vekst i film- og TV-bransjen (Ministry of Business, Innovation and Employment, 2012)

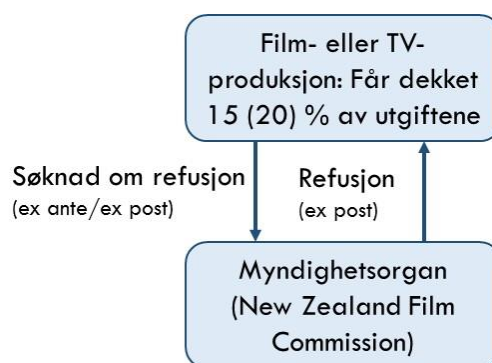
Hvordan er ordningen strukturert?

Incentivordningen dekker 15 (20) prosent av alle kvalifiserte kostnader forbundet med en produksjon. Det er ikke et tak på ordningen, men en nedre grense for minimumsforbruk. Grensen er på 15 mill. NZD for spillefilmer og 4 mill. for TV-serier. I prinsippet er det også mulig for mindre produksjoner å få støtte fra incentivordningen. Dette kan skje dersom flere mindre produksjoner samles. Hver enkelt produksjon må da overstige 3 mill. NZD og samlingen må overstige 30 mill. NZD (Film New Zealand, 2014).

Utover ordningen beskrevet over gis det en tilleggsrefusjon på 15 prosent på alle utgifter utover 200 mill. NZD. Dette tillegget har en øvre grense på 9,75 mill. NZD.

Søknad om refusjon og utbetalingen av selve refusjonen skjer etterskuddsvis, eller hver gang en produksjon akkumulerer 50 mill. NZD i påløpte kostnader. En produksjon kan søke før produksjonsstart og få en forhåndsgodkjenning, men endelig godkjenning skjer etterskuddsvis. Søknaden behandles av New Zealand Film Commission som administrerer ordningen.

Figur 2-6 Incentivordning for film- og TV-produksjon på New Zealand

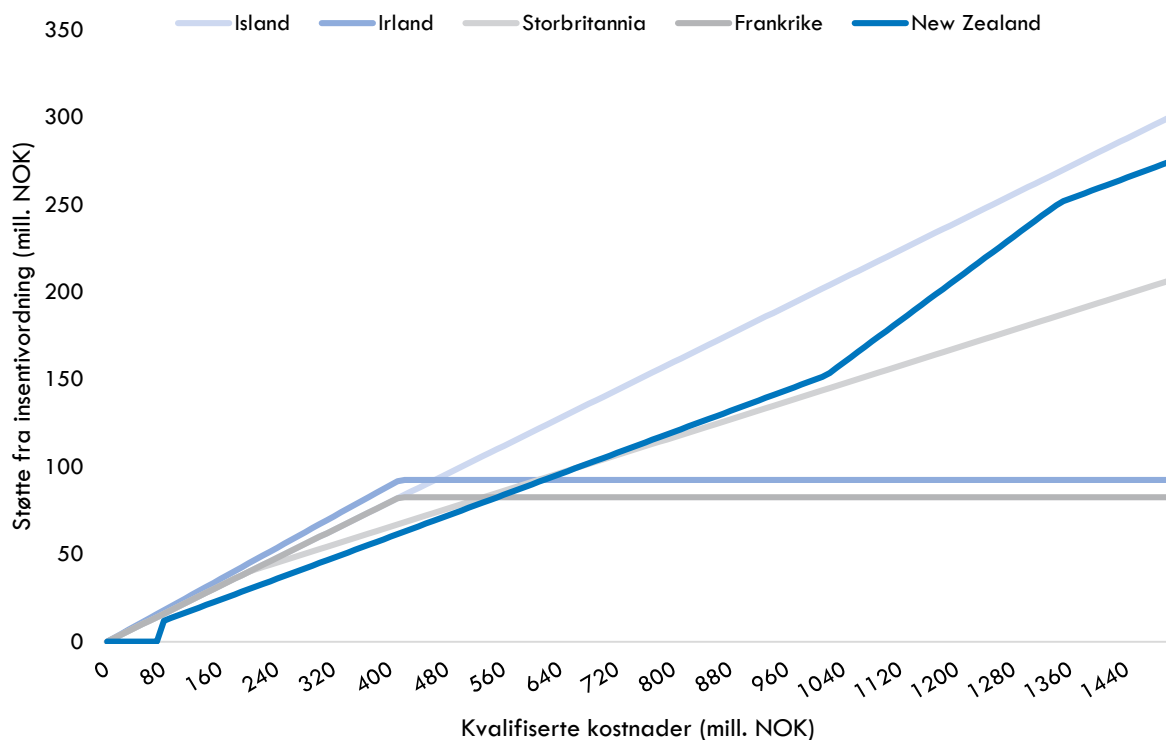


Hvilke utgifter dekkes og hvilke produksjoner omfattes?

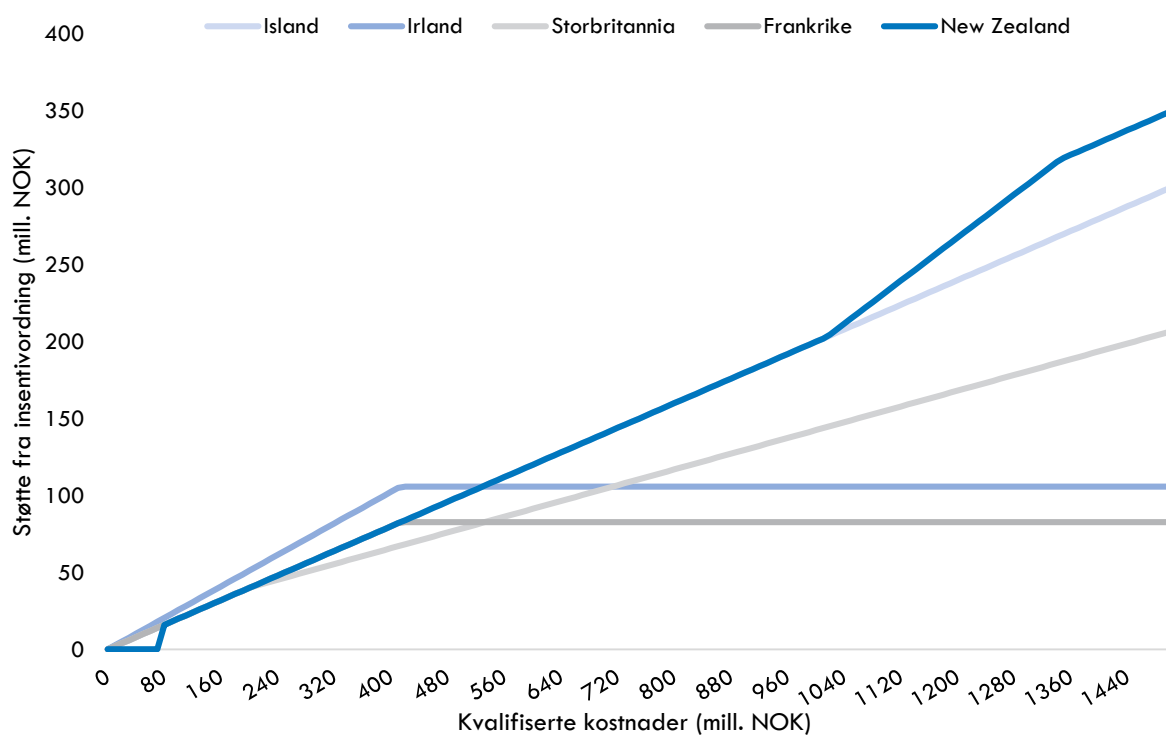
Som for de andre ordningene, omfatter ordning på New Zealand kun kostnader som påløper lokalt.

Ordningen gjelder for film- og TV-produksjoner og er i hovedsak tiltenkt internasjonale produksjoner. New Zealand har egne ordninger for nasjonale produksjoner.

Figur 2-7 Refusjon for en tenkt filmproduksjon gitt dagens ordninger



Figur 2-8 Refusjon for en tenkt filmproduksjon gitt planlagte endringer



Hvilke krav stilles for å motta støtte?

For at en produksjon skal kunne motta støtte, må søknaden komme fra et nasjonalt selskap, eller et internasjonalt selskap med adresse i New Zealand. Det utbetales ikke støtte til prosjekter som mottar støtte fra andre nasjonale ordninger.

2.1.6 Hva sitter produsentene igjen med i de ulike ordningene?

Som gjennomgangen illustrerer varierer ordningene med tanke på hvor mye det er mulig for en produksjon å få refundert. Figur 2-7 viser størrelsen på refusjonen en produksjon vil motta i hvert av landene, gitt at alle krav er oppfylt og gitt dagens ordninger. Figur 2-8 illustrerer det samme, men da gitt nært forestående endringer i ordningene som har blitt beskrevet. Dette inkluderer en økning i refusjonsraten i Irland og på New Zealand.

Hvilken ordning som gir størst kostnadsdekning avhenger av produksjonens størrelse. For produksjoner med mindre enn 455 mill. kroner i kvalifiserte kostnader, gir produksjon i Irland den største refusjonen. For produksjoner med kvalifiserte kostnader som overstiger dette beløpet kommer Island ut som landet med den mest gunstige ordningen.

Med den forestående økningen i refusjonsratene i Irland og New Zealand, til henholdsvis 32 og 20 prosent, forblir Irland landet med den mest generøse insentivordningen for «små» produksjoner. For større produksjoner vil New Zealand og Island tilby de mest gunstige ordningene. For særlig store produksjoner vil New Zealand tilby den mest generøse ordningen.

2.1.7 Oppsummering: Forskjeller og likhetstrekk

Tabell 2-1 (neste side) oppsummerer ordningene i de fem landene langs de viktigste dimensjonene, inkludert hva ordningen har kostet.

Tabell 2-1 Oppsummering av ordninger i fem land

	Island	Irland	Storbritannia	Frankrike	New Zealand
Type ordning	Direkte overføring til produksjonsselskap	Skatterabatt til investorer	Skatterabatt til produsenter	Skatterabatt til produsenter	Direkte overføring til produksjonsselskap
Refusjonsrate	20 %	22,4 % (25,6 % fom 2015)	21,2-12,8 %	20 %	15 % (20 % fom april 2014)
Timing på støtte	Etterskuddsvis	Forskuddsvis	Etterskuddsvis	Etterskuddsvis	Etterskuddsvis
Først innført / innføring av dagens ordning / neste endring	1999 / 2009 / ingen planlagte endringer	80-tallet / 2008 / 2014	80-tallet / 2007 / ingen planlagte endringer	2009 / ikke endret / ingen planlagte endringer	80-tallet / 2003 / 2014
Grense for minimumsforbruk	Nei	Nei	10 % produksjonens budsjett (nylig satt ned fra 25 %)	Om lag 8 millioner kroner	Om lag 80 millioner kroner
Øvre grense for refusjon	Nei	Om lag 105 millioner kr	Nei	Om lag 80 millioner	Nei
Gjelder både for internasjonale og nasjonale produksjoner	Ja	Ja	Ja	Nei, kun internasjonale. Egen ordning for nasjonale produksjoner.	Nei, ordningen er i utgangspunktet kun tiltenkt internasjonale produksjoner.
Gis det annen støtte til nasjonale produksjoner	Ja, det finnes andre støtteordninger, men dersom man mottar annen støtte trekkes beløpene fra det kvalifiserte kostnadsgrunnlaget.	Ja, det finnes flere andre støtteordninger og det er mulig å motta støtte fra flere.	Ja, det finnes flere støtteordninger for nasjonale produksjoner.	Ja, det finnes flere støtteordninger for nasjonale produksjoner.	Ja, det finnes flere støtteordninger, men det er ikke mulig å få støtte fra flere ordninger.
Refunderte utgifter	30 mill. kroner i 2013	940 mill. kroner i 2011 ⁶	Om lag 1.1 mrd. kroner årlig i perioden 2006-2011 ⁷	Ikke tilgjengelig	Om lag 200 mill. kroner i året i perioden 2004-2011 ⁸
Administrative kostnader ved ordningen	2-3 årsverk	2 mill. kr i 2011	Ikke tilgjengelig	Ikke tilgjengelig	1.25 mill. kroner årlig i perioden 2004-2011

⁶ Department of Finance, 2012

⁷ Oxford Economics (2012)

⁸ Ministry of Business, Innovation and Employment, 2012

2.2 Virkninger av insentivordninger i utvalgte land

Basert på kontakt med ansvarlige myndigheter og gjennomgang av statistikk og litteratur på området, er vår vurdering at innføring av insentivordninger for film- og TV-produksjon kan ha til dels omfattende virkninger. Dette gjelder særlig for film- og TV-bransjen, men også turistnæringen. Det er imidlertid usikkert hvordan disse virkningene preges av at stadig flere land innfører insentivordninger. Når konkurransen om å tiltrekke seg produksjoner øker, vil virkningene fra ordningen avta. Det er videre ikke åpenbart at positive virkninger for film- og TV-bransjen isolert gir samfunnsøkonomisk lønnsomhet når alle samfunnsvirkninger regnes inn.

I det følgende tar vi for oss funn fra studier som har undersøkt virkningene av insentivordninger for film- og TV-bransjen i utvalgte land. Videre ser vi på utviklingen i en del indikatorer som kan belyse virkningene av insentivordninger, herunder sysselsetting og verdiskapning i film- og TV-bransjen og utviklingen i antallet produksjoner.

2.2.1 Noen funn fra litteraturen

Studier som er gjennomført i landene vi ser på peker i retning av at insentivordningene har positiv innvirkning på film- og TV-bransjen. Hva angår den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av ordningene, ser denne ut til å være av mindre omfang, og i noen tilfeller netto samfunnsøkonomisk underskudd. Vi kan trekke frem følgende funn:

- Oxford Economics (2012) finner at den britiske insentivordningen bidrar til å skape 27 600 jobber direkte og 55 200 jobber når ringvirkninger inkluderes. Resultatet er basert på tidsserieanalyser av sammenhengen mellom filmproduksjon i Storbritannia og det relative kostnadsnivået i Storbritannia sammenlignet med andre land. Analysen finner videre at ordningen bidrar til verdiskapning tilsvarende 14 mrd. kroner årlig. Dette gir igjen skatteinntekter som overstiger utgiftene til ordningen.
- Turisme relatert til film og TV utgjør et stort marked. Statistics New Zealand finner at 6 av 100 besøkende til New Zealand oppgir Ringenes herre som årsak og en undersøkelse utført av Travelsat indikerer at totalt om lag 40 millioner turister årlig tar valg om reisemål basert på filmer og/eller TV-serier.
- En samfunnsøkonomisk analyse av ordningen i Irland finner at den gir et samfunnsøkonomisk underskudd på om lag 270 millioner kroner i året. Merk at den offisielle irske kost-nyttemetodikken

skiller seg en del fra den norske, blant annet ved en høyere skattefinansieringskostnad. Videre baserer analysen seg på forholdsvis strenge forutsetninger med tanke på hvor mange produksjoner som oppstår som følge av ordningen og hvor mange arbeidsplasser ordningen faktisk skaper. Konkret forutsetter analysen at 80 prosent av prosjektene som realiseres gjennom ordningen ville blitt realisert uansett og 80 prosent av jobbene som skapes ville blitt skapt uansett (Department of Finance, 2012).

- En annen samfunnsøkonomisk analyse gjennomført for Irland gir svak positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet - om lag 20 millioner kroner årlig (Indecon, 2012). Denne analysen baserer seg på en annerledes metodikk.
- En evaluering av ordningen på New Zealand anslår at ordningen har gitt nettovirkninger på om lag 70 millioner kroner i løpet av en periode på 7 år (Ministry of Business, Innovation and Employment, 2012).

Vi har også sett på et utvalg studier gjennomført i USA:

- En studie utført av Aecon (2009) konkluderer med at insentivordningen i Pennsylvania har en årlig nettovirkning på økonomien på om lag 4,5 millioner USD.
- Luther (2009) finner at flertallet av jobbene som skapes som følge av insentivordningene er kortvarige. Det er generelt få langsiktige virkninger.
- En rapport fra delstatsmyndighetene i Louisiana konkluderer med at ordningen genererer skatteinntekter tilsvarende 14 prosent av det delstaten gir i støtte (Louisiana Legislative Auditor, 2013). Ordningen medfører dermed betydelige tap for det offentlige.
- En annen rapport gjennomført av delstatsmyndighetene i Massachusetts finner også svært negative virkninger for offentlige finanser som følge av ordningen. Delstatsmyndighetene konkluderer med at skatteinntekter tilsvarende 16 prosent av det delstaten gir i støtte (Commonwealth of Massachusetts Department of Revenue, 2013).

De ulike studiene er ikke direkte sammenlignbare. Noen ser kun på virkningen for bransjen, mens andre ser på virkningen for offentlige finanser. Noen ser på hele bildet i en samfunnsøkonomisk analyse.

2.2.2 Filmproduksjon i land med insentivordninger og direkte effekter av dette - utvikling i utvalgte land

De direkte effektene fra økt film og TV-produksjon henviser til sysselsetting og verdiskapning i bransjen. Fra data som har blitt samlet inn og som er med i analysen kan det se ut som om insentivordninger bidrar til økt filmproduksjon, samt økt sysselsetting og verdiskapning i bransjen.

Det er imidlertid enkelte forhold som kompliserer bildet. Flere av landene i analysen har hatt flere insentivordninger før dagens ordning. Videre finner det sted en utvikling der land som konkurrerer om å tiltrekke seg de samme produksjonene gjør endringer i ordningene sine. I tillegg er det andre forhold som har innvirkning på bransjen for film og TV-produksjon i et

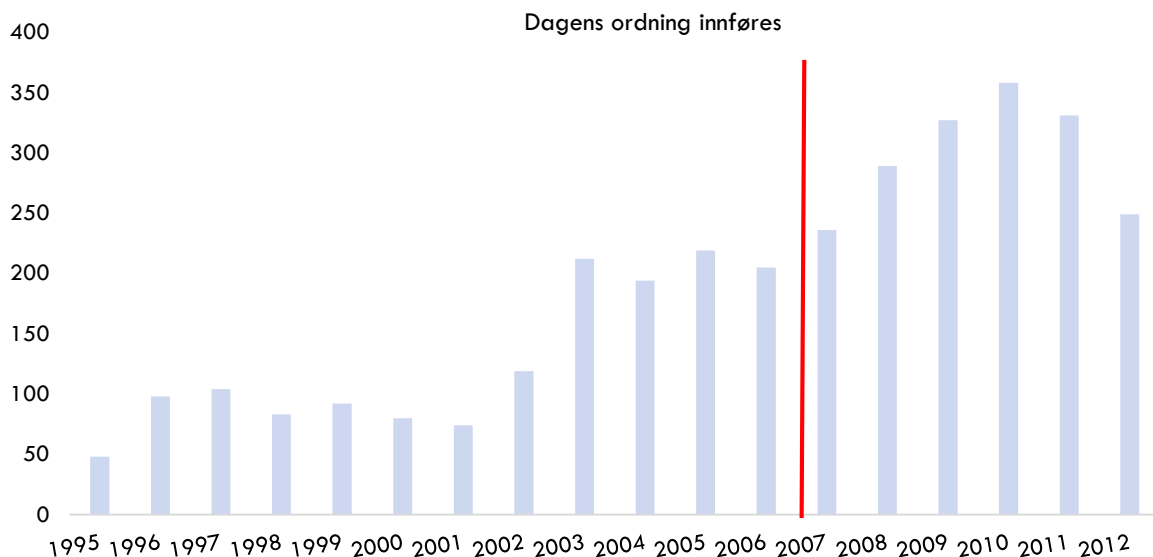
land, blant annet konjunkturer og preferanser blant produsenter.

Storbritannia

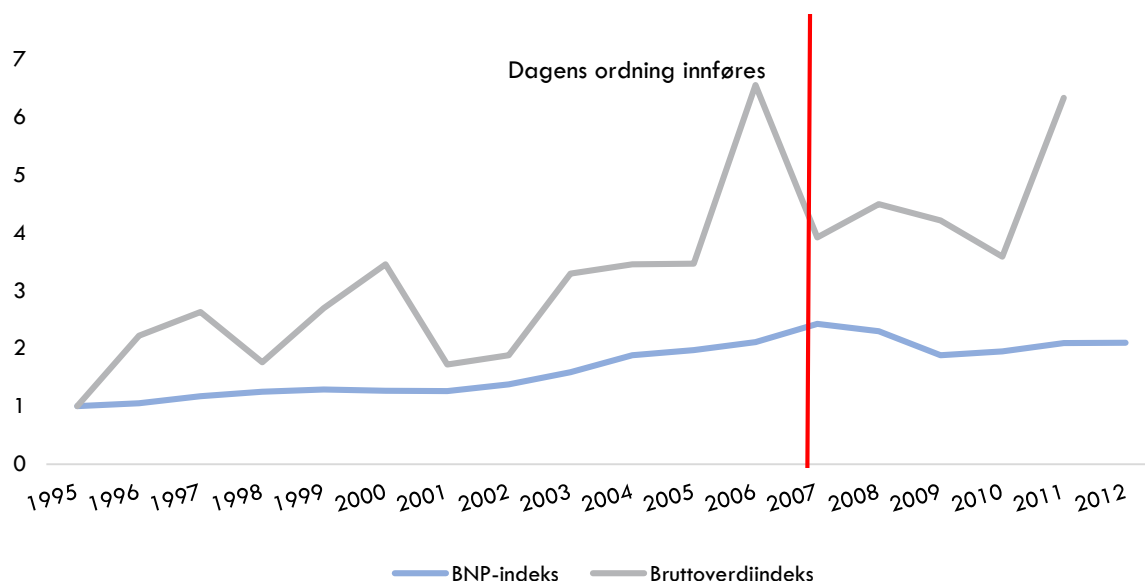
Vi ser først på Storbritannia. Landet har hatt flere ulike ordninger siden 80-tallet, og dagens ordning ble innført i 2007. Av Figur 2-9 ser vi at 2007 ble fulgt av en periode med økt filmproduksjon. Frem til og med 2010 var det vekst i antallet produksjoner fra år til år. I perioden 2010-2012 har antallet produksjoner falt. Dette kan være en indikator på at virkningen av insentivordningen først og fremst var kortsiktig.

Ser vi på verdiskapningen i filmnæringen i Figur 2-10 ser ikke virkningen her ut til å være like betydelig. Figuren viser verdiskapning i film- og TV-bransjen og generelt (BNP). Verdiene er indeksert til 1 for 1996. Det var noe vekst i verdiskapning mellom 2007 og

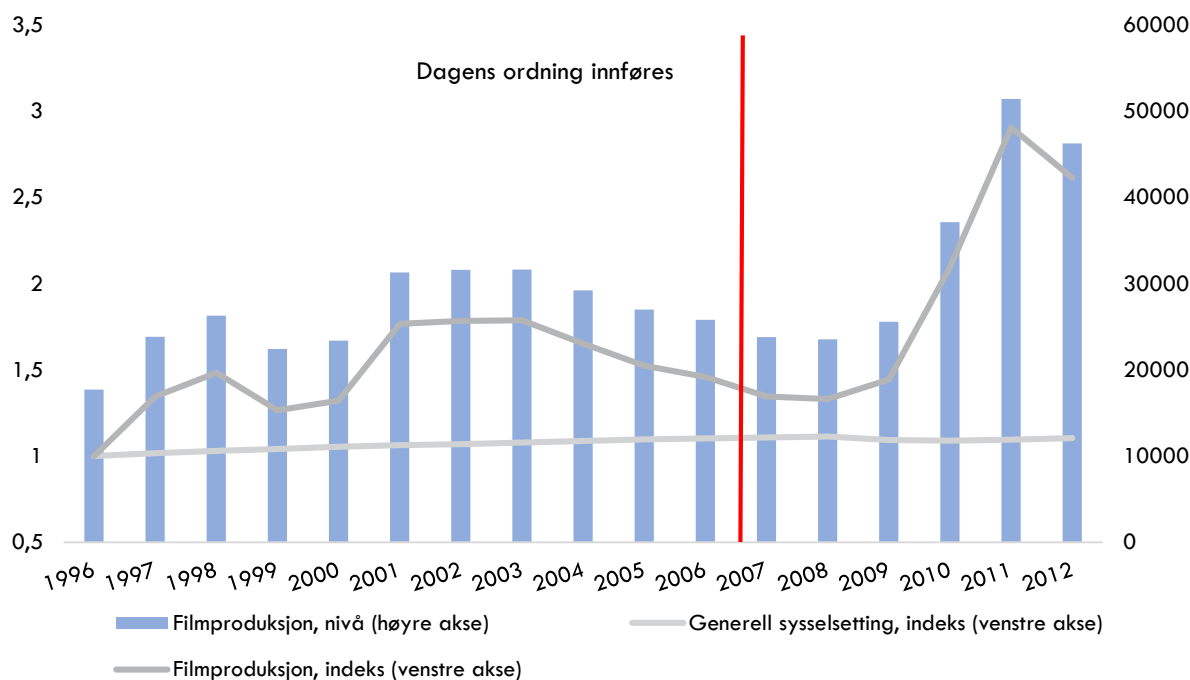
Figur 2-9 Antall årlige filmproduksjoner i Storbritannia



Figur 2-10 Verdiskapning i film- og TV-bransjen og generelt (BNP) i Storbritannia



Figur 2-11 Sysselsetting i film- og TV-produksjon og generelt i Storbritannia



2008, men i de påfølgende årene falt verdiskapningen. Virkningen på sysselsetting ser forholdsvis lik ut: Det er små endringer i årene etter 2007. Det ser imidlertid ut å ha vært høy vekst i årene etter, se Figur 2-11.

Det er en rekke andre forhold som har innvirkning på film- og TV-produksjonen. Det kan dermed tenkes at det ikke alltid vil være mulig å se effekten av insentivordninger på kort sikt, særlig når det snakk om nye ordninger som erstatter gamle. Storbritannia har som nevnt hatt insentivordninger på plass lenge. Man bør kunne se virkningen av ordningen på lang sikt ved å sammenligne generelle størrelser med indikatorer for film og TV-bransjen. Veksten i bransjen har vært høy sammenlignet med den generelle veksten i økonomien forøvrig. I perioden har generell sysselsetting økt med 10 prosent, mens sysselsettingen i film- og TV-produksjon nærmest har tredoblet seg. Veksten i sysselsetting har stort sett funnet sted etter 2007. I samme periode har den generelle sysselsettingen i Storbritannia falt. Veksten i verdiskapning fra film- og TV-bransjen har også vært betraktelig høyere enn veksten i BNP. Utviklingen kan nok ikke alene tilskrives gunstige rammebetingelser for film, men dette har nok vært en medvirkende faktor.

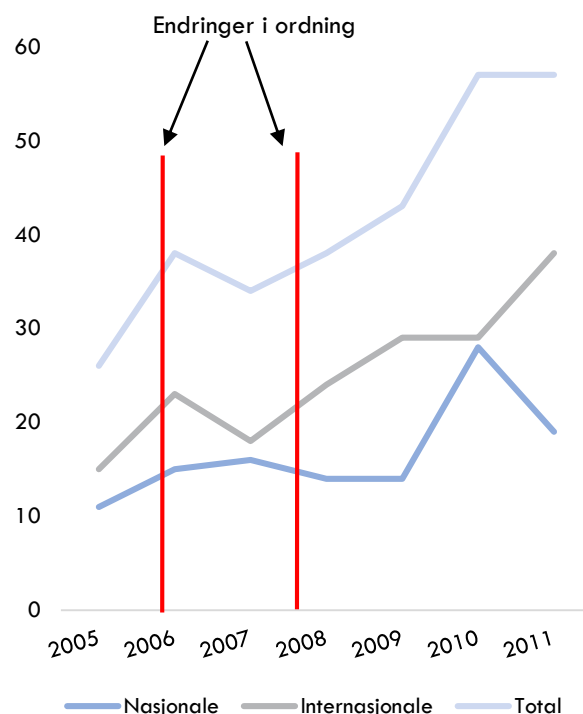
Irland

Den irske ordningen ble endret i 2006 og 2008. Begge gangene medførte endringene at produksjoner kunne finansiere en større andel av filmen gjennom insentivordningen - det vil si at ordningen ble mer generøs.

Ser vi på utviklingen illustrert i Figur 2-12 i lys av endringene kan det se ut som om virkningen har vært forholdsvis stor. Figuren viser utviklingen i antall

produksjoner i Irland i perioden 2005-2011. Igjen må det påpekes at en rekke andre forhold kan ha påvirket antall produksjoner. I Irland har mesteparten av veksten i film- og TV-produksjon kommet fra internasjonale produksjoner.

Figur 2-12 Antall nasjonale og internasjonale produksjoner i Irland

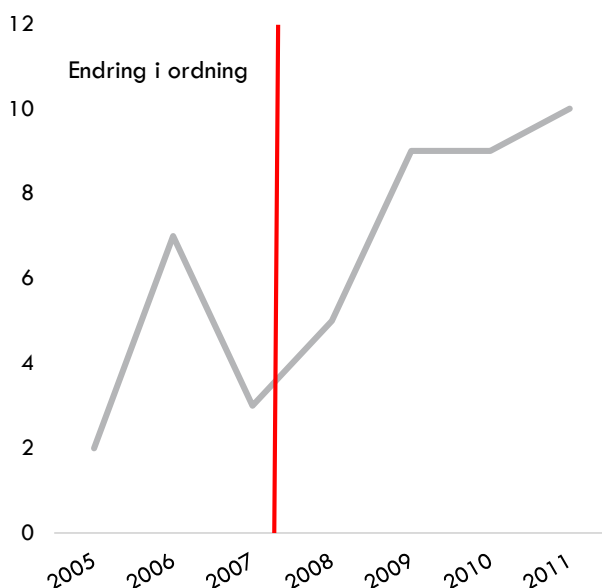


New Zealand

Figur 2-13 viser utviklingen antall innvilgede søknader til insentivordningen. I perioden 2005-2011 ble det innvilget 45 søknader med totale utgifter på om lag

10 milliarder kroner (Ministry of Business, Innovation and Employment, 2012).

Figur 2-13 Antall innvilgede søknader om støtte fra insentivordningen på New Zealand



Ansvarlige myndigheter på New Zealand meddeler at ordningen er en forutsetning for landets evne til å tiltrekke internasjonale produksjoner. Det vil si at produksjonene som har fått innvilget støtte, se Figur 2-13, sannsynligvis ikke ville blitt produsert i New Zealand uten en insentivordning.

Fra figuren kan det videre se ut som om endringen i ordningen i 2007, der refusjonssatsen ble satt opp

med 2,5 prosentpoeng, har hatt positiv betydning for filmproduksjonen på New Zealand.

Island

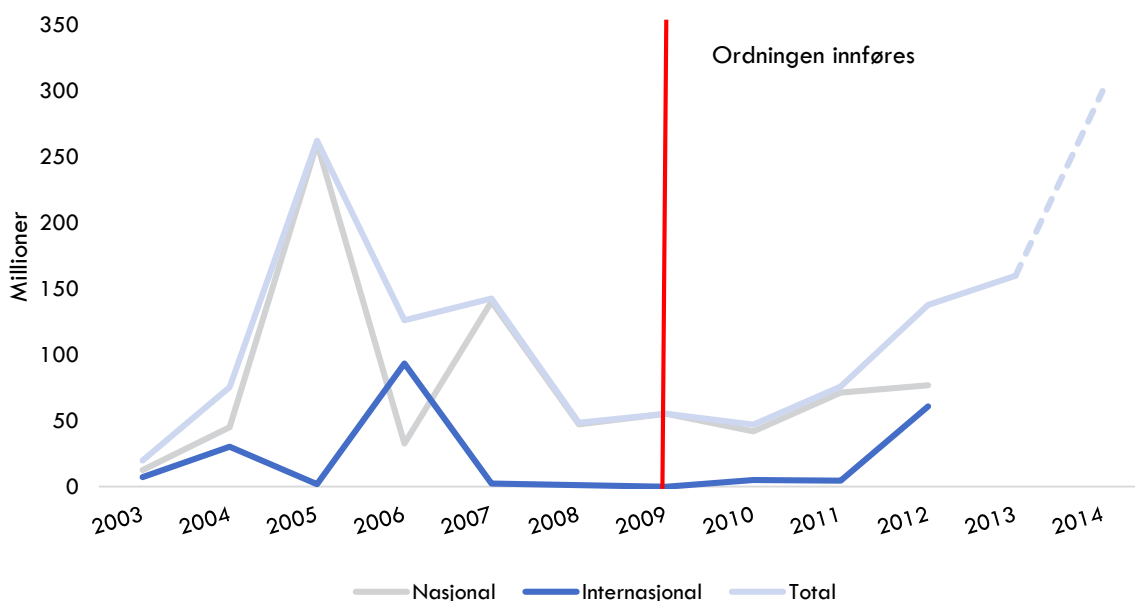
Etter at finanskrisen rammet Island lå nivået på filmproduksjon lavt, særlig internasjonal filmproduksjon. Dette til tross av at Island har hatt en insentivordning på plass siden 1999. Utviklingen har nok flere forklaringer: Finanskrisen kan forklare fallet i innenlands produksjon. Videre har det siden 2006 vært sterk konkurranse fra ordninger i andre land. Irland endret som nevnt på sin ordning i 2006 og 2008, mens Storbritannia endret sin i 2007.

Som et svar på økt konkurranse om å tiltrekke seg internasjonale produksjoner økte Island sin refusjonsrate fra 12 til 20 prosent i 2009. Dette kan se ut til å ha økt populariteten til Island som lokalisasjon for film- og TV-innspillinger. Utviklingen må også ses i sammenheng med at islandske kronen ble mindre verdt etter finanskrisen.

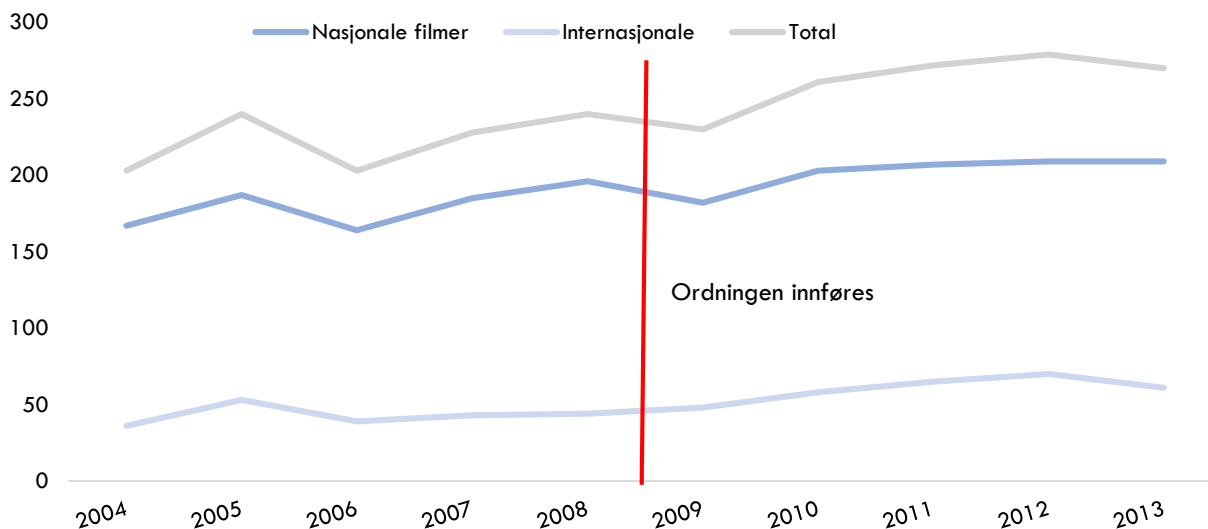
Frankrike

Insentivordningen i Frankrike ble innført i 2009. Som det fremgår av Figur 2-15 ser insentivordningen ut til å ha hatt en beskjeden effekt på antall internasjonale filmproduksjoner. Den årlige veksten i antall internasjonale produksjoner har vært noe høyere i årene etter at ordningen ble innført enn årene før, men forskjellen er ikke stor. CNC, som er organisasjonen som har ansvar for den franske ordningen, antyder imidlertid at insentivordningen har hatt ønsket effekt. Dette kan indikere at den internasjonale film- og TV-produksjonen i landet hadde vært lavere i dag om det ikke var for ordningen.

Figur 2-14 Utvikling i kvalifiserte utgifter på Island (2014 er et estimat fra Islandske myndigheter)



Figur 2-15 Antall filmproduksjoner i Frankrike fordelt på nasjonale og internasjonale



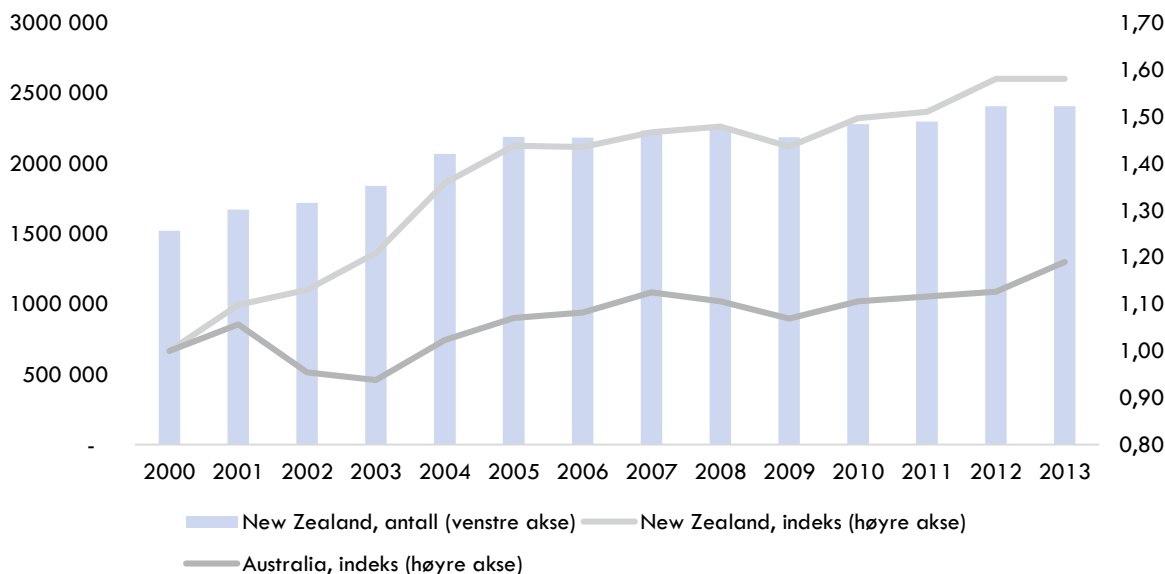
2.2.3 Markedsføringsvirkninger - økt turisme som følge av film- og TV-produksjoner

Dersom en insentivordning medvirker til at et land tiltrekker seg store filmproduksjoner, kan dette gi betydelige markedsføringseffekter. Markedsføringseffektene vil igjen kunne medføre økt turisme. Dette krever imidlertid at filmproduksjoner

skyldes markedsføringseffekten fra film. Som figuren viser har New Zealand hatt en høyere vekst enn Australia i antall besøkende i hele perioden.

Også Storbritannia har opplevd økt turisme samtidig med økt eksponering via film og TV. En studie viser for eksempel at eksponering gjennom film og TV står for

Figur 2-16 Antall besøkende til New Zealand og Australia



brukes aktivt for å markedsføre landet. En filmproduksjon alene er ikke nok.

Et eksempel på en filmproduksjon som har blitt brukt aktivt er Ringenes Herre, som ble spilt inn på New Zealand. Første film i serien kom i 2001 og som det fremgår av Figur 2-16 kan det se ut som om serien har bidratt til en positiv utvikling i antall besøkende til landet. Vi sammenligner her med Australia i et forsøk på å identifisere veksten i antall besøkende som

om lag 1 av 10 årlige besøk til landet (Film London, 2014). Myndigheter på Island antyder også at ordningen har hatt innvirkning på landet som reisemål, uten at de kan vise til konkrete undersøkelser.

3. Behovet for insentivordninger i Norge

I kapittel 4 ser vi på de samfunnsøkonomiske effektene av en insentivordning. Hvorvidt et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt er kun ett av flere mulige vurderingskriterier i en vurdering av hvorvidt tiltaket bør gjennomføres. For eksempel kan et tiltak være egnet til å oppnå politiske målsetninger, næringspolitiske og kulturpolitiske, uten at det i seg selv er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

3.1 Mulige politiske målsetninger for filmproduksjon i Norge

I Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet (Sundvollen-erklæringen) står følgende:

«Regjeringen vil legge til rette for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge.»

Setningen står under kapitlet om kultur. Begrunnelsen kan likevel enten være av kulturpolitisk eller næringspolitisk art, og kanskje en kombinasjon.

De filmpolitiske målene i Norge er tradisjonelt knyttet til kvalitet (bedre filmer) og omfang (flere filmer) for filmer basert på norsk språk og kultur. Dette vil i sin tur styrke norsk identitet, språk og kultur.

Insentivordninger retter seg ofte mot både norsk og internasjonal filmproduksjon. Dermed kan det stilles spørsmål ved om det er egnet som et kulturpolitisk tiltak alene. Aktører vi har vært i kontakt med i bransjen understreker at de vurderer en insentivordning som et næringspolitisk tiltak, ikke et kulturpolitisk.

3.2 Situasjonen i film- og TV-bransjen

Mulige målsetninger kan ses i sammenheng med utviklingen de siste årene. Sett over en 10-20-årsperiode har det vært en markant vekst i norsk filmproduksjon, se Figur 3-1. I perioden 1994-1999 ble det produsert om lag 12 norske filmer for kinovisning i året (Norsk Filminstitutt, 2014). I perioden 2000-2009 og 2010-2012 ble det produsert henholdsvis 19 og 36 filmer årlig i gjennomsnitt. Selv om det har vært en lang periode med vekst i norsk filmbransje, har det vært en tendens til liten nedgang de siste årene siden 2010.

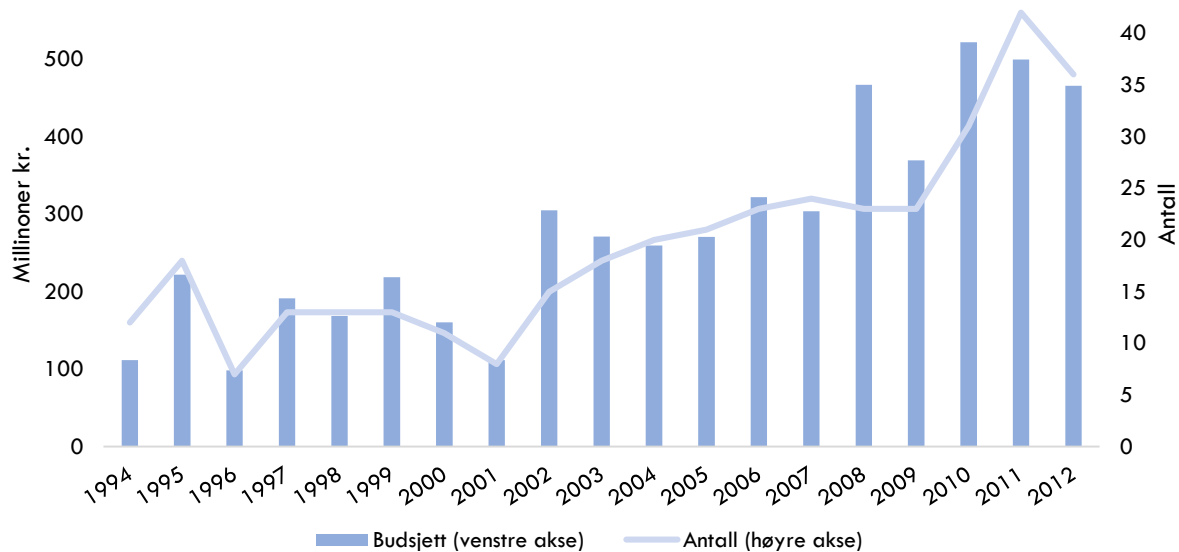
I tillegg til at produksjonen øker, øker også eksporten av norsk film til utlandet (Norsk Filminstitutt, 2012). Omfanget har økt, men det er også en tendens til at snittverdien på filmene som eksporteres øker over tid. Utviklingen i eksportinntektene følger utviklingen i produksjon. Det er dermed ikke snakk om en økning i andelen av norske produksjoner som eksporteres.

Ser vi på sysselsetting i den norske bransjen for film og TV-produksjon, finner vi at bransjen relativt sett er i tilbakegang. Den generelle sysselsettingen har vokst mer enn sysselsetting i film- og TV-produksjon i perioden 2002-2012, se Figur 3-4. Forskjellen er imidlertid liten. Tilbakegangen i sysselsetting fra 2011 til 2012 finner sted på tross av at næringen er i vekst med tanke på produksjon.

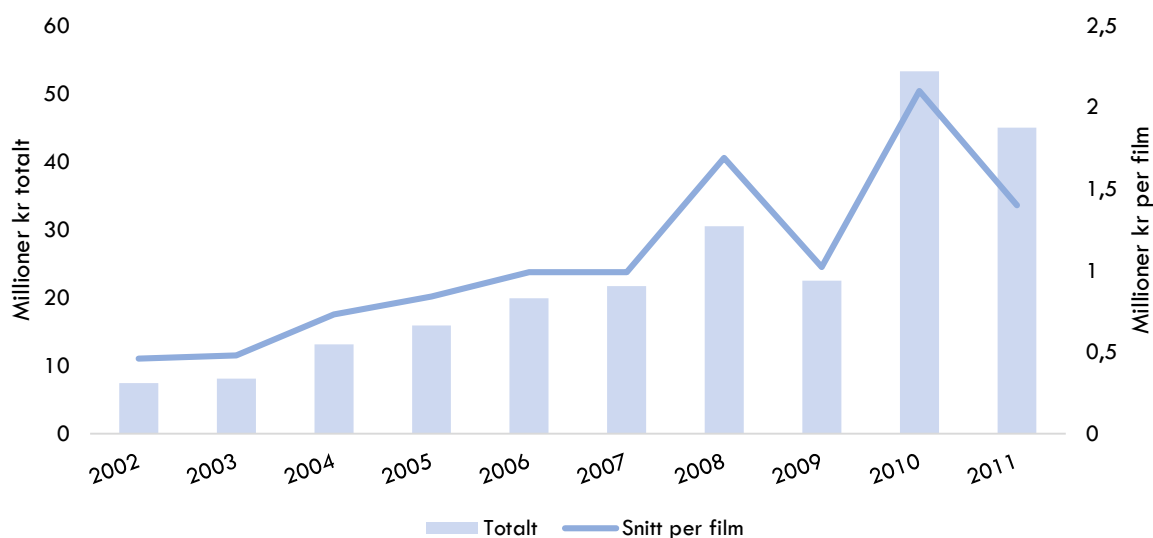
Det finnes ikke per i dag en insentivordning for film- og TV-produksjon i Norge, men det foregår likevel utenlandsk filmproduksjon i Norge. Figur 3-3 gir en oversikt over antall kinofilmer som har fått norsk støtte, men der den norske produsenten har vært en minoritetsprodusent. Det vil si at det er en utenlandsk produsent som har hatt hovedansvaret.

Det samlede inntrykket baserte på statistikken presentert i figurene er at film- og TV-bransjen fra 2011 ikke er en vekstnæringen. Dette bekrefter også aktører vi har vært i kontakt med. Bransjen peker på ulike årsaker til denne trenden, blant annet at norske film- og TV-produksjoner i større grad enn tidligere legges til utlandet, da gjerne til land med insentivordninger. Dersom Norge innfører en insentivordning, kan trenden de siste årene motvirkes, og film- og TV-bransjen gå over til å bli en næring i vekst.

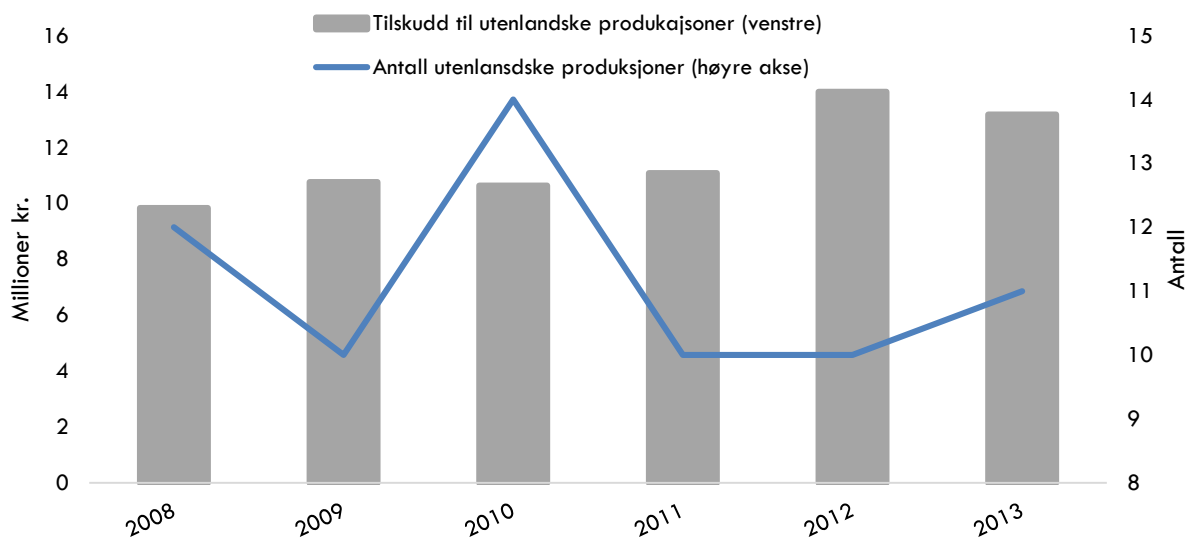
Figur 3-1 Antall produksjoner til kino



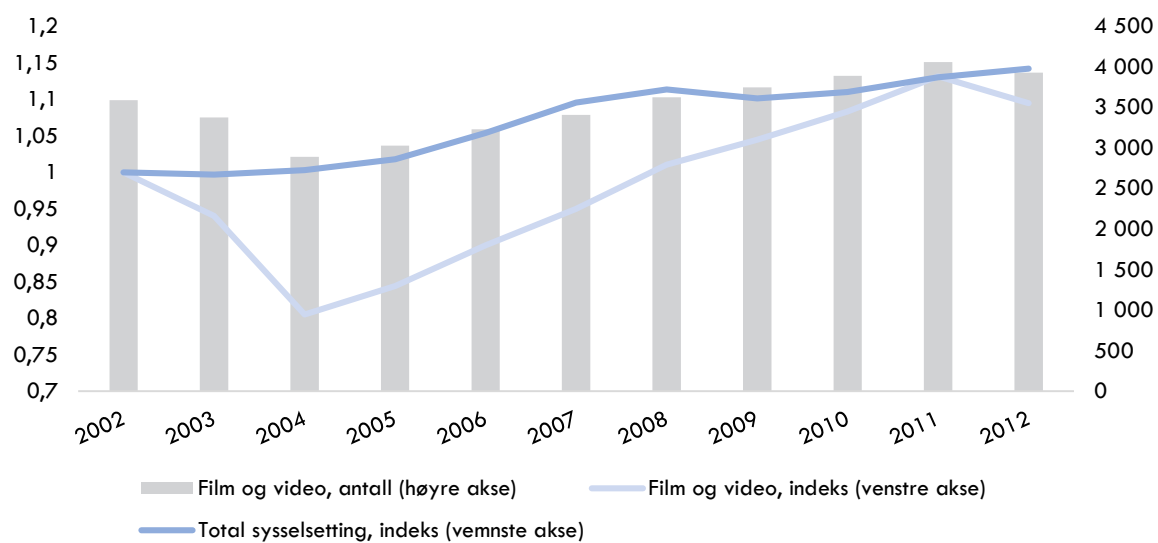
Figur 3-2 Verdien av norsk filmeksport



Figur 3-3 Utenlandske produksjoner i Norge



Figur 3-4 Sysselsetting i film- og TV-bransjen og generell sysselsetting



4. Nytte-kostnadsanalyse ved innføring av insentivordning for film- og TV-produksjon i Norge

For å vurdere mulige nytte- og kostnadsvirkninger ved innføring av en insentivordning i Norge, ser vi først på noen alternative utforminger av slike ordninger. Vi vurderer deretter de mulig nytte- og kostnadsvirkningene som kan forventes. Vi vurderer til slutt kilder til usikkerhet som bør tas inn i en vurdering av bruk av insentivordninger i Norge.

4.1 Alternative insentivordninger

Som fremgår av gjennomgangen i kapittel 2 finnes det flere alternative varianter av insentivordninger. Insentivordningen kan deles opp i tre hovedtyper med tanke på hvordan de er strukturert:

- Skatterabatt til investorer
- Skatterabatt til produsenter
- Direkte overføring (tilskudd)

Sett fra en produsents ståsted vil ikke selve strukturen på ordningen være mest relevant, det er viktigere at ordningen er enkel å forstå og forutsigbar. Etter vår oppfatning ser alle ordningen ut til å oppfylle dette kriteriet. Produsenten vil i all hovedsak være opptatt av refusjonsraten, altså hvor stor andel av kostnadene som blir refundert. Ordningens struktur vil dermed i liten grad ha innvirkning på nytteeffektene ved en eventuell ordning.

Strukturen på ordningen kan imidlertid være av stor betydning sett fra det offentlige ståsted. Strukturen på ordningen kan for eksempel ha innvirkning på administrative kostnader og hvor effektiv insentivordningen er, herunder hvor stor del av støtten som faktisk går til filmproduksjon. Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er dermed strukturen relevant.

Utover selve strukturen er grenser for minimumsforbruk og øvre grenser for støtte særlig relevante, både for det offentlig og produsenter.

Basert på ordningene fra andre land har vi utformet noen alternative ordninger for Norge. Ordningene er satt sammen av ulike elementer fra allerede eksisterende ordninger. Ordningene varierer i form, men har følgende fellestrekk:

- Alle ordningene krever at en produksjon oppfyller enkelte kulturelle kriterier. Dette er henhold til retningslinjene gitt av EU-kommisjonen i

forbindelse med godkjenning av andre europeiske insentivordninger.

- Ordningene krever at utenlandske produksjoner oppretter et *single purpose* foretak som alle kostnader føres på, eller finner en norsk samprodusent som bærer kostnadene.
- Ordningene er objektive i den forstand at det ikke hersker tvil om hvorvidt en produksjon er berettiget til støtte dersom alle krav er oppfylt. Dette forutsetter blant annet at det ikke er et øvre tak på avsatte midler til ordningen hvert år.
- Det er ikke søknadsfrist på ordningene.

Utover punktene over er ordningene definert som følger:

Basisalternativ: Dagens situasjon fortsetter

Basisalternativet er en videreføring av dagens situasjon, der det ikke eksisterer en insentivordning, og danner sammenligningsgrunnlaget for de øvrige alternativene.

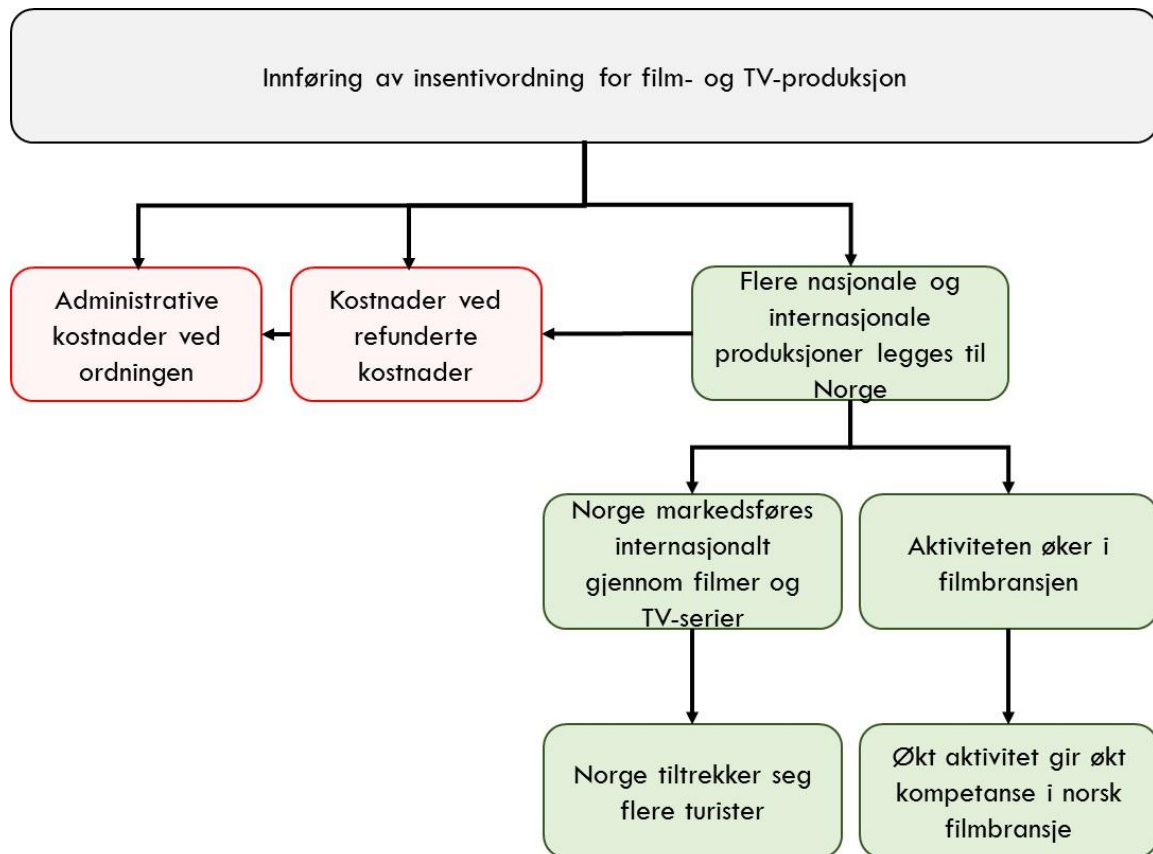
Alternativ 1a: Skatterabatt for investorer med øvre grense for ytelse per produksjon, kun for internasjonale produksjoner

Ordningen er basert på elementer fra de irske og franske ordningene. Den innebærer at investorer som stiller midler til rådighet for film- eller TV-produksjon får en skatterabatt.

Alternativ 1b: Skatterabatt for produsenter med øvre grense for ytelse per produksjon og grense for minimumsforbruk, kun for spillefilm

Ordningen har elementer av den britiske ordningen, men diskriminerer med tanke TV-produksjon. Den gjelder både for nasjonale og internasjonal produksjoner.

Figur 4-1 Noen nytte- og kostnadsvirkninger ved innføring av en insentivordning



Alternativ 2a: Skatterabatt for investorer med grense for minimumsforbruk Ordningen er som den irske, men med grense for minimumsforbruk. Den diskriminerer videre ikke med tanke på type produksjon eller nasjonal/internasjonal.

Alternativ 2b: Direkte overføring (tilskudd)

Ordningen er som den islandske. Det er ingen minimumsgrense for forbruk eller øvre grense for ytelser, men for nasjonale produksjoner avkortes de kvalifiserte utgiftene mot annen mottatt støtte.

Som fremkommer av gjennomgangen i kapittel 2, kan insentivordninger variere langs svært mange dimensjoner. Dette gjør at man i teorien kan sette sammen utallige varianter. Alternative vi har satt opp er innrettet slik at vi får vurdert de ulike dimensjonene, selv om vi ikke vurderer alle mulige sammensetninger.

4.2 Potensielle nytte- og kostnadsvirkninger

Figur 4-1 illustrerer noen av nytte- og kostnadsvirkningene man kan forvente ved innføring av en insentivordning, samt sammenhengene mellom disse. Vi kan skille mellom direkte og indirekte virkninger. Med direkte virkninger sikter vi til økt filmproduksjon og virkninger som følger direkte av

dette, herunder verdiskapning fra flere produksjoner, kostnader og vridningseffekter. Indirekte virkninger henviser til mer usikre virkninger som kan oppstå på litt lenger sikt som kompetanseheving og økt turisme.

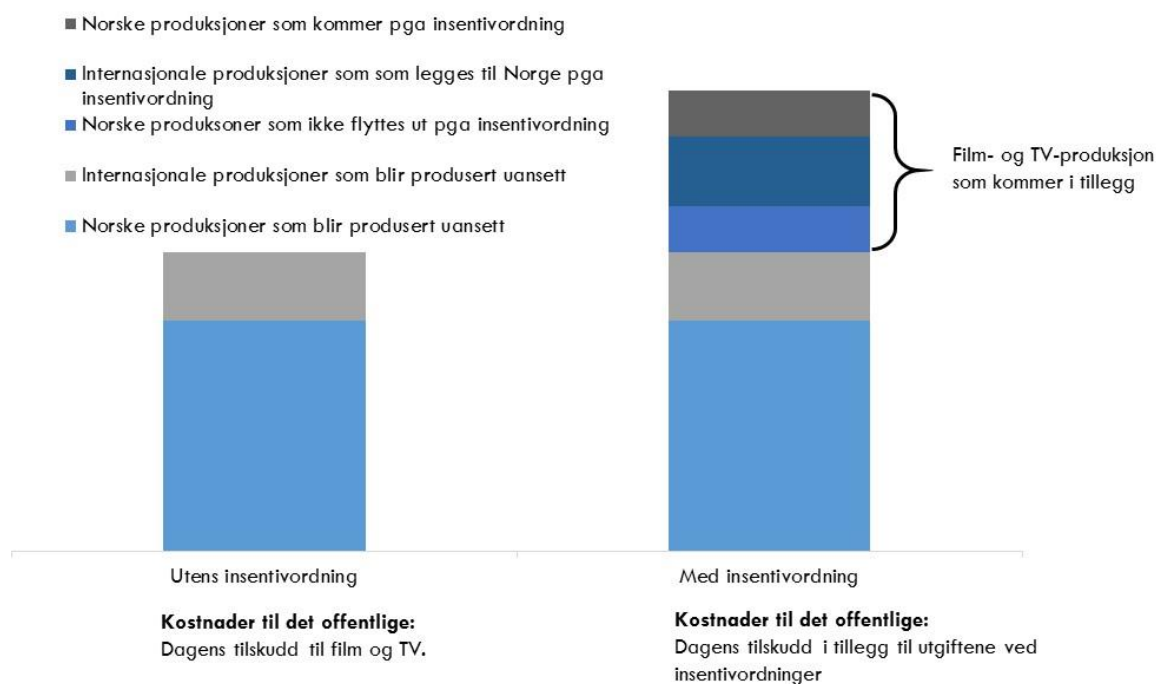
En insentivordning kan potensielt sett gi store nyttevirkinger for Norge. Nyttevirkingen avhenger av i hvor stor grad en insentivordning evner å tiltrekkes seg produksjoner, som ellers ikke ville blitt spilt inn i Norge. Det gjelder utenlandske produksjoner som uten en insentivordning ville blitt lagt et annet sted, og norske filmer som ellers ville blitt spilt inn i utlandet.

Hvis internasjonale produksjoner legges til Norge, innebærer det en eksporteffekt - utenlandske aktører etterspør norske varer og tjenester for å gjennomføre en film- eller TV-produksjon. Tilsvarende effekt oppstår dersom en norsk filmproduksjon som ellers ville blitt satt i utlandet blir i Norge. Disse effektene kan ses på som effekter for næringsliv, som det i siste instans vil være mulig å måle ved økt samlet verdiskapning. Økt etterspørsel fra film- og TV-produksjon vil imidlertid fortrenge annen type produksjon i Norge ved å legge beslag på produksjonsfaktorer.

Effektene drøftes ytterligere i det som følger.

4.2.1 Direkte virkninger

En forutsetning for at flere internasjonale produksjoner



Norge tiltrekker seg flere internasjonale produksjoner

Figur 4-2 Illustrasjon: Film- og TV-produksjon med og uten insentivordning

Som det ble vist i kapittel 3 finner det sted utenlandsk filmproduksjon i Norge i dag. En insentivordning kan bidra til ytterligere økt internasjonal film- og TV-produksjon i Norge. Fra gjennomgangen av data og studier fra land med insentivordninger finner vi at dette kan være en reell virkning. Aktører vi har vært i kontakt med har indikert at en insentivordning vil tiltrekke seg mellom 5 og 10 produksjoner fra utlandet i året.

At internasjonale produksjoner legges til Norge vil gi en eksporteffekt der utenlandske aktører etterspør norske varer, tjenester og norsk arbeidskraft i forbindelse med en produksjon i Norge. Dette vil igjen bidra til en økning i samlet verdiskapning, både direkte og gjennom ringvirkninger.⁹ Hvorvidt internasjonale produksjoner legges til Norge er avhengig av mer enn en insentivordning. Aktører vi har vært i kontakt med peker på flere forhold ved Norge som gjør det til en attraktiv lokasjon, deriblant en forholdsvis sentral beliggenhet sammenlignet med land Norge konkurrer med som Island og New Zealand, god infrastruktur og en nokså produktiv og fleksibel bransje.

skal kunne gi økt verdiskapning er at det finnes ledig kapasitet, herunder kapasitet i film- og TV-bransjen

og kapasitet i bransjer med tilknytning. Bransjer med tilknytning er bransjer som leverer varer og tjenester til film- og TV-produksjoner. Dersom det ikke er ledig kapasitet (eller begrenset kapasitet), vil flere internasjonale filmproduksjoner kunne bidra til å sysselsette individer som uansett ville jobbet og på den måten fortrengte annen verdiskapning. I Figur 4-2 har vi illustrert hvordan en insentivordning kan slå ut dersom det er nok ledig kapasitet til at til at ingen annen produksjon fortrenges.

Utover den direkte effekten en filmproduksjon kan ha vil det som nevnt også oppstå netto ringvirkninger. Ringvirkningene gjøre at den totale effekten for verdiskapning i Norge blir større enn den første impulsen som oppstår ved at en produksjon legges til Norge.

Norge beholder flere norske produksjoner

I løpet av de siste årene har det blitt vanligere for norske produsenter å legge produksjoner til utlandet, stort sett til land med insentivordninger som Island, Ungarn og Tsjekkia. Alt annet likt medfører dette

⁹ Økonomiske ringvirkninger oppstår som følge av at økt etterspørsel fra en sektor igjen skaper økt etterspørsel fra andre sektorer osv.

lavere aktivitet i den norske sektoren for film- og TV-produksjon.

En insentivordning kan motvirke trenden med at norske produksjoner «flagges ut» og føre til at norske filmer som ellers ville blitt produsert utenfor Norge blir produsert i Norge. Effekten av dette svarer til effekten av at internasjonale produksjoner legges til Norge.

Vridningseffekter av investeringsmidler og mulig overproduksjon av film

Alle støtteordninger overfor næringslivet vil påvirke konkurransen mellom ulike næringsvirksomheter, og dermed bidra til å vri ressursbruken i økonomien.

En insentivordning fungerer i praksis som en næringsstøtte. Næringsstøtte anvendes ofte og i flere ulike markeder og bruken henger som regel sammen med at markedet ikke evner å tilby goder som fra et samfunnsøkonomisk ståsted burde blitt produsert. I slike situasjoner har vi en markedssvikt og det er noe av rasjonale bak dagens filmstøtteordninger.

En subsidie kan imidlertid føre til at det produseres for mye av et gode. Dette er uheldig av ulike årsaker. For det første er overproduksjon i seg selv uheldig da det innebærer at samfunnet som helhet betaler for noe det egentlig ikke vil ha. For det andre fører det til en vridning av ressurser bort fra andre områder.

En subsidie vil derfor virke positivt, dersom det fra et samfunnsøkonomisk ståsted produseres for få filmer i dag, mens virkningen vil være negativ, dersom det produseres for mange filmer.

Kostnader

Insentivordninger skiller seg fra andre ordninger med filmstøtte ved at de er objektive - dersom en produksjon oppfyller visse krav vil den ha rett på støtte. Dette gjør at kostnadene ved en eventuell ordning vil kunne svinge veldig fra år til år. Dette vil særlig skje dersom store ordninger legges til Norge.

Norske myndigheter påføres kostnader ved at produksjoner som ikke ellers ville blitt lagt til Norge legges til Norge. Det offentlige påføres imidlertid også kostnader ved at produksjoner som uansett ville blitt lagt til Norge kan få refundert utgifter. Dette er produksjoner som ikke gir noen nyttevirksomheter sammenlignet med basisalternativet ettersom de ville blitt lagt til Norge uavhengig av en insentivordning.

I tillegg til kostnadene fra selve støtten vil en ordning medføre enkelte administrative kostnader. Ordningene er avhengig av et system som tar imot søknader og behandler dem, og et system som administrerer utbetalingene.

Utover de nominelle kostnadene regner man også med kostnader som følger av at et tiltak skattefinansieres. Skatter gir vridningseffekter i økonomien, for eksempel ved redusert arbeidstilbud. Disse vridningseffektene medregnes ved å legge på et påslag på de andre kostnadene.

4.2.2 Indirekte virkninger

Økt turisme

Filmer og TV-serier kan ha en stor markedsføringseffekt på turisme, men årsakssammenhengen kan være vanskelig å bevise. Eksemplet fra New Zealand viser hvor stor verdi en filmproduksjon kan ha for turistnæringen. For at en film eller TV-serie skal kunne føre til økt turisme er man imidlertid avhengig av at produksjonen knyttes til stedet der den er filmet. Dette må skje gjennom ytterligere markedsføring.

Økt kompetanse i norsk film- og TV-bransje

Økt filmproduksjon i Norge vil kunne gi norske filmarbeidere mer arbeid, som igjen vil bidra til å bygge kompetanse i næringen. Aktører vi har vært i kontakt med har antydnet at det er vanskelig å oppnå en særlig grad av kontinuitet i bransjen ettersom veldig mange velger bort filmarbeid i forholdsvis ung alder på grunn av lav jobbsikkerhet. Bransjen mister i så måte mye kompetanse. Ved at aktivitetsnivået i næringen øker kan denne tendensen snu.

Men hvis målsetningen er økt kompetanse og bedre kontinuitet i bransjen, kan det være andre tiltak som er mer målrettet – for eksempel hvordan filmstøtten er innrettet. Dette er ikke vurdert her.

En økning i kompetanse kan bidra til å heve kvalitet på norsk film- og TV-produksjon. Det kan videre bidra til å heve produktiviteten i næringen. Begge disse forholdene er i seg selv positive. De kan også gjøre Norge til et mer attraktivt land for film- og TV-produksjon.

Press fra andre bransjer om lignende ordninger

Særordninger for utvalgte bransjer kan være uheldig ved at det medfører press fra andre bransjer om å få tilsvarende ordninger. I ytterste konsekvens kan dette bidra til å undergrave skattesystemet og dermed det offentlige mulighet til å finansiere sine tjenester.

Internasjonalisering av norsk film- og TV-bransje

Ved at internasjonale produksjoner legges til Norge og norske produsenter inngår i samarbeid med internasjonale aktører kan den norske bransjen få verdifulle forbindelser internasjonalt. Dette kan blant annet bidra til at norsk kompetanse etterspørres internasjonalt. Det kan også bidra til at norsk film får et større eksportmarked. Denne effekten trekkes frem av flere vi har vært i kontakt med i norsk filmbransje, i

tillegg gir islandske myndigheter uttrykk for at denne effekten har vært betydelig.

4.3 Sammenligning av ulike alternativer i et samfunnsøkonomisk nytte-kostnadsperspektiv

I sammenligningen av alternativene forutsettes det at insentivordningene kommer i tillegg til dagens filmstøtteordninger. Videre har vi ikke funnet det hensiktsmessig å tallfeste de ulike virkningene, til dette er det tilgjengelig datagrunnlag for lite. Vi vurderer i stedet effekten med utgangspunkt i den såkalte pluss-minus metoden. Analysen følger Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet 2005).

For lettere å følge vurderingen av de ikke-prissatte effektene forklarer vi her de tre begrepene som står sentralt ved bruk av denne metoden: Betydning, omfang og konsekvens.

- Det første trinnet er å gjøre en vurdering av betydningen tiltaket antas å ha for samfunnet. I stedet for å sette et tallanslag, etablerer man et gitt antall kvalitative kategorier fra liten til stor betydning, og plasserer deretter den aktuelle effekten i riktig kategori. Vi har benyttet kategoriene: liten – middels – stor. Vurderingen gjøres uavhengig av alternativene, slik at en effekt vil ha samme samfunnsbetydning for alle alternativene.
- Neste trinn i metoden er å vurdere graden av disse endringene, dvs. omfanget tiltaket antas å ha for samfunnsutviklingen. Vi har benyttet syv kategorier for omfang: stort negativt omfang, middels negativt omfang, lite negativt omfang,

intet omfang, lite positivt omfang, middels positivt omfang og stort positivt omfang.

- Med konsekvens menes summen/kombinasjonen av betydning og omfang av alternativet for samfunnet. Konsekvensen ses alltid i forhold til basisalternativet, slik at en negativ konsekvens betyr at alternativet kommer dårligere ut enn basisalternativet, mens positiv konsekvens betyr at alternativet kommer bedre ut enn basisalternativet.

For en nærmere beskrivelse av pluss-minusmetoden og betydning, omfang og konsekvens, se kapittel 4.5 i Finansdepartementets veileder i samfunnsøkonomiske analyser (Finansdepartementet 2005).

De ulike effektene/virkningene som har blitt tatt opp er av forholdsvis *liten* samfunnsmessig effekt. De ulike tiltakene (altså de alternative insentivordningene) kan imidlertid ha et stort omfang for effektene.

4.3.1 Kostnader

Kostnadene kan sannsynligvis bli forholdsvis betydelige. Irland, som det kanskje er mest nærliggende å sammenligne Norge med, har for eksempel årlige kostnader med sin insentivordning på om lag 1 mrd. kroner.

De ulike ordningene vil sannsynligvis gi ulike kostnadsbilder. Alternativ 1a og 1b vil gi lavest kostnader ettersom disse ordningene diskriminerer med tanke på hvilke produksjoner som får støtte: 1a gir ikke støtte til nasjonale produksjoner, mens 1b kun gir støtte til filmer og ikke TV-produksjoner. De samme ordningene setter også en øvre grense for ytelser per produksjon, hvilket også vil bidra til å holde kostnadene nede. Vår samlede vurdering er at

Figur 4-3 Modell for å beregne ikke-prissatt effektors betydning, omfang og konsekvens

		Effektens betydning for samfunnet		
		Liten	Middels	Stor
Tiltakets omfang for effekten	Stort positivt	+++	++++	+++++
	Middels positivt	++	+++	++++
	Lite positivt	+	++	+++
	Intet	0	0	0
	Lite negativt	-	- -	- - -
	Middels negativt	- -	- - -	- - - -
	Stort negativt	- - -	- - - -	- - - - -

alternativ 1a og 1b vil ha et lite negativt omfang for offentlige finanser (kostnader)

Alternativ 2a og 2b diskriminerer ikke og vil dermed kunne resultere i betraktelig større kostnader enn 1a og 1b. Videre, ettersom 2b avkorter de kvalifiserte utgiftene mot annen støtte, vil 2b bli noe billigere enn 2a.

Tabell 4-1 Konsekvenser for kostnader

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Kostnader	-	-	---	--

4.3.2 Internasjonale produksjoner

Internasjonale innspillinger som legges til Norge vil kunne være av betydning, i alle fall på kort sikt, for verdiskapning i film- og TV-bransjen. Vi vurderer virkningen til å ha en middels samfunnsmessig betydning. Merk at dette forutsetter at det er ledig kapasitet i bransjen.

Ordningene som setter en øvre grense for ytelser (alternativ 1a og 1b), vil oppfattes som mindre attraktive og vil dermed ikke bidra til samme omfang av internasjonale produksjoner i Norge. Ordningene i alternativ 1a og 1b vil dermed ha et mindre omfang for internasjonale produksjoner enn 2a og 2b. Ordningen med minimumsforbruk vil sannsynligvis også kunne hindre noen produksjoner i å legge deler av innspillinger i Norge. Videre vil en ordning som ikke omfatter TV-serier sannsynligvis også gi færre produksjoner. Vår vurdering er at en ordning som ikke gjelder for TV-serier vil hindre flere produksjoner enn en ordning med minimumsforbruk. 1a vurderes dermed til å ha et marginalt større omfang for internasjonale produksjoner enn 1b. Vår vurdering er at 1a har et middels positivt omfang for internasjonale produksjoner i Norge, mens 1b har et lite til middels omfang.

Alternativ 2a og 2b vil ha et noe større omfang for internasjonale produksjoner i Norge. Alternativ 2a har en grense for minimumsforbruk hvilket gjør at den kommer marginalt dårligere ut enn 2b.

Tabell 4-2 Konsekvenser for internasjonale produksjoner

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Internasjonale produksjoner	++	+(+)	++(+)	+++

4.3.3 Norske produksjoner

Resonnementet i forrige avsnitt holder også for norske produksjoner. Unntaket er alternativ 1a som ikke gjelder for norske produksjoner. I tillegg vil 2b komme noe dårligere ut enn 2a ettersom 2b vil tilby mindre støtte til norske produksjoner som allerede mottar annen støtte.

Tabell 4-3 Konsekvenser for norske produksjoner

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Norske produksjoner	0	+(+)	+++	++(+)

4.3.4 Vridningseffekter

En insentivordning kan føre til produksjoner som ellers ikke ville funnet sted, i Norge eller internasjonalt. Dette må nødvendigvis medføre en vridning av ressurser bort fra andre områder. Slike vridninger kan føre til samfunnsøkonomiske dødvektstap. Dødvektstap oppstår i situasjoner der den samfunnsøkonomiske nytten ved at noe produseres ikke svarer til kostnaden.

Det er usikkert hvor betydelig denne virkningen er for samfunnet, men vi vurderer den som middels. Det er imidlertid noe sikrere hvilke alternativer som vil ha størst omfang for virkningen: Mer generøse ordninger vil mest sannsynlig gi mer ny film- og TV-produksjon. Konsekvensen vurderes derfor som størst for alternativ 2a og 2b, og noe mindre for 1b. 1a omfatter ikke norske produksjoner slik at effekten her blir null.

Tabell 4-4 Konsekvenser for vridningseffekter

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Vridnings-effekter	0	--	---	---

4.3.5 Turisme

Markedsføringsvirkningen som kan følge av at internasjonale produksjoner legges til Norge vil kunne være betydelig, slik som i tilfellet med New Zealand, og bidra til vekst i turistnæringen. I den grad det er ledig kapasitet i denne næringen vil betydningen for samfunnet være middels til stor.

Effekten vil imidlertid ikke komme som en direkte konsekvens av at internasjonale produksjoner legges til Norge. Den krever produksjoner av en stor nok størrelse, samt at produksjonen kan knyttes til Norge. Det sistnevnte kan for eksempel relateres til

produksjonens handling, men også i hvilke grad produksjonen brukes i markedsføring. Basert på dette er det vanskelig å vurdere ordningens omfang og betydelig. Det er også vanskelig å rangere alternativene, siden andre forhold avgjør om insentivordningene kan gi markedsføringseffekter for turistnæringen. For enkelhets skyld har vi derfor ikke rangert alternativene, men gitt dem liten/middels omfang/betydning.

Tabell 4-5 Konsekvenser for turisme

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Turisme	++	++	++	++

4.3.6 Kompetanse

Økt kompetanse i film- og TV-bransjen kan fremme både produktivitet og kvalitet. Økt produktivitet gir mer verdiskapning, mens økt kvalitet kan bidra til å fremme norsk audiovisuell produksjon som eksportprodukt. Kompetanse kan videre bidra til å gjøre Norge mer attraktivt for internasjonale produksjoner. Ettersom næringen relativt sett er liten i Norge kan ikke kompetanseheving i næringen sies å ha mer enn en liten betydning for samfunnet.

Hva angår de ulike alternativenes omfang for kompetanse, er det på linje med omfanget for øvrige virkninger. Alternativene som gir mest filmproduksjon vil også føre til mest kompetanseheving.

Tabell 4-6 Konsekvenser for kompetanse

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Kompetanse	(+)	+	++	++

4.3.7 Press fra andre bransjer

Skattegrunnlaget og skattesystemet er fundamentet i velferdsstaten og dermed av stor samfunnsmessig betydning. Skattegrunnlaget bør være bredt og bygge på næringsnøytralitet for å bidra til offentlige skatteinntekter og å sikre mest mulig effektiv ressursbruk, jf. NOU 2003: 9.

Det imidlertid vanskelig å si i hvor stor grad de ulike alternative kan ha et betydelig omfang for press fra andre næringer om lignende ordninger. Det vil sannsynligvis være slik at mer generøse ordninger gir

større press, altså at alternativ 2a og 2b vil kunne gi mer press fra andre næringer enn 1a og 1b.

Tabell 4-7 Konsekvenser for press fra andre bransjer

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Press fra andre bransjer	--	--	---	---

4.3.8 Internasjonalisering

En økning i internasjonale produksjoner i Norge kan føre til at norsk filmmiljø får etablert mer kontakt med næringen internasjonalt. Gjennom et større nettverk kan mulighetene for eksport av norsk film bedres og bruk av norsk kompetanse internasjonalt øke. Vi vurderer denne virkningen til å ha en liten betydning for samfunnet. Årsaken er at film- og TV-bransjen relativt sett er såpass lite at vekst i den vil ha små implikasjoner for samfunnet som sådan. Alternativenes omfang for virkningen kan imidlertid være betydelige.

Tabell 4-8 Konsekvenser for internasjonalisering

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Internasjonalisering	+(+)	++	+++	+++

4.3.9 Sammenfatting av konsekvenser

Ikke-prissatte virkninger lar seg ikke nødvendigvis summere og det er dermed ikke åpenbart hvilket av alternativene som kommer best ut. Både positive og negative virkninger er proporsjonale med omfanget for norsk og internasjonal filmproduksjon i Norge slik at alternativene med de største positive konsekvensene også har med seg de største negative konsekvensene. Av de ikke-diskriminerende ordningene utmerker trolig 2b seg (islandsk ordning). Kostnaden ved denne ordningen begrenses ved at det er avkortning for annen mottatt filmstøtte.

Tar vi også hensyn til statstøtterettslige forhold kommer alternativ 2b bra ut. Ordningen svarer til den islandske og er dermed ESA-godkjent. Den kan dermed trolig innføres på kortere sikt enn de øvrige variantene. Videre er ordningen enkel å sette seg inn i, hvilket bekreftes av aktører vi har vært i kontakt med.

Tabell 4-9 Sammenfatting

	Alternativer			
	1a	1b	2a	2b
Kostnader	-	-	---	--
Internasjonale produksjoner	++	+(+)	++(+)	+++
Norske produksjoner	0	+(+)	+++	++(+)
Vridnings-effekter	0	--	---	---
Turisme	++	++	++	++
Kompetanse	(+)	+	++	++
Press fra andre bransjer	--	--	---	---
Internasjonalisering	+(+)	++	+++	+++

4.4 Kilder til usikkerhet

4.4.1 Skattekonkurranse og «race to the bottom»

De potensielle virkningene relatert til økt filmproduksjon er usikre. Dette kommer av at 1) funn fra andre land ikke direkte kan overføres til Norge og 2) at utviklingen i andre insentivordninger vil ha innvirkning på Norge.

Bruken av insentivordninger for film har etter hvert blitt svært utbredt. At flere land har insentivordninger og at konkurransen om å tiltrekke seg produksjoner er sterk gjør at gevinstene ved å innføre en insentivordning i Norge kan bli relativt liten. At et ekstra land innfører insentivordning for film- og TV-produksjon kan videre bidra til at konkurransesituasjonen blir hardere: Land som allerede har ordninger kan øke insentivene i disse. En situasjonen der land konkurrerer om å tilby best mulig rammebetingelser for en næring, eller generelt, omtales ofte som et «race to the bottom» og er illustrert i Figur 4-4.

Figur 4-4 "Race to the bottom"



I utgangspunktet vil det være gevinster å hente ut ved å redusere skatter eller ved å gi subsidier ettersom det gjør at et land tiltrekker seg produksjon, men når flere land følger og konkurransen blir hardere vil gevinstene konkurreres bort i stadig lavere skatter og/eller høyere subsidier.

Internasjonalt er det tendenser til en slik utvikling. Et godt eksempel er forholdet mellom Storbritannia og Irland. De to landene har hatt en parallell utvikling i sine respektive ordninger som vitner om sterk konkurranse: Begge ordningene har blitt stadig mer generøse.

Samtaler med myndigheter i land med insentivordninger bekrefter at endringer i eksisterende ordningene har kommet for å innhente sterkere internasjonal konkurranse om filmproduksjoner.

4.4.2 Kapasitet i film- og TV-bransjen og nært tilknyttede bransjer

De positive samfunnsøkonomiske virkningene som kan oppstå som følge av en insentivordning forutsetter at det er ledig kapasitet i film- og TV-bransjen, samt i

bransjen som leverer tjenester til film- og TV-bransjen. Dersom det ikke er ledig kapasitet, vil en insentivordning føre til en kombinasjon av tre ting:

1. Enkelte produsenter som ønsker å legge produksjoner til Norge vil ikke få anledning til det.
2. Produksjoner som ellers ville funnet sted fortrenses til fordel for internasjonale produksjoner, eller norske produksjoner som ellers ville ha blitt spilt inn internasjonalt. Effekten omtales ofte som «crowding out».
3. Produksjon i film- og TV-bransjen fortrenger produksjon i andre bransjer. Det vil si at økt produksjon i film- og TV-bransjen utlignes av fall i produksjon i andre bransjer.

Slike vridninger utgjør ikke en samfunnsøkonomisk nyttegevinst, med mindre det utgangspunktet er en form for markedssvikt som gjør at det produseres for lite film. Vridningen kan i ytterste konsekvens være negativ for bransjen og samfunnet som helhet ved at det skaper prispress.

Blant aktørene vi har vært i kontakt med er det delte oppfatninger av om det er ledig kapasitet i film- og TV-bransjen.

4.4.3 Endringer i øvrige støtteordninger for film

Nytte-kostnadsvurderingene er gjort med utgangspunkt i at dagens støtteordninger vedvarer og ikke påvirkes av at det innføres en insentivordning. Dersom en insentivordning går på bekostning av gjeldene ordninger, vil dette kunne ha stor innvirkning på nasjonal filmproduksjon i Norge.

5. Anbefaling basert på samlet vurdering

Hvorvidt en insentivordning for film og tv-produksjon er samfunnsøkonomisk lønnsom eller ikke avhenger av i hvor stor grad økt produksjon i film- og TV-bransjen går på bekostning av annen produksjon (i andre sektorer og i film og TV-bransjen). I analysen i kapittel 4 har vi forutsatt at det finnes ledig kapasitet og at økt produksjon i filmbransjen ikke fortrenger annen produksjon. Under slike forutsetninger er det sannsynlig at en insentivordning kan være samfunnsøkonomisk lønnsom på kort sikt. På lenge sikt må også andre virkinger, som «konkurransen fra andre land» og press fra andre bransjer tas med i regnestykket. Da er det mer usikkert om ordningen er lønnsom.

Hvis det *ikke* er ledig kapasitet i bransjen, vil ordningen trolig være samfunnsøkonomisk *ulønnsom* også på kort sikt.

Det er imidlertid viktig å skille mellom samfunnsøkonomisk lønnsomhet og oppnåelse av politisk målsetninger. Dersom det er et politisk ønske å styrke film- og TV-produksjonen innenlandsk, vil sannsynligvis en insentivordning være et effektivt virkemiddel.

Det har i prosjektet ikke kommet frem noe som tyder på at det er riktig å erstatte etablerte norske filmstøtteordninger med en insentivordning.

Dersom det blir aktuelt å innføre en insentivordning i Norge, anbefaler vi at ordningen modelleres etter den islandske ordningen. Ordningen er enkel å sette seg inn i, og er allerede ESA-godkjent.

Litteratur

Act No 43/1999 on Temporary Reimbursements in Respect of Film Making in Iceland:

<http://www.filminiceland.com/incentives/the-legislation/>

Aecon (2009):

<http://lbfc.legis.state.pa.us/reports/2009/35.PDF>

CNC (2013): La production cinématographique en 2013: <http://www.cnc.fr/web/fr/publications/-/ressources/4872964>

Commonwealth of Massachusetts Department of Revenue (2013): A Report on the Massachusetts Film Industry Tax Incentives:

<http://www.mass.gov/dor/docs/dor/news/2012filmindustryreport.pdf>

Department of Finance (2012): Economic Impact Assessment of Section 481

Entertainment Partners (2014):

<http://www.entertainmentpartners.com/incentives/>

European Audiovisual Observatory (2014):

www.obs.coe.int

Film France (2013): The Incentives Guide 2013

Film London (2014):

http://filmlondon.org.uk/film_culture/film_tourism

Film New Zealand (2014):

<http://www.filmnz.com/production-guide/incentives/large-budget-screen-production-grant-scheme.html>

HM Revenue and Customs (2014):

<http://www.hmrc.gov.uk/films>

Indecon (2012): Review of Section 481 Film Relief on behalf of IBEC's Audiovisual Federation:

[http://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~section-481-key-to-future-irish-film-and-tv-production-07-09-2012/\\$file/Indecon+Report+Final+31.8.12.pdf](http://www.ibec.ie/IBEC/Press/PressPublicationsdoclib3.nsf/vPages/Newsroom~section-481-key-to-future-irish-film-and-tv-production-07-09-2012/$file/Indecon+Report+Final+31.8.12.pdf)

Irish Film Board (2013):

http://www.irishfilmboard.ie/irish_film_industry/news/IFB_Welcomes_New_Government_Measures_to_Create_Increased_Employment_within_the_Irish_Film_Animation_and_TV_Industry/2298

Louisiana Legislative Auditor (2013): PERFORMANCE AUDIT ISSUED APRIL 24, 2013:

[http://app1.la.la.gov/PublicReports.nsf/5A685258D794067E86257B57005B8D58/\\$FILE/00032357.pdf](http://app1.la.la.gov/PublicReports.nsf/5A685258D794067E86257B57005B8D58/$FILE/00032357.pdf)

Luther, William (2009): Movie Production Incentives: Blockbuster Support for Lackluster Policy, Tax Foundation Special Report no. 173

Ministry of Economic Development (2012): Growth and Dynamics of the New Zealand Screen Industry

Ministry of Business, Innovation and Employment (2012): Evaluation of the Large Budget Screen Production Grant 2004-2011:

<http://www.med.govt.nz/sectors-industries/screen-industry/pdf-docs-library/Evaluation-of-the-Large-Budget-Screen-Production-Grant-2004-2011.pdf>

Norsk Filminstitutt (2012): Eksportundersøkinga 2011:

<http://www.nfi.no/norskfilm/statistikk/periodiske-rapporter/eksport>

Norsk Filminstitutt (2014): Nøkkeltall for norske

kinofilmar: <http://www.nfi.no/norskfilm/statistikk>

Oxford Economics (2012): The Economic Impact of the UK Film Industry:

<http://www.creativecoalitioncampaign.org.uk/images/uploads/bfi-economic-impact-of-the-uk-film-industry-2012-09-17.pdf>

Peacefulfish (2012): Study on Dutch Film Industry and Inward Film Investment

State aid N 461/2005 – United Kingdom UK film tax incentive:

http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2005/n461-05.pdf

SSB (2013): Informasjon og kommunikasjon,

strukturstatistikk: <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/statistikker/stinfokom/aar-endelige>

Vedlegg A: Insentivordninger i Europa

Tabellen under gir en oversikt over europeiske land som har innført insentivordninger.

Land	Insentivordning
Island	Island dekker 20 prosent av produksjonskostnader. Ordningen har ingen øvre eller nedre grense.
Irland	Den irske ordningen dekker 22.4 prosent av produksjonens kostnader og har en øvre grense per produksjon på om lag 90 mill. kroner.
Frankrike	Den franske ordningen dekker 20 prosent av kvalifiserte kostnader, med en øvre grense på om lag 80 mill. kroner.
Storbritannia	Den britiske ordningen dekker mellom 12.8 og 21.2 prosent av kostandene avhengig av om produksjonsselskapet har skattbar inntekt i Storbritannia, i tillegg til størrelsen på produksjonen.
Tyskland	Den tyske ordningen dekker 20 prosent av kvalifiserte kostnader. Kvalifiserte kostnader kan ikke overstige 80 prosent av det totale budsjettet. Det er en øvre grense på 30 til 80 mill. kroner, avhengig av hvor stor del av filmens budsjett som brukes i Tyskland.
Italia	Ordningen dekker 25 prosent av kvalifiserte kostnader med en øvre grense på om lag 40 mill. kroner. Produksjonen må bestå en kulturell test.
Tsjekkia	Den tsjekkiske ordningen dekker 20 prosent av kvalifiserte kostnader og kvalifiserte kostnader kan ikke overstige 80 prosent av det totale budsjettet.
Ungarn	Ordningen dekker 20 prosent av kvalifiserte kostnader.
Serbia	Ordningen dekker opp til 20 prosent av kvalifiserte, men har en øvre grense per år på om lag 13 mill. kroner. Ordningen dekker kun kostnader til og med 2011 og er dermed i praksis ikke aktiv.
Litauen	I Litauen dekkes 20 prosent av kvalifiserte kostnader gitt at minimum 80 prosent av produksjonskostnadene påbeløper i Litauen. Det følger også en rekke kulturelle kriterier.
Malta	I Malta dekkes opp til 25 prosent av kvalifiserte kostnader. Prosentsatsen avhenger av hvordan produksjonen presterer på en kulturell test som blant annet gir poeng dersom handlingen i produksjonen finner sted på Malta.
Bulgaria	Myndighetene har vedtatt innføringen av en insentivordning med 30 prosents refusjonsrate. Ordningen er til vurdering hos EU.
Belgia	Den belgiske ordningen kan dekke opp til 30 prosent av kostnadene ved en filmproduksjon.

Land	Insentivordning
Nederland	Ordningen er ikke implementert og det er uklart hvordan den blir seende ut.
Østerrike	Opp til 25 prosent av kvalifiserte kostnader refunderes, gitt at minst 20 prosent av budsjettet benyttes nasjonalt. Ordningen gjelder for spillefilmer og dokumentarfilmer med en varighet på over 79 minutter.
Kroatia	Ordningen dekker 20 prosent av de kvalifiserte kostnadene.

Kilde: Entertainment Partners (2014), Peacefulfish (2012)
og Insentivordning.no (2014)

Vedlegg B: Land i verden med insentivordninger

Europa	Nord-Amerika	Sør-Amerika	Afrika	Asia, inkl. Oseania
Island	Canada	Colombia	Sør-Afrika	Israel
Irland	USA	Brasil	Mauritius	De forente arabiske emirater
Frankrike	Mexico	Uruguay		Abu Dhabi
Storbritannia	Panama			Sør-Korea
Tyskland	Cayman Island			Taiwan
Italia	Den dominikanske republikk			Hong Kong
Tsjekkia	Puerto Rico			Thailand
Ungarn	Trinidad og Tobago			Malaysia
Serbia	Jamaica			Singapore
Litauen				Fiji
Malta				Australia
Bulgaria				New Zealand
Belgia				
Østerrike				
Nederland				
Kroatia				

Kilde: Entertainment Partners (2014) og
Insentivordning.no (2014)

Vedlegg C: Liste over informanter

Tabellen under gir en oversikt over institusjoner og person vi har hatt kontakt med.

Kontaktet	Intervjuet/svart på forespørsel
NFI	Ja
Fuzz	Ja
Vestnorsk filmkommisjon	Ja
NRK	Ja
Virke	Ja
Produsentforeningen	Ja
Filmforbundet	Ja
Innovasjon Norge	Ja
Per Henry Borch (produsent)	Ja
Dagslys	Ja
CNC (Frankrike)	Ja
British Film Commisjoion	Ja
Irish Film Board	Ble ikke gjennomført
The Icelandic Film Centre	Ja
Film New Zealand	Ja
Kulturministeriet	Ja
Regeringskansliet	Ja

European Film Commissions Network	Ble ikke gjennomført
Trunorth, produksjonsselskap på Island	Ble ikke gjennomført
German Federal Film Board	Ja

Vedlegg D: Intervjuguide til norske aktører

TIL: INTERVJUOBJEKTER

FRA: OSLO ECONOMICS

EMNE: TEMALISSET/INTEVJUGUIDE,
INSENTIVORDNINGER FOR FILM- OG TV-
PRODUKSJON

På oppdrag for Kulturdepartementet skal Oslo Economics utrede bruk av insentivordninger for film- og TV-produksjon i andre land. Utredningen skal omfatte ordninger som er basert på overføringer mellom det offentlige og produksjonsselskaper i form av skatterefusjon, kontantrefusjon eller tilskudd, og som gis under forutsetning av at filmen spilles inn i landet, pluss eventuelt andre forutsetninger.

Utredningen skal fokusere på hvordan slike ordninger kan innrettes og hvor mye en slik ordning koster, samt hvilke virkninger slike ordninger kan ha for filmproduksjonen i et land, herunder antall produksjoner, sysselsetting i bransjen, kompetanse, etc.

I forbindelse med utredningen ønsker vi å gjennomføre intervjuer med aktører i den norske bransjen for å diskutere eventuelle fordeler og ulemper ved innføring av insentivordninger, mulige innretninger på slike ordninger og dagens situasjon i norsk filmbransje.

Intervjuet vil ta utgangspunkt i spørsmålene under.

1. Hvorfor bør man/bør man ikke innføre insentivordninger for filmproduksjon i Norge?
2. Hvilke effekter forventer du at en insentivordning for film vil ha (i Norge)?
3. Kjenner du til erfaringer fra insentivordninger i andre land?
4. Hvis insentivordningen skal finansieres med utgangspunkt i gjeldene filmstøtte (samme pott), slik at annen filmstøtte må reduseres, hvilke av de eksisterende støtteordningene på filmområdet bør i så fall kuttes/reduseres?
5. Hvordan bør en insentivordning eventuelt uformes?

Vedlegg E: Intervjuguide til internasjonale aktører

TO:

FROM: OSLO ECONOMICS

TOPIC: QUESTIONS, INCENTIVE SCHEMES

DATE:

Oslo Economics, a consultancy, is conducting a study on behalf of the Norwegian Ministry of Culture regarding the use of incentive schemes (tax incentives and grants) directed at film production. Norway, unlike many other European countries, does not have such schemes today.

The focus of the study is:

1. The structure of the schemes, i.e. who is eligible, which costs are covered, how much is covered, etc.
2. The effects on the number of productions (foreign and domestic), size of productions, employment in the industry, expertise, etc.
3. Other effects such as increase in tourism

In this context, we would like to talk to institutions and government entities in countries with such incentive schemes.

Questions

- What was the motivation for implementing the incentive scheme?
- Is the incentive scheme practiced as it was intended regarding who is eligible? Are applicants rejected due to lack of fulfilment of conditions for eligibility?
- Has the scheme been changed since it was implemented? How and why?
- Has the current scheme replaced others?
- Are there any plans for changes in the scheme?
- Is the industry in general content with the scheme? Are there demands from the industry to increase the incentives?
- How many man-years are spent on administering the scheme?
- Are the outputs (increasing number of international film and TV productions) in line with the expectations, and have they been documented?
- How do you experience competition with other countries with incentive schemes?
- Is the incentive scheme an essential criteria for the Germany being chosen as a location? What are the other factors?
- Norwegian films generally receive a lot of public financial support (often up to 70-75 percent of the budget). This support is generally difficult to

get for international productions as it is tightly linked to Norwegian cultural policy goals. Is such financial support provided to national productions and has the availability of such support changed after the incentives were implemented? If so, has it been changed as a direct result of the incentive scheme?

Data and studies

- Do you have available data that can be used to assess the effect of the incentive scheme?
 - Number of productions per year before and after the scheme was implemented
 - Foreign and domestic
 - Budget sizes
 - Employment in the industry
 - Costs related to the scheme
 - Administrative costs related to the scheme
- Has the scheme been reviewed? What were the conclusions?
- Other data:
 - Tourism (numbers and survey results related to cause for visit)

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo