

Rapport 2006-001

**Rammevilkårene for
film- og tv-
produksjoner og kino**

Rammevilkårene for film- og tv- produksjoner og kino

Utarbeidet for
Norsk Film og TV-
produsenters forening og
FILM&KINO

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	17
1.1 Bakgrunn.....	17
1.2 Problemstillinger.....	18
1.3 Metode	18
2 UTVIKLINGSTREKK I FILM- OG KINOBRANSJENE.....	21
2.1 Innledning	21
2.2 Bransjestrukturen 2000-2004.....	22
2.2.1 Innledning	22
2.2.2 Nøkkeltall for bransjen under ett	22
2.2.3 Film- og videoproduksjon.....	24
2.2.4 Distribusjon av film og video	26
2.2.5 Filmframvisning.....	28
2.3 Produksjon av film.....	30
2.3.1 Antall filmer.....	30
2.3.2 Publikumsopplutning	31
2.4 Økonomien i langfilmproduksjon.....	32
2.4.1 Innledning	32
2.4.2 Finansiering av film	32
2.4.3 Produsentenes inntekter og utgifter i knyttet til filmproduksjon ...	34
2.4.4 Verdiskaping og driftsresultat for produsentene.....	35
2.5 Kino	36
2.5.1 Besøk	36
2.5.2 Billettinntekter	38
2.5.3 Den økonomiske situasjonen for kinoene	38
2.6 Video/DVD-markedet.....	39
3 OMLEGGING AV POLITIKKEN I 2001	43
3.1 Innledning	43
3.2 Mål med omleggingen	43
3.3 Målene for filmpolitikken etter omleggingen.....	44
3.4 Organisering av forvaltningen etter 2001	45
3.4.1 Innledning	45
3.4.2 Statlige institusjoner	46
3.4.3 FILM&KINO.....	48
4 VIRKEMIDLER I DEN AUDIOVISUELLE POLITIKKEN	49
4.1 Innledning	49
4.2 Endring av tilskuddsordninger ved omleggingen i 2001	49
4.3 Statlige tilskuddsordninger til produksjon av langfilm.....	50
4.3.1 Samlet støtte.....	50
4.3.2 Tilskudd etter om leggingen i 2001	51
4.4 Andre støtteordninger for audiovisuelle produksjoner	63
5 ER MÅLENE FRA 2001 NÅDD?	65
5.1 Faglig vurderinger av mål og virkemidler	65
5.1.1 Målene	65

5.1.2	Støtteordningene	67
5.2	Synspunkter fra intervjuene om omleggingen	72
5.3	ECONs samlede vurderinger av filmpolitikken.....	78
6	DET NORSKE MARKEDET FOR TV-PRODUKSJONER	81
6.1	Kjøpersiden av det norske markedet for tv-produksjoner	81
6.2	Tilbudssiden i det norske markedet for tv-produksjoner	89
6.2.1	Hvilke produksjonsselskap gjør hva?	89
6.2.2	Kort om finansieringen av tv-produksjoner.....	92
6.3	Analyse av det norske markedet for tv-produksjoner	92
6.4	Tiltak for å bedre uavhengige tv-produsenters rammebetingelser.....	97
7	FRAMTIDEN FOR FILM – OG TV-PRODUSENTER OG KINO	101
7.1	Hva scenarier er og hva de kan brukes til?	101
7.2	Viktige utviklingstrekk i norsk filmbransje	102
7.3	Tre framtidsbilder for FILM&KINO	103
7.4	Utfordringer og muligheter for norsk film- og kinobrandsje.....	110
8	DANMARK OG SVERIGE: FILM OG TV-PRODUKSJONER	113
8.1	Mål og virkemidler i filmpolitikken	113
8.1.1	Mål og virkemidler i Danmark	113
8.1.2	Mål og virkemidler i Sverige	118
8.2	Svensk og dansk filmbransje	125
	REFERANSER	133

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Den statlige filmpolitikken ble lagt om i 2001. Hovedmålet var å øke publikumsoppslutningen om norske filmer og å styrke filmbransjen gjennom endringer i støtteordninger og organisering av forvaltningen. Publikumsoppslutningen om norske filmer har økt de siste årene, noe som både kan tilskrives bransjens egen innsats, men også omleggingen av støttesystemet. Bransjen består ennå av mange svært små aktører og trenger ytterligere styrking for å skape aktører som er i stand til å satse langsiktig. ECON mener at støttesystemet i stor grad bør opprettholdes med støtteordninger som stimulerer til høy publikumsoppslutning og til styrking av bransjen. ECON anbefaler blant annet at billettstøtten videreføres. Dessuten understreker ECON at rammebetingelsene bør være mest mulig stabile og forutsigbare for bransjen.

For å styrke uavhengige produsenter som leverer produksjoner til fjernsyns-selskapene, bør det vurderes om det bør innføres standardbetingelser i avtaler mellom tv-selskapene og uavhengige produsenter. Avtalene kan bidra til å sikre produsentene bedre rettigheter, blant annet i forhold til ekstravisninger og bruk av arkivmateriale. Dessuten bør det vurderes om NRKs krav til omfang av innkjøp fra eksterne produsenter bør økes.

Kinoene i Norge sliter med svak økonomi og trussel om fallende publikumsoppslutning i konkurranse med andre visningskanaler. Dessuten står kinobransjen overfor en stor utfordring, men også en mulighet i forhold til digitalisering av kinodriften. Mange kinoer har ikke økonomisk evne til å løfte investeringene som dette krever. Dette krever et bredt samarbeid i fra aktørene i film- og kinobransjen.

Bakgrunn

Film- og TV-produsentbransjen er inne i en transformasjonsperiode. Bransjen er nå i ferd med å bli en næring bestående av et mangfold av selvstendige, kommer-sielle aktører.

Den statlige filmpolitikken ble lagt om i 2001. Hovedmålsettingen var å øke publikumsoppslutningen om norske filmer. Omleggingen innebar at ansvars- og rollefordelingen skulle bli klarere enn tidligere. Statens ansvar ble konsentrert om å ivareta rammebetingelsene for bransjen, mens produksjon ble definert som bransjens ansvar.

I kjølvannet av reformen ble tilskuddsordningene for bransjen endret. Målet var å få en mer effektiv bruk av statens ressurser. Sammen med økt nivå på bevilgningene ble det antatt at ”økt aktivitet vil resultere i økt kvalitet og på sikt økt publikumsoppslutning”.

Det foregår en debatt om bruken av uavhengige produsentmiljøer for produksjon for TV-kanalene. Både omfanget av produksjoner og vilkårene som tilbys uavhengige produksjonsmiljøer er oppe til debatt.

Norsk kinobransje er preget av at det er mange små kinoer i Norge, som stort sett er eid av kommunene. Mange kinoer sliter med en anstrengt økonomi. Fremover er spørsmålet om kinoene vil bestå slik som i dag, når konkurransen fra andre visningskanaler er økende. Kinoene står dessuten overfor en betydelig utfordring knyttet til digitalisering av kinodriften.

Kultur- og kirke departementet gjennomfører en evaluering av filmområdet. På oppdrag fra Norsk film- og tv-produsenters forening og FILM&KINO vil ECON med denne rapporten supplere denne evalueringen med en utredning om filmbransjen. ECON er i tillegg til filmproduksjon bedt om å vurdere markedet for uavhengige tv-produksjoner og kinoenes situasjon og utviklingstrekk.

Problemstillinger

Problemstillingen om filmbransjen er delt i tre hoveddeler:

- Filmbransjens utvikling og rammebetingelser
 - *Hvordan fungerer filmbransjen etter omleggingen av filmpolitikken i 2001?*
 - *Hvordan vil fremtiden for norsk filmproduksjon se ut?*
- Markedet for produksjoner for TV-kanalene i Norge
- Kinoenes rolle og utviklingstrekk i filmmarkedet.

Som et bakteppe for utviklingen i film- og kinobransjen og markedet for tv-produksjoner i Norge har ECON foretatt en kartlegging av situasjonen og utviklingen i Danmark og Sverige. Formålet er å avdekke om det er forhold i våre nordiske naboland vi kan dra nytte av her hjemme.

Hovedtrekkene i omleggingen i 2001

Da den statlige filmpolitikken ble lagt om i 2001, ble det trukket opp nye mål for politikken for audiovisuelle produksjoner, herunder langfilm og tv-produksjoner. Kinopolitikken ble ikke endret samtidig. Hovedmålsettingen med omleggingen var:

- ”Å få økt publikumsoppslutning om norske filmer i alle visningsformer.”¹

Dessuten ønsket man at omleggingen skulle bidra til å gi filmbransjen *større ansvar og frihet*. For å oppnå dette mente man det var nødvendig å skape klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og bransjen. Det ble presisert at

¹ St.meld.nr. 25 (2003-2004), side 8-9.

produksjonen, inkludert idéskaping, prosjektutvikling, markedsføring og salg, var bransjens ansvar. Staten skulle på sin side legge til rette for utviklingen gjennom støtteordninger som stimulerer til nyskaping, langsiktig idé- og prosjektutvikling, samt til *økte private investeringer* i norske filmer.

Endring i tilskuddsordningene ved omleggingen

Filmproduksjon i Norge, som i mange andre land, har lenge mottatt statlig støtte. De statlige tilskuddene har både en kulturell og en næringspolitisk begrunnelse. Norsk filmfond ble opprettet ved omleggingen i 2001 og fikk hovedansvar for forvaltningen av de statlige tilskuddsordningene til audiovisuelle produksjoner og til bransjen. Støtten til langfilm og andre audiovisuelle produkter gis i hovedsak som prosjektstøtte på bakgrunn av søknader fra produsenter. Det gis prosjektstøtte til utvikling, produksjon og markedsføring av lang- og kortfilmer, tv-produksjoner og andre audiovisuelle produkter. Dessuten gis det etter omleggingen i 2001 støtte til produsenter.

Bevilget støtte til audiovisuelle produksjoner fra Norsk filmfond har de siste årene ligget på om lag 220 - 240 millioner kroner per år. Av dette utgjør bevilget støtte til langfilm om lag 180 – 200 millioner kroner per år.

Nærmere om støtten til langfilm

Ved omleggingen ble tilskuddsordningene til filmproduksjon endret. Det ble opprettet to nye ordninger:

- Tilskudd etter markedsvurdering
- Direkte produsentstøtte (fra høsten 2002).

Tilskudd etter markedsvurdering skulle i større grad enn de gamle tilskuddene bidra til å stimulere til produksjon av filmer med stort publikumspotensial og til økt privat investering i filmproduksjon. Tilskuddet krever ikke godkjenning av konsulenter, som var et krav for alle produksjonstilskudd tidligere. Ordningen med tilskudd med konsulentvurdering ble opprettholdt ved omleggingen. Målet var at denne ordningen skulle sikret et bredt tilbud av norske filmer i ulike genre og med ulike målgrupper.

I likhet med tidligere kan støtten deles inn to:

- Forhåndstøtte, som omfatter utviklingstøtte, produksjonstøtte etter konsulentvurdering og etter markedsvurdering, lanseringstøtte og støtte til samproduksjoner
- Etterhåndstøtte, som er bedre kjent som billettstøtte.

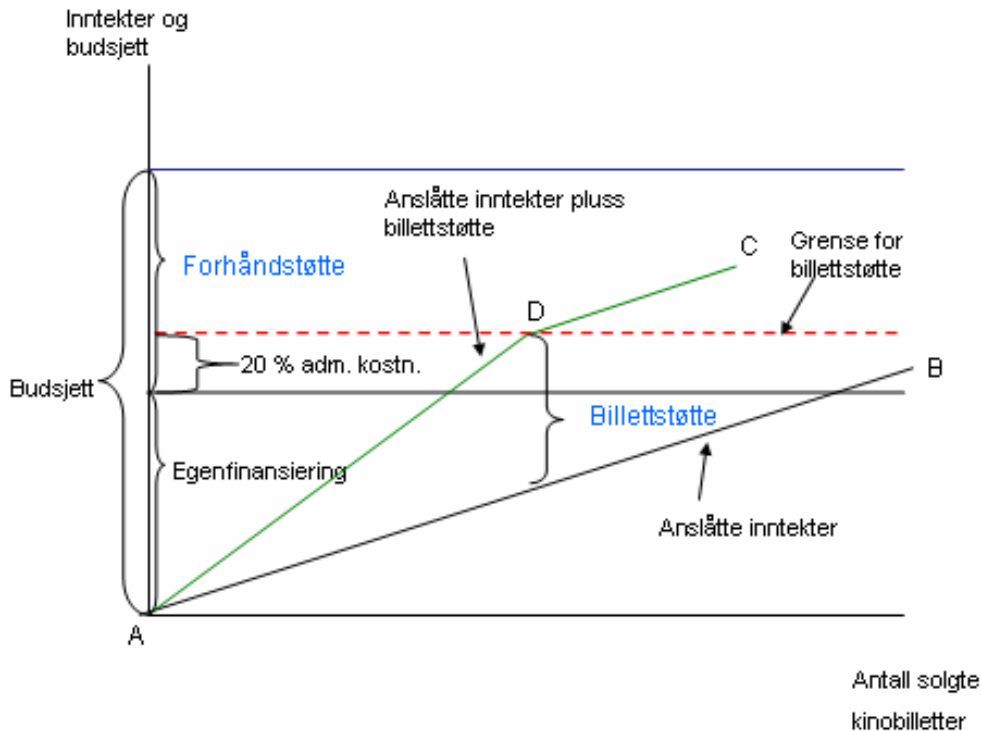
Figur A gir en oversikt over støtteordningene og produsentenes inntekter og egenfinansiering, knyttet til et langfilmprosjekt.² I figuren angir linjen ADC produsentenes anslåtte³ kumulerte inntekter inkludert billettstøtte. Inntektene er

² Figuren har ikke med tilbakebetaling av tilskudd, slik produsentene er forpliktet til dersom inntektene passerer en fastsatt grense.

³ Norsk filmfond benytter anslag på inntektene i forhold til å fastsette grensene for billettstøtte.

selvsagt økende med økende publikumsoppslutning. Linjen AB angir de anslåtte inntektene eksklusive billettstøtte.

Figur A Støtteordningene til langfilm og produsentenes inntekter og egenfinansiering



Kilde: ECON

Forhåndsstøtten er uavhengig av publikumsoppslutning. Hovedpoenget er å redusere kostnadene til produsenter eller til andre som investerer i filmprosjekter. Lavere kostnader skal sikre at det blir produsert norske filmer i et lite marked der inntektpotensialet for langfilmer er begrenset.

Billettstøtten skal spore produsenter og andre til å fokusere på høy publikumsoppslutning for sine filmprosjekter. Billettstøtten øker inntektpotensialet for filmprosjektene, isolert sett. Støtten bidrar til redusert risiko og økt forventet avkastning på filmprosjektene.

Figur A viser også den prinsipielle virkemåten for billettstøtten. En film vil motta billettstøtte inntil de anslåtte inntektene når en definert grense i punktet D. Grensen er definert som egenfinansiering plus 20 prosent til dekning av administrative kostnader. Etter at grensen for billettstøtte er passert, vil de marginale inntektene for ytterligere visninger falle. Da vil produsentene kun få sin andel av billettinntektene ved kinovisninger og inntekter fra sekundærmarkedene, men ikke ytterligere billettstøtte.

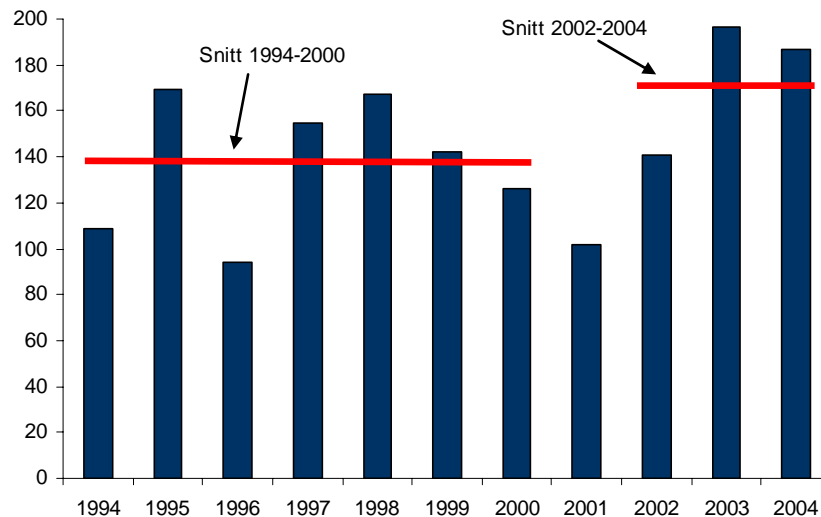
Grensen for billettstøtte ble endret i forskriften gjeldende fra 1. februar 2005 ved at de anslåtte inntekter fra salg og utleie DVD og video ble innlemmet i beregningsgrunnlaget. Endringen innebar at de anslåtte inntektene som danner grunnlaget for grunnlag for grensen for utbetaling av billettstøtte, økte fra 25

prosent til 50 prosent av brutto billettinntekter. Dette innebar således en betydelig innstramning.

Produsentene er forpliktet til å tilbakebetale støtte mottatt fra Filmfondet når nettoinntektene fra en film har passert en fastsatt grense. Tilbakebetaling av støtte innebærer at produsentenes inntekter på marginen svekkes, slik at inntektene som går til produsentene, kan bli svært lave når grensene både for billettstøtte og tilbakebetaling er passert.

Etter omleggingen i 2001 er de samlede tilskuddene til langfilm økt reelt sett, slik Figur B viser. Tas det hensyn til at antall filmer også har økt klart, har støtten per film blitt redusert reelt sett og kravet til egenfinansiering er økt, selv om produksjonskostnadene per film har vist en nedadgående tendens.

Figur B Statlig støtte til langfilm 1994-2004. Faste 2004 kroner

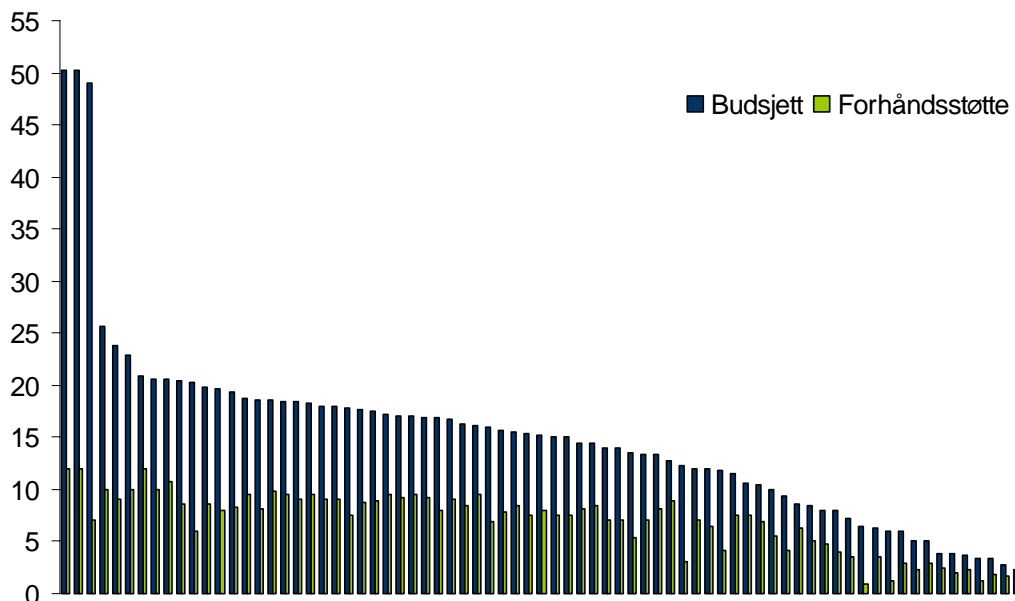


Kilde: Norsk filmfond og ECON

Liten spredning i forhåndsstøtten

Figur C viser budsjett og forhåndsstøtte til langfilmer som har mottatt støtte fra Filmfondet siden starten i 2001. Tallene er ikke justert for prisstigningen i perioden. Figuren omfatter 75 langfilmer. I gjennomsnitt har filmene hatt et budsjett på 15,1 millioner kroner og forhåndsstøtte på 6,9 millioner kroner. Forhåndsstøtten utgjør om lag 46 prosent av budsjettet.

Figur C *Budsjett og forhåndsstøtte til langfilmer som har mottatt støtte fra Norsk filmfond. Millioner kroner løpende priser*



Kilde: Norsk filmfond og ECON

Figuren illustrer to viktige forhold. For det første har det vært laget svært få filmer med et budsjett som avviker vesentlig fra gjennomsnittet. Bare fire filmer har hatt et budsjett som overstiger 25 millioner kroner. 60 filmer har hatt et budsjett på mellom 10 og 20 millioner kroner. Ser en kun på ordinære spillefilmer, er andelen enda høyere, fordi mange av filmene med lavt budsjett stort sett er dokumentarfilmer. For det andre er forskjellen i støttebeløpene relativt små mellom filmene. Mens gjennomsnittlig forhåndsstøtte utgjør om knapt 7 millioner kroner, er høyeste støttebeløp om lag 12 millioner kroner, som er gitt til 3 filmer. Laveste forhåndsstøtte som er gitt er 0,3 millioner kroner. Forskjellene mellom støttebeløpene for spillefilmer alene er mindre enn dette, siden dokumentarfilmer gjennomgående har fått lavere støtte enn spillefilmer.

Produsentstøtten

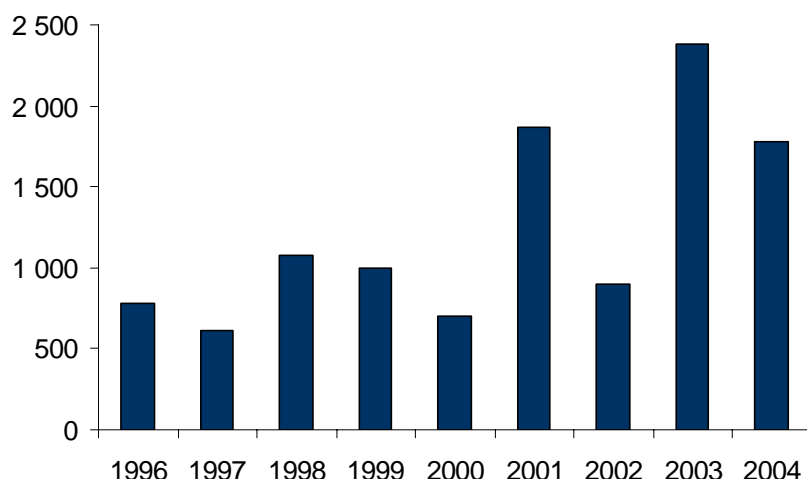
Produsentstøtten har som mål å sikre økt kontinuitet blant filmprodusentene. Dessuten er siktemålet er at ordningen på sikt skal bidra til strukturelle virkninger for bransjen gjennom oppbygging av stabile produksjonsmiljøer.

Er målene etter omleggingen nådd?

Større publikumsoppslutning

Publikumsoppslutningen om norsk film har økt betydelig de siste årene. Mens den gjennomsnittlige markedsandelen for norsk film i årene 1996-2000 var på 7,3 prosent, har den siden 2001 i gjennomsnitt vært på nesten 14 prosent på kinoene.

Figur D *Publikumsbesøk norske filmer. Tusen kinobesøk*



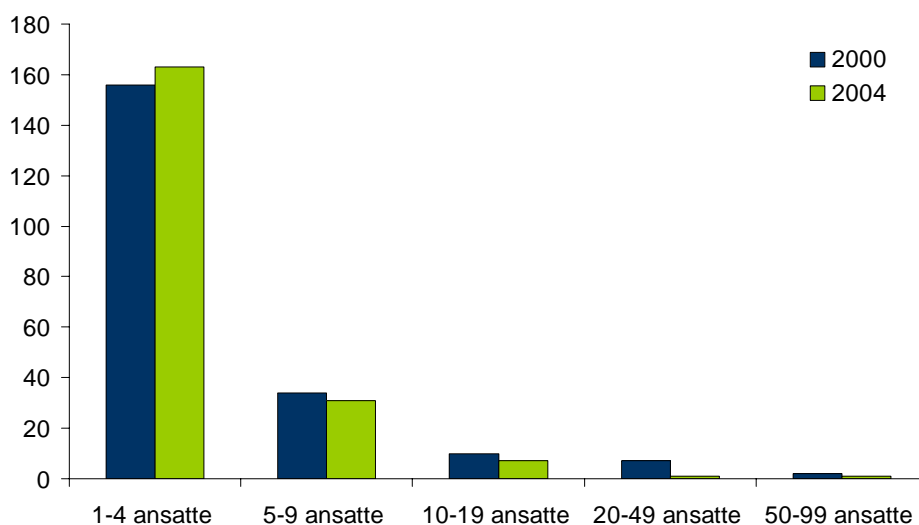
Kilde: Film & Kino

Det at det skapes film som publikum ønsker å se, er selvsagt i første rekke et resultatet av arbeidet som gjøres av bransjen selv. Det er likevel grunn til å tro at endringen i virkemidler har bidratt til større publikumsoppslutning. For det første har antall norske produksjoner økt betydelig. Mens det for eksempel ble produsert gjennomsnittlig 9,3 langfilmer i årene 1999-2001, var gjennomsnittlig produksjon i årene 2002-2004 17,7 langfilmer årlig. Med et større produksjonsvolum øker sjansene for å skape publikumssuksesser. For det andre er det god grunn til å tro at endringene i støttesystemet i 2001 har hatt positiv innvirkning på publikumsoppslutning. Endringene ga klarere incitament til å lage filmer med stort publikumspotensial.

Bransjen er ikke styrket

Statistikk fra SSB som beskriver bransjestrukturen viser at det ikke tegn til styrking av produsentbransjen, når dette måles ved størrelsen på selskapene. Tallene fra SSB, gjengitt i Figur E viser snarere at bransjen har gått i retning av mindre selskaper. Det har med andre ord ikke skjedd en strukturrasjonalisering, slik reformen i 2001 la opp til.

Figur E *Antall foretak etter størrelse i film- og videoproduksjon. Målt ved antall ansatte per foretak ved utgangen av året. Eksklusive foretak uten ansatte*



Kilde: SSB og ECON

For målet om økt ansvar og frihet til bransjen, må utviklingen sies å ha gått i riktig retning. Særlig det nye tilskuddet etter markedsvurdering har bidratt til at produsentmiljøene har fått større beslutningsmyndighet enn tidligere.

Intervjuer: Synspunkter på omleggingen av filmpolitikken

ECON har gjennomført en rekke intervjuer med representanter for myndigheter, produsenter, kinobransjen, regissører og skuespillere og representanter for andre faggrupper i bransjen.

Stor oppslutning om hovedtrekkene i omleggingen

Selv om det er nyanser i synspunktene, tolker ECON intervjuene slik at det er stor oppslutning om hovedtrekkene i omleggingen av filmpolitikken i 2001. Dette gjelder både mål og hovedtrekk i endringene i støttesystemet.

Økt publikumsoppslutning oppfattes av de fleste produsentene som det viktigste målet i filmpolitikken. Flere av de ECON har intervjuet, påpeker derfor også at det er viktig å holde fast ved høy publikumsoppslutning som et hovedmål for norsk filmpolitikk i fremtiden.

Andre intervjuobjekter har påpekt at de kulturpolitiske målene blant annet knyttet til høy kvalitet er svært viktige og bør prioriteres.

Men uklarhet i forhold til målene og kommunikasjonen av disse

En del av våre intervjuobjekter mener at det er oppstått noe uklarhet om målene og om hovedprioriteringen i filmpolitikken. Det vises blant annet til at det i Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsbrev til Filmfondet for budsjettåret 2005 ble introdusert et nytt mål om høy kvalitet, og at dette målet var plassert øverst på listen over målene. Dette gjør at enkelte i filmmiljøet er usikre på om målet om

publikumsoppslutning er i ferd med å bli nedprioritert i forhold til målsettingen om høy kvalitet.

Bred oppslutning om endringene i støttesystemet

Mange mener at innføring av støtte etter markedsvurdering og videreføring billettstøtten har bidratt til at publikumsoppslutning er kommet sterkere i fokus i bransjen. En del er imidlertid kritiske til billettstøtten. Slik denne støtten fungerer, kanaliseres store midler av den samlede støttepotten til de produsentene som oppnår publikumssuksesser. Mange mener at dette svekker særlig de mindre produsentene. Mange mener at de små produsentene ville ha fått mer støtte dersom den hadde blitt kanalisert gjennom andre typer støtteordninger enn billettstøtten. Likevel er det alt i alt bred oppslutning om billettstøtten i bransjen.

Det er delte meninger om reduksjonen i billettstøtten, og flere av produsentene ECON har intervjuet, mener det var galt å begrense mulighetene for å oppnå store overskudd.

Mange av de produsentene som opplever publikumssuksess og betydelig støtte gjennom billettstøtteordningen, mener at disse tilskuddene bidrar til å styrke bransjen. Filmer som gir produsentene god avkastning og økonomisk handlefrihet, gir mulighet til nye satsinger og styrker selskapene som oppnår suksess, etter deres mening.

Flere mener at mer midler bør kanaliseres via markedsstøtteordningen og mindre gjennom konsulentene. Produsentene er etter deres syn best egnet til å vurdere prosjektene. Flere gir uttrykk for at dette ikke vil gå ut over gå utover kvaliteten. Dersom kvaliteten faller, vil det også svekke publikumsoppslutningen, hevder flere.

Mange av våre intervjuobjekter gir uttrykk for at støtteordningene bør ligge mest mulig fast over tid. Endringer bidrar til økt usikkerhet om de økonomiske rammebetingelsene og kan redusere satsingen på filmprosjekter. Særlig kan endringer bidra til å redusere mulighetene for å tiltrekke seg kapital fra investorer utenfor filmbransjen.

Ulike syn på Filmfondets rolle og på konsulentordningen

De aller fleste mener at Filmfondet har fulgt opp målene som er trukket opp av de politiske myndighetene. Noen mener imidlertid Fondet har fått for stor handlefrihet gjennom de generelle målsettingene som er trukket opp for filmpolitikken. Dessuten mener mange at det er skjedd økende byråkratisering og for stor innblanding i prosjekter fra Fondets side.

Konsulentens rolle er flere av våre intervjuobjekter i bransjen ganske kritisk til. Mange mener at de har for stor makt i forhold til det enkelte prosjekt. Men flere av våre intervjuobjekter, særlig blant de mindre produsentene, fremhever positive trekk ved konsulentenes rolle. Mange mener at de har fått gode råd og verdifull veiledning, som har forbedret gjennomføring og sluttprodukt for deres filmprosjekter.

Mange mener at konsulentene må få en stillingsinstruks som klarere definerer deres rolle i forhold til målsettingene i filmpolitikken.

Produsentene

Flere hevder at det er skjedd en positiv utvikling i bransjen med økt profesjonalitet og kompetanseheving de siste årene. Noen mener at økt fokus på publikumsoppslutning har bidratt til en positiv utvikling. Flere peker på at man er i ferd med å få en ny generasjon filmskapere, som lager film som i større grad appellerer til unge mennesker. Andre påpeker at det er de mest erfarne miljøene som har hatt størst suksess de siste årene, blant annet med filmer med høy publikumsoppslutning.

Mange av våre intervjuobjekter mener imidlertid at produsentbransjen ennå er preget av for mange små selskaper, og at mange selskaper er svært sårbare økonomisk sett. Noen frykter at dette kan gå utover profesjonalitet, evnen til langsiktig satsing og svekker muligheten til å opptre som stabile og gode arbeidsgivere.

Noen mener at Filmfondet bør være mer forsiktig med å gi støtte til uerfarne produsenter og at det bør utarbeides minstekrav til produsenter som får offentlig støtte. Andre mener at det store antallet små selskapene er en styrke for bransjen og at det skaper mangfold og kreativitet, slik at også små og nye produsentselskaper bør prioriteres i forhold til tilgang på tilskudd fra staten.

Lærdommer fra Danmark og Sverige

Danmark

Den politiske støtten til film har vært klart mer framtrødende i Danmark de siste årene enn i Norge og Sverige. Danmark er preget av at danske filmer har hatt stor suksess både på hjemmemarkedet og på markeder utenfor Danmark. I Danmark er det bred enighet om at suksessen skyldes flere forhold:

- Filmskolen, som har brakt fram en ny generasjon filmskapere med nye holdninger og sterke nettverk
- Filmpolitikken, som ble bedre samordnet fra 1997 da alle støtteordninger ble lagt under Filminstituttet. Samtidig ble det gitt en klar økning i filmstøtten.
- Noen sterke internasjonalt kjente regissører, som Lars von Trier.

Målsettingen i den danske filmpolitikken er langt mer konkret formulert enn i Norge, for eksempel er det i filmavtalen konkrete mål for antall filmer som skal produseres.

Både de politiske målsettingene og finansieringen av filmproduksjon reguleres i Danmark gjennom *filmavtaler*. Den nåværende danske filmavtalen spesifiserer de økonomiske rammer og målsettinger for den filmpolitiske innsatsen i perioden 2003 til og med 2006. Midlene som stilles til rådighet for filmproduksjon gjennom filmavtalen er hovedsakelig bevilgninger fra staten, men Danmarks Radio og TV 2 bidrar også med betydelige beløp.

Logikken i støttesystemet er relativ lik den vi har i Norge, men danskene har ikke billettstøtte. Danskene har forhåndsstøtte både etter konsulentvurdering og markedsvurdering, slik vi har i Norge. Samlet sett er støtten til filmproduksjon i Danmark noe lavere enn i Norge.

Mens det i Norge er flere statlige institusjoner som forvalter ulike deler av filmpolitikken, er ansvaret for å forvalte den danske filmpolitikken lagt til én institusjon, Det Danske Filminstitut (DFI).

Sverige

Den politiske interessen for film i Sverige betegnes som ganske laber i forhold til den store interessen den danske filmsuksessen har skapt. Likevel står svensk film sterkt i Sverige med høye markedsandeler på hjemmemarkedet, klart høyere enn norske filmskapere har oppnådd her hjemme.

Den politiske velviljen man har i Danmark på nasjonalt nivå finner man i større grad på regionalt nivå i Sverige. Regionene har ikke bare et kulturpolitisk mål med denne satsingen, men vel så mye et næringspolitisk mål. Filmsatsingen skal bidra til arbeidsplasser og markedsføring av regionen. Det er tre regionale produksjonsstudioer, Luelå, Trollhättan og Ystad.

Målsettingene for filmpolitikken i Sverige er relativt vage. For øvrig er det heller ikke i Sverige er det noen omfattende debatt om målsettingene i filmpolitikken. Det er i hovedsak oppslutning om målene, som et stykke på vei oppfattes som helt ukontroversielle.

Logikken i det svenske støttesystemet har likhetstrekk med det norske med forhåndsstøtte og en etterhåndsstøtte som har likheter med den norske billettstøtten. Forhåndsstøtten gis imidlertid kun etter konsulentvurdering. Det finnes altså ingen støtte etter markedsvurdering, som i Norge. Samlet sett ligger støtten til filmproduksjon i Sverige klart lavere noe lavere enn i Norge, når det tas hensyn til markedets størrelse og antall filmer som produseres.

I likhet med Danmark har Sverige en filmavtale. Finansieringen deles av staten og ulike aktører innenfor film- og tv-bransjen. Filmavtalen inngås mellom staten, aktører innenfor filmbransjen, kinobransjen og tv-kanalene, Sveriges Television og TV 4. Filmavtalen inneholder klare spesifikasjoner av hvor store prosentandeler av rammen som skal gå til ulike typer formål. Fordelen som fremheves med avtalene, er at det skaper forutsigbarhet ved at rammene bestemmes for fem år om gangen.

Den største kritikken av filmfinansieringen i Sverige er at nivået er for lavt. Gjennomsnittlig støtte per film er 3-4 millioner svenske kroner, som er om lag halvparten av støtten som gis i Danmark og Norge.

Det Svenska Filminstitutet hovedansvaret for forvaltningen av svensk filmpolitikk.

ECONs vurderinger av filmpolitikken

Konkretisering av målene

ECON mener at målene for filmpolitikken bør spisses og konkretiseres i tråd med de overordnede målsettinger for omlegging av filmpolitikken i 2001. Dette kan gjøres ved å spesifisere antall filmer som i Danmark, konkretisere mål for markedsandel eller lignende. Det vil kunne legge grunnlag for mer målrettet og effektiv virkemiddelbruk. Dessuten vil det gjøre det langt enklere å følge opp og

evaluere Filmfondet og andre som forvalter virkemidlene. Dette hindrer selvsagt ikke at en opprettholder mer overordnede bakenforliggende målsettinger, som de en har i dag.

Hovedinnretningen i støttesystemet bør beholdes

ECON mener at hovedinnretningen i støttesystemet bør beholdes fremover. Omleggingen i 2001 har bidratt til å starte en utvikling som har styrket perspektivet på publikumsoppplutning og en profesjonalisering av bransjen. Dessuten er det etter ECONs syn viktig at bransjen får stabile og forutsigbare rammebetingelser i en lang periode. Ytterligere utvikling og profesjonalisering av bransjen krever tid. En større omlegging vil innebære at usikkerheten om framtidige rammebetingelser øker. Dessuten har det eksisterende støttesystemet stor legitimitet i bransjen. En større omlegging kan svekke denne legitimiteten.

Fortsatt sterke incentiver til høy publikumsoppplutning

For å styrke bransjen er det etter ECONs syn viktig å skape selskaper som økonomisk og finansielt er i stand til å satse langsiktig. Det innebærer at en må tillate at selskapene i større grad oppnår tilfredsstillende avkastning på den kapitalen som satses på filmprosjekter. Dette kan i første rekke skje ved at publikumsoppplutningen om norske filmer på kino øker og/eller ved at inntektene fra sekundærmarkedene øker, slik at inntektsgrunnlaget styrkes.

Etter ECONs syn taler dette for de virkemidlene som gir incentiver til økt publikumsoppplutning bør være en grunnpilar i støttesystemet. I hovedsak bør dette skje ved en prioritering av markedsstøtteordningen, så fremt det er prosjekter som oppfyller kriteriene for slik støtte.

ECON mener også at billettstøtteordningen bør videreføres. Sammen med produksjonsstøtten etter markedsvurdering gir dette klare incentiver til å søke etter høy publikumsoppplutning på filmprosjektene.

Men også støtten basert på konsulentvurderinger bør fortsatt ha en klar rolle i forhold til å ivareta kulturpolitiske og kunstneriske mål i filmpolitikken.

Videre mener ECON at det kan være grunn til å avvikle ordningen med tilbakebetaling av støtte. Ordningen svekker inntjeningen til de produsentene med publikumssuksesser og svekker incentivene til å gjøre eventuelle ekstra tiltak for å øke publikumsoppplutningen. Dessuten er de samlede beløpene, som er betalt tilbake, svært små sett i forhold til de samlede tilskuddene som deles ut.

ECON vil bifalle Filmfondets omlegging av produsentstøtten til pakkefinansiering fremfor å gi generell produsentstøtte. Etter ECON syn vil det i sterkere grad kunne støtte både målene om sterkere produsentmiljøer og målene om kvalitet og publikumsoppplutning. Å gi generell produsentstøtte kan i verste fall føre til svekkelse, snarere enn styrking av produsentene og bransjen, dersom dette ikke følges nøye opp. En slik oppfølging vil i alle tilfeller være krevende.

Billettstøtten: Fondsløsning eller overslagsbevilgning?

Stortinget vedtar årlig en ramme for samlet støttebeløp som Filmfondet kan bevilge til de ulike støtteordningene. Filmfondet har kontroll over all forhånds-

støtte som bevilges, men har ikke kontroll over beløpene som utbetales til billettstøtte. Dette førte til en innstramning i regelverket etter at utbetalingen ble langt høyere enn forventet når publikumsoppslutningen for norsk film økte klart i 2003. Etter ECONs syn bør regelverket ligge så stabilt som mulig for å skape stabile rammebetingelser for bransjen. ECON vil derfor tilrå at det vurderes om billettstøtten kan budsjetteres separat, som en overslagsbevilgning eller ved et bufferfond, slik Produsentforeningen har tatt til orde for.

ECON mener det bør vurderes om både billettstøtten og grensen for støtte bør fastsettes på grunnlag av faktiske inntekter produsenter mottar fra kinovisning og fra andre visningskanaler.

Stillingsinstruks for konsulentene i Filmfondet

ECON mener at det utarbeides en stillingsinstruks for konsulentene i Filmfondet. Dette vil skape større forutsigbarhet for filmbransjen og trolig bidra til å redusere kritikken mot konsulentene og dermed styrke deres legitimitet.

Større spredning i støttebeløpene?

Som vist ovenfor varierer bevilget forhåndstøtte til spillefilmer lite. Dette kan ha sammenheng med at søknadene er relativt like mht. økonomisk ramme for prosjektene. Likevel bør det foretas vurdering om myndighetene bør spore til å gjennomføre noen få ambisiøse filmprosjekter med større budsjetteramme og større forhåndstøtte enn det som gjennomgående har vært tilfelle siden omleggingen i 2001.

Talentutvikling

ECON mener at det kan være grunn til å øremerke noe av støttemidlene til talentutvikling for nyutdannede personer med ulik filmfaglig utdanning. ECON mener at Departementet, Filmfondet, Norsk Filmutvikling og bransjen bør diskuteres hvor store ressurser som i så fall bør settes av til et slikt formål. ECON mener i tillegg at produsentbransjen bør ta et større ansvar for talentutvikling, gjerne i samarbeid med de mest fremtredende utdanningsinstitusjonene.

Behov for bedre samordning mellom de statlige institusjonene

ECON mener også at myndighetene bør vurdere en sterkere samordning av støtteordninger og andre virkemidler som er lagt utenfor Norsk filmfond. Det vil gi en mer effektiv bruk av ressursene samlet. Danmark foretok en slik samordning i 1997 da én institusjon fikk ansvar for alle støtteordningene.

Virkemidlene bør ikke innrettes ensidig mot å skaffe kapital fra eksterne investorer

ECON vil ikke tilrå at virkemiddelbruken vris i retning av å oppnå økt ekstern finansiering av filmprosjekter. En slik vridning vil høyst sannsynlig svekke effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken. Ekstern kapital vil eventuelt komme til bransjen dersom risiko og avkastning bedres. Dette vil kunne skje dersom bransjen styrkes gjennom selskaper med sterkere økonomisk og finansiell ryggrad.

Markedet for TV-produksjoner

Det er fire kanaler som dominerer innkjøpssiden i markedet for norske tv-produksjoner; NRK, TV2, TVNorge og TV3. Målt i seeroppslutning er NRK størst, TV2 nest størst og TVNorge og TV3 som henholdsvis nummer tre og fire.

Målt i forhold til innkjøpsandelen fra det uavhengige norske produksjonsmiljøet er størrelsesforholdet annerledes. I 2005 kjøpte TV2 inn mest, TVNorge nest mest og TV3 var tredje største innkjøpet. Av "de fire store" kjøpte NRK med andre ord inn minst, selv om innkjøpsandelen fra eksterne miljø er økende. Totalt betalte disse kanalene rundt 700 millioner kroner for uavhengige norskproduserte produksjoner i 2005.

På tilbudssiden i markedet finnes det en lang rekke små og mellomstore selskaper som produserer ulike programtyper fra spillefilm og tv-drama til animasjon og dokumentar.

At det er få og store kjøpere og mange og stort sett små leverandører gjør at styrkeforholdet mellom tilbuds- og etterspørselssiden i markedet utgangspunktet er skjevt. Norskproduserte programmer møter i tillegg sterk konkurranse fra utenlandske produksjoner. Enkelte sjangere, særlig animasjon, kortfilm og dokumenter, påvirkes dessuten av at mange ønsker å lage produksjoner ut fra personlig interesse og engasjement, ikke avkastning. Disse forholdene gjør at det er en betydelig ubalanse i markedet.

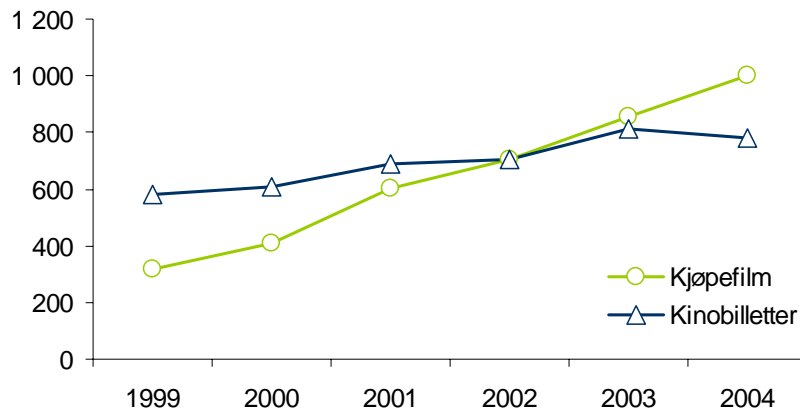
Enkelte land har gjort grep for å styrke rammebetingelsene til de uavhengige produksjonsmiljøene. I Storbritannia og Danmark er statskanalene BBC og Danmark Radio pålagt å kjøpe inn mer enn henholdsvis 21 og 25 prosent av sine program fra eksterne for å øke volumet i markedet. I tillegg er det innført standardbetingelser for avtaler med uavhengige produsenter som skal sikre produsentene bedre rettigheter, blant annet i forhold til ekstravisninger og bruk av arkivmateriale. Vi mener liknende tiltak bør vurderes i Norge.

Kinobransjen

Fra 1999 til 2003 var det en jevn økning i besøkstallene ved norske kinoer, fra rundt 11,3 millioner til drøyt 13 millioner besøk. 2003 var det beste året for kinoene siden 1984. I 2004 falt kinobesøket noe.

Hovedutfordringen for kinoene er trusselen om fallende publikumsoppslutning, ikke minst på grunn av konkurransen fra andre visningskanaler. Som figur F viser har salget av kjøpefilm, økt betydelig det siste året. Mange av våre intervjuobjekter mener likevel at publikum ønsker et annet tilbud enn å se DVD på hjemmekinoen. Flere mener at kinoene må endre sitt produkt, for eksempel i større grad bli et Kulturhus med et større bredde i tilbudet.

Figur F Omsetning i salg av kjøpefilm og samlede billettinntekter fra norske kinoer 1999-2004. Millioner kroner



Kilde: FLIM&KINO og Norsk Videogramforening

Til tross for en jevn vekst i besøkstallene fram til 2003, har kinoene gjennomgående en meget svak økonomi. Det er især de små kinoene som sliter med stram økonomi. Mange av de intervjuobjektene ECON har snakket med uttrykker bekymring for småkinoenes fremtid. Disse overlever i dag kun gjennom visning av kommersielle filmer og er svært sårbare i konkurransen med andre visningsformer. Dessuten kan eierstrukturen være et problem, ikke minst når kommunene sliter med svært anstrengt økonomi, som de har gjort de seneste årene.

Noen av våre intervjuobjekter tar til orde for en politikk fra sentralmyndighetene for kinoene utover det FILM&KINO kan bidra med.

I kinobransjen savnes det et større engasjement fra de norske produsentene i forhold til markedsføring av visninger på norske kinoer. Kinobransjen mener at større aktivitet fra produsentenes side utenfor de helt mest sentrale områdene av landet, vil bety mye for markedene og publikumsopplutningen.

Kinobransjen står foran en digitalisering som er et stort økonomisk løft, men som gir kinoene store muligheter. Flere mener at det er behov for rask digitalisering, og kinobransjen og distributørene bør komme frem til en avtale som fordeler investeringskostnadene og gevinstene ved digitalisering.

1 Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

Den statlige filmpolitikken ble lagt om i 2001. Hovedmålsettingen var å øke publikumsoppslutningen om norske filmer. Omleggingen innebar at ansvars- og rollefordelingen ble klarere enn tidligere. Statens ansvar ble konsentrert om å ivareta rammebetingelsene for bransjen, mens produksjon ble definert som bransjens ansvar. Det ble antatt at dette ville styrke og bedre kontinuiteten i bransjen. I reformen ble dessuten tilskuddsordningene og forvaltningen av disse endret. Målet var å få en mer effektiv bruk av statens ressurser. Sammen med økt nivå på bevilgningene ble det antatt at ”økt aktivitet vil resultere i økt kvalitet og på sikt økt publikumsoppslutning”.

Det er en utfordring for myndighetene å oppdatere relevante deler av politikken i takt med den dynamikken som preger bransjen. Myndighetene rolle og virkemidler må tilpasses den nye virkeligheten. Dette gjelder ikke minst tilskuddsordningene, konkurransepolitikken og myndighetenes direkte inngrep med aktørene gjennom konsesjonsvilkår og eierskap.

Markedet for salg av TV-produksjon er i dag preget av NRK. NRK er den største produsenten av TV-produksjoner, men også den største innkjøperen. Med dette utgangspunktet foregår det en offentlig debatt om bruken av uavhengige produsentmiljøer for produksjon for TV-kanalene. Både omfanget av produksjoner og vilkårene som tilbys uavhengige produksjonsmiljøer er oppe til debatt.

Norsk kinobransje er preget av at det er mange kinoer, som stort sett er eid av kommunene, og som sliter med en anstrengt økonomi. Fremover er spørsmålet om kinoene vil bestå slik som i dag, når konkurransen fra andre visningskanaler er økende. Kinoene står dessuten overfor en betydelig utfordring knyttet til digitalisering av kinodriften. Digitaliseringen krever omfattende investeringer i årene som kommer.

Kultur- og kirke departementet gjennomfører en større evaluering av hele filmområdet i 2005. På oppdrag fra Norsk film- og tv-produsenters forening vil ECON med denne rapporten supplere denne evalueringen med en utredning om filmbransjen. ECON er i tillegg til filmproduksjon bedt om å vurdere markedet for uavhengige tv-produksjoner og kinoenes situasjon og utviklingstrekk.

1.2 Problemstillinger

Problemstillingene er delt i tre hoveddeler:

- Filmbransjens utvikling og rammebetingelser
- *Hvordan fungerer filmbransjen etter omleggingen av filmpolitikken i 2001?*
- *Hvordan vil fremtiden for norsk filmproduksjon se ut?*
- Markedet for produksjoner for TV-kanalene i Norge
- Kinoenes rolle og utviklingstrekk i filmmarkedet

I den første delen om filmbransjen kartlegges hvordan endringene i filmpolitikken fra 2001 har påvirket filmbransjen med hovedvekt på produsentenes situasjon. I den andre delen om filmbransjen presenteres tre framtidsbilder for bransjen.

Markedet for tv-produksjoner kartlegges og vurderes. ECON er spesielt bedt om å vurdere konkurransesituasjonen på markedet for uavhengige tv-produsenter.

I delen om kinoene gjennomgås kinobransjens situasjon og utvikling. Konkurransesituasjonen mot andre kanaler, behov for digitalisering av fremvisningen og kinoenes økonomi er sentrale trekk som beskrives og vurderes.

Som et bakteppe er utviklingen i filmbransjen og markedet for tv-produksjoner her hjemme har ECON foretatt en kartlegging av situasjonen og utviklingen i Danmark og Sverige. Formålet er å avdekke om det er forhold i våre nordiske naboland vi kan dra nytte av her hjemme.

1.3 Metode

Metodisk har studien vært lagt opp med følgende metoder for å samle og bearbeide informasjon:

- *Dokumentstudier.* ECON har benyttet en rekke dokumenter som beskriver de tre bransjene, filmproduksjon, tv-produksjoner og kinoene. Dette er dels offentlige dokumenter fra Storting, regjering, Kultur- og kirkedepartementet og fra institusjonene som forvalter filmpolitikken og øvrige deler politikken overfor audiovisuelle bransjen. I tillegg har vi fått tilgang til ulike dokumenter fra bransjen som har gitt nyttig informasjon og grunnlag for evalueringen. Vi har også gjennomført studier av dokumenter som beskriver og evaluerer film- og tv-bransjen i Sverige og Danmark.
- *Intervjuer.* Det er gjennomført 47 intervjuer i Norge, og 4 i Sverige og 5 i Danmark. ECON har intervjuet representanter for myndighetene, både departementsnivå og i institusjonene som forvalter politikken. Det er foretatt intervjuer av en rekke ressurspersoner knyttet til bransjene, både av produsenter, representanter for regissører, skuespillere og andre faggrupper i bransjen.
- *Verkesteder.* Det er gjennomført to verkesteder. I det første ble mål, virkemidler og rammebetingelser for bransjen gjennomgått og diskutert.

Dette ble gjennomført med representanter fra produsentene. Det andre verkstedet hadde som mål å gi bidrag til framtidsbildene. Dette ble gjennomført med bred deltakelse med representanter fra institusjonene som forvalter politikken, representanter for kinobransjen og representanter for produsenter og andre faggrupper i film- og tv-produksjoner.

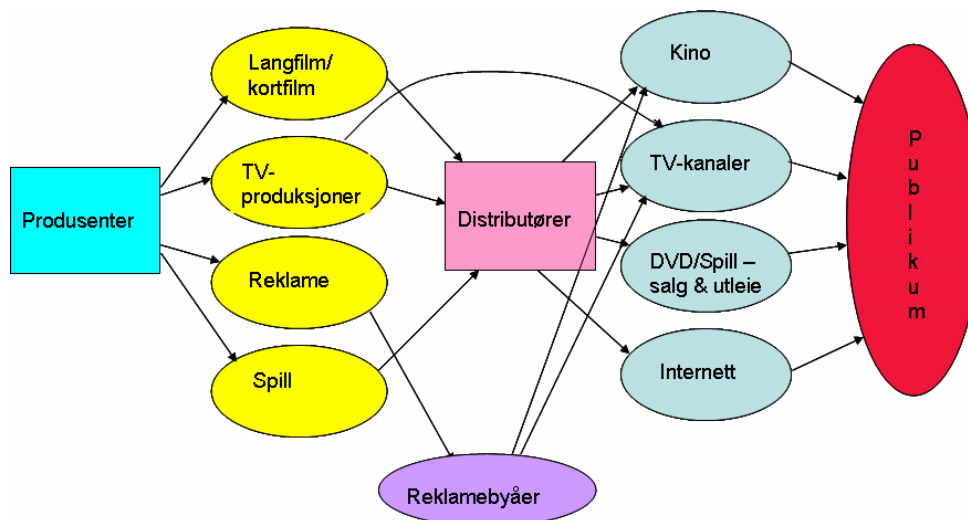
På basis av innsamlet informasjon og diskusjon i verkstedene har ECON foretatt faglige vurderinger av filmpolitikken, markedet for tv-produksjoner og kinobransjens situasjon og utfordringer.

2 Utviklingstrekk i film- og kinobransjene

2.1 Innledning

Bransjene som analyseres i denne rapporten, er i første rekke film- og tv-produsentene og kinobransjen. I hele bransjen under ett er det en rekke aktører som er knyttet sammen ved at de har ulike relasjoner. Figur 2.1 gir en grov oversikt over de viktigste aktørene i bransjen (bortsett fra staten og aktørene som er involvert i produksjonen hos produsentene)⁴. Dessuten angis relasjonene mellom aktørene med pilene i diagrammet. Pilene angir hvordan de viktigste produktene passerer gjennom verdikjeden i bransjen. Hovedaktørene er produsentene, distributørene og distribusjonskanalene mot publikum; kinoer, tv-kanaler, utleie og salg av dvd/video og spill, samt internett. Hovedproduktene til produsentene er filmer, tv-produksjoner, reklame og spill.

Figur 2.1 Aktører, hovedprodukter og relasjoner i film, kino- og tv-bransjen



⁴ Statens rolle er nærmere omtalt i kapittel 3.4.

I rapporten vil spill og reklame bare bli berørt i beskjedent grad, hovedfokus er rettet mot langfilmproduksjon og tv-produksjoner og dessuten kinodriften.

Stort sett består bransjen av aktører som kun har aktivitet i én del av verdikjeden, enten som produsenter, distributører, eller i siste del av verdikjeden; tv-kanaler, distribusjon og salg/utleie av video og DVD eller aktiviteter på internett.

Enkelte av aktørene i bransjen har aktiviteter i flere deler av verdikjeden, for eksempel SF og Nordisk Film, som både er produsenter og distributører. NRK har en stor egenproduksjon av det som vises på kanalene til NRK. For øvrig finnes det ikke selskaper som er integrert over hele verdikjeden (fra produksjon til distribusjon i siste ledd mot publikum), slik det finnes flere av i Sverige, som driver produksjon, distribusjon og kinovirksomhet.

Kinoene i Norge er stort sett eiet og drevet av norske kommuner, men det har alltid også vært private kinoer her i landet, de fleste av dem er små og drevet av friville lag og organisasjoner. De siste årene er det i tillegg kommet enkelte større, private aktører inn i bransjen.

2.2 Bransjestrukturen 2000-2004

2.2.1 Innledning

Et viktig mål med omleggingen av politikken i 2001 var å styrke produksjonsmiljøene for film og tv-produksjoner. For å vurdere strukturutviklingen i bransjen har ECON innhentet tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) bedrifts- og foretaksregister. Statistikken fra SSB baserer seg på opplysninger innhentet fra bransjen.

ECON innhentet tall for tre delsektorer i bransjen, "film- og video":

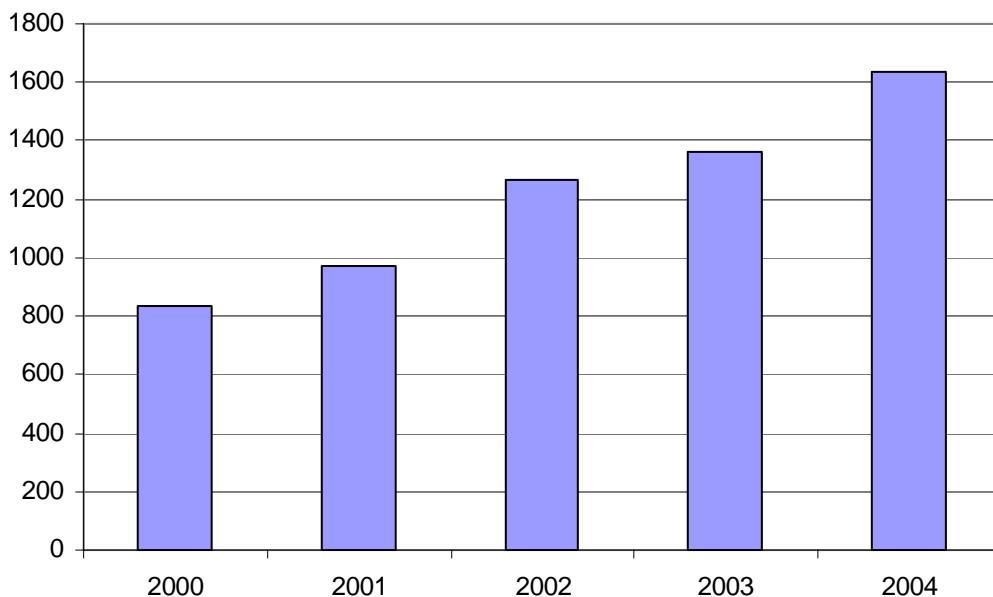
- Film- og videoproduksjon ("Produksjon")
- Distribusjon av film og video ("Distribusjon")
- Visning av film ("Kino")

Det er kun strukturutviklingen i "produksjon" som skal måles opp mot myndighetenes målsetting om å styrke produksjonsmiljøene. De to andre bransjene, distribusjon og kino, og totaltall for bransjen er tatt med for å illustrere utviklingstrekkene også for de andre delene av bransjen og for å se den totale strukturen i sammenheng.

2.2.2 Nøkkeltall for bransjen under ett

Film- og videobransjen består av mange små foretak som har et lavt antall sysselsatte og følgelig også liten omsetning. Siden 2000 har antall foretak i bransjen fordoblet seg fra vel 800 til over 1600 foretak. Dette er en meget sterk oppgang, men i deler av tjenesteytende næringer øker antall foretak kraftig. Dette skyldes at kostnadene ved å etablere foretak er lave, blant annet som følge av krav til investeringer ved etablering mv. ligger lavt i forhold til mange andre bransjer.

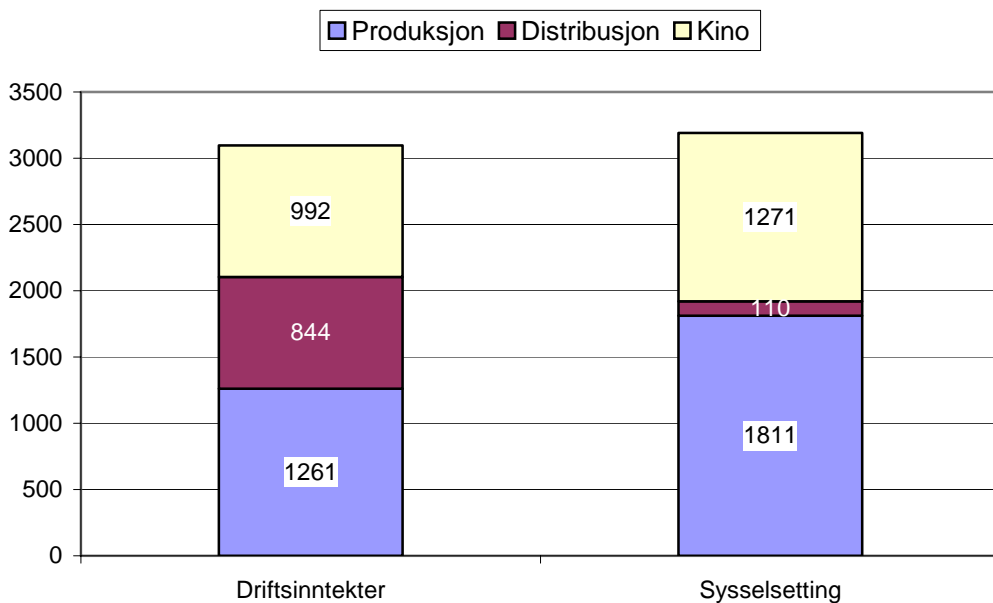
Figur 2.2 Antall foretak i film- og videobransjen i alt



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Omsetningen i hele bransjen, målt ved driftsinntektene, lå i 2003 på 3,1 milliarder kroner. Av dette hadde produsentene 1261 millioner kroner i driftsinntekter,

Figur 2.3 Omsetning og sysselsetting for film- og videobransjen i alt, 2003



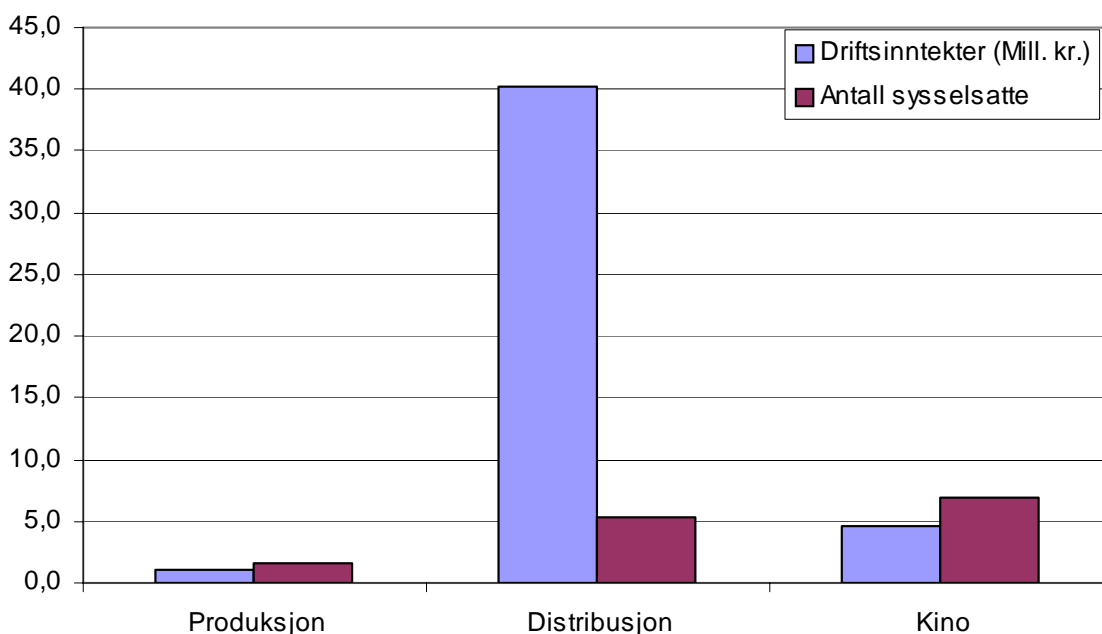
Kilde: Statistisk sentralbyrå

svarende til 41 prosent av samlet omsetning i hele bransjen. Distribusjon sto for 27 prosent av omsetningen, mens kino hadde 32 prosent av omsetningen i film- og videobransjen total ifølge SSBs tall. Ser vi på sysselsettingen, sto produsentene og kinoene for en langt større andel av samlet sysselsetting enn av omsetningen,

mens for distribusjon var forholdet naturligvis motsatt, jf nærmere forklaring nedenfor.

Sammenligner vi nøkkeltall for de tre delbransjene og utarbeider gjennomsnitt per bedrift, ser vi at distributørene skiller seg ut med gjennomgående mye større bedrifter målt ved omsetning og antall sysselsatte, jf Figur 2.4. Mens gjennomsnittlig omsetning, målt ved driftsinntektene, blant produsentbedriftene lå på bare 1,1 million kroner i 2001, var omsetningen blant distributørene vel 40 millioner kroner. For kinoene var omsetningen 4,7 millioner kroner per sysselsatt. Distributørene er langt færre og større organisasjoner enn i produksjon og kino. Distributørene har ansettelses forhold som er mer varige om med mindre bruk av deltid enn de to andre bransjene.

Figur 2.4 Omsetning og sysselsetting per bedrift i film- og videobransjen i 2003



Kilde: Statistisk sentralbyrå

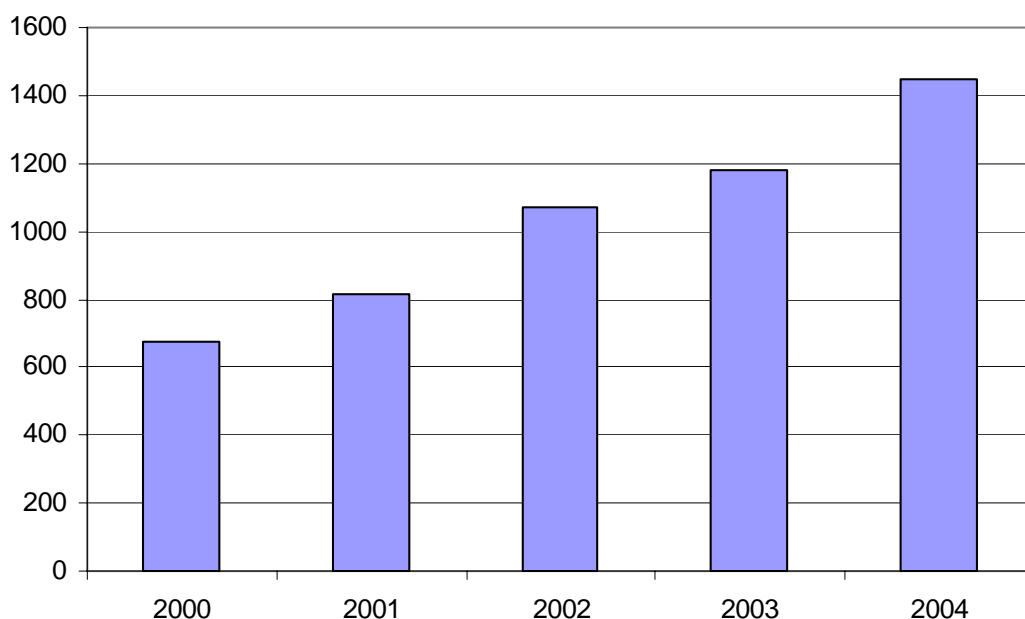
Tall for lønnskostnader i 2003 fra SSB samt opplysninger innhentet fra bransjen tyder på at antall utførte *årsverk* ligger klart lavere enn antall sysselsatte i bransjen. Typisk i bransjen er at en god del sysselsatte har tidsbegrensede kontrakter og/eller arbeid deltid og mange har sysselsetting i andre bransjer for å sikre seg et tilstrekkelig inntektsnivå. Trolig ligger også lønnskostnadene per årsverk relativt lavt i bransjen ifølge de opplysninger flere representanter for bransjen har gitt ECON.

2.2.3 Film- og videoproduksjon

Tallene fra SSB viser at antall foretak i produksjon har vokst kraftig siden utgangen av år 2000. Antall foretak har mer enn fordoblet seg i denne perioden fra noe under 700 foretak til 1450 ved utgangen av 2004. Dette innebærer en vekst i antall foretak på vel 20 prosent per år.

Tall for nyetableringer og nedleggelse fra SSB viser at det er stor utskifting i bransjen, men ikke noe større enn sammenlignbare bransjer i tjenesteyting. Men antall nyetableringer og nedleggelse er langt høyere relativt sett enn i bransjer der det er mer krevende å etablere virksomhet. Trolig er blant annet kravene til kapitalutstyr beskjedne for deler av tjenesteytende sektor sammenlignet med andre sektorer. Dette gjelder også for film- og videoproduksjon, der enkle produksjoner kan gjøres med relativt enkelt utstyr og uten det settes krav til egne lokaler eller administrasjon. Våre samtaler med representanter fra bransjen bekrefter et slik inntrykk. Mange etablerer selskaper med håp om å lage enkle produksjoner med enkle midler i form av utstyr til opptak mv.

Figur 2.5 *Antall foretak i film- og videoproduksjon pr. 31. desember*

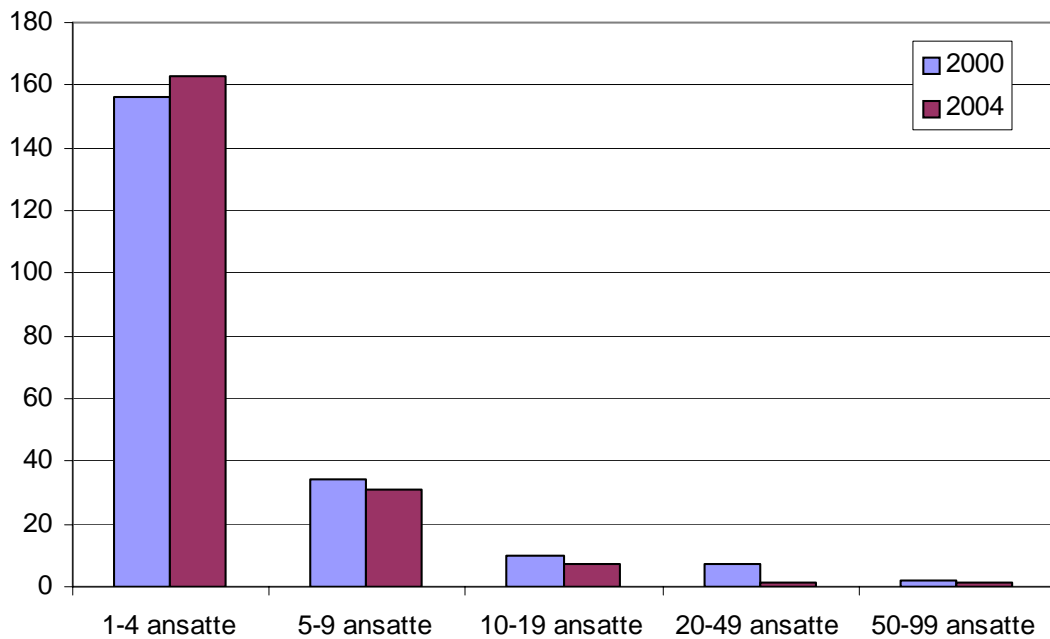


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tallene fra foretaksregisteret viser at antall foretak som rapporterer at de ikke har ansatte økte kraftig mellom 2000 og 2004 fra 466 i 2000 til 1246 (!) ved utgangen av 2004. Mye tyder på at mange foretak uten ansatte har svært lav aktivitet eller ingen aktivitet i det hele tatt, men det finnes ikke tall for omsetning som kan bekrefte en slik hypotese.

Ser vi bort fra foretak som har rapportert at de ikke har ansatte, viser bransjetallene at det ikke er skjedd noen strukturrasjonalisering av bransjen siden år 2000 i retning av større gjennomsnittlige foretak, jf. Figur 2.6. Snarere viser tallene antallet små foretak (1-4 ansatte) har økt i perioden, mens antallet med flere ansatte er redusert. Særlig er antallet foretak med mellom 20 og 49 ansatte gått ned; fra syv foretak ved utgangen av år 2000 til ett eneste foretak ved utgangen av 2004. Også i gruppen med de største foretakene (50-99 ansatte) har det skjedd en reduksjon fra to slike foretak i år 2000 til et foretak i 2004.

Figur 2.6 *Antall foretak etter størrelse i film- og videoproduksjon. Målt ved antall ansatte per foretak ved utgangen av året. Eksklusive foretak uten ansatte*

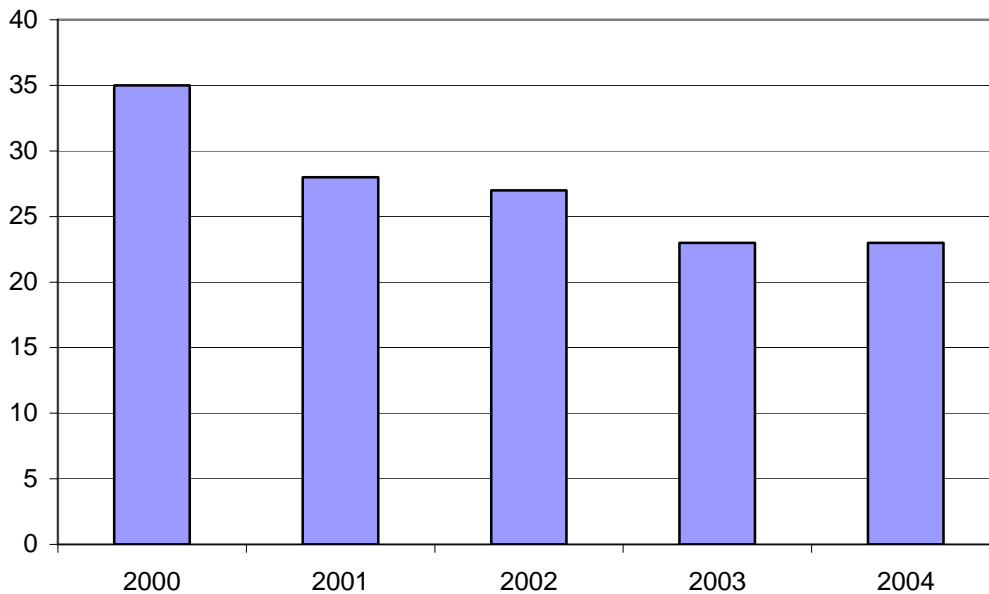


Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.2.4 Distribusjon av film og video

Distribusjon av film og video skiller seg klart fra produksjon ved at antallet foretak er blitt redusert siden år 2000. Antall foretak er redusert med nær en tredel i perioden fra 35 til 23.

Figur 2.7 *Antall foretak i distribusjon av film og video per 31. desember*

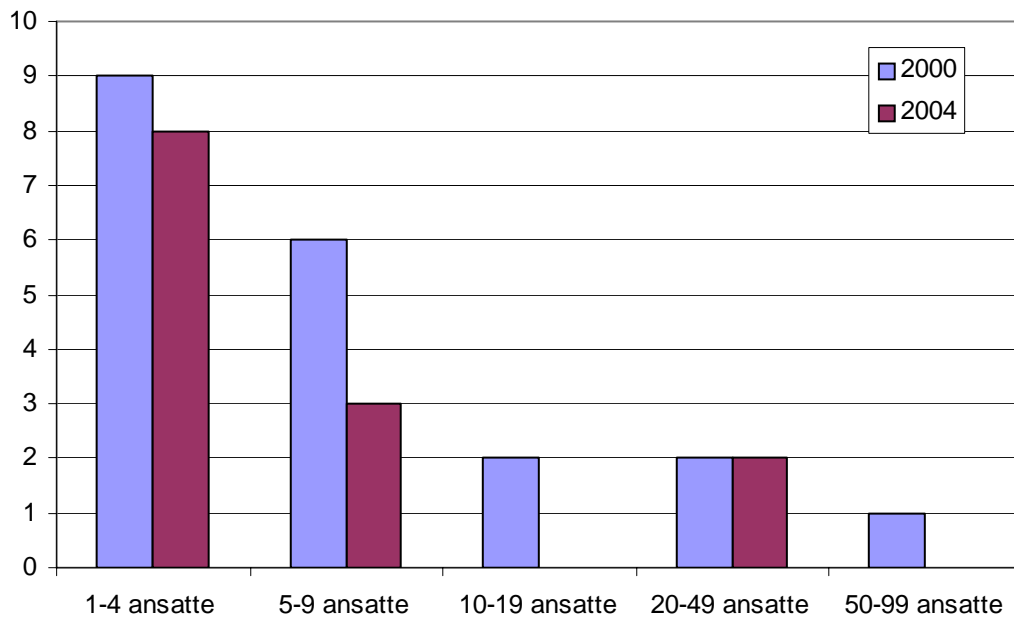


Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tall for nyetableringer og nedleggelser i distribusjonsbransjen viser at begge har et beskjedent omfang i forhold til produksjon av film og video og i forhold til mange andre bransjer i tjenesteytende næringer. Lavt omfang på nyetableringer har trolig sammenheng med at etablering i distribusjonsbransjen krever både en god del kapital, mye kompetanse og kanskje ikke minst at det er krevende å komme inn å kapre distribusjonsavtaler med produsentene, fordi mange har etablerte relasjoner med eksisterende distribusjonsselskaper.

Ifølge SSBs statistikk har det ikke vært noen klar tendens til strukturendringer i distribusjonsbransjen, bortsett fra at antall foretak er redusert noe. Antall foretak er redusert i alle størrelseskategorier, bortsett fra foretak med mellom 20 og 49 ansatte, der antallet ikke er endret. Tallene viser dessuten at det ikke fantes foretak med over 50 sysselsatte ved utgangen av 2004, mens det var ett slikt foretak i 2004.

Figur 2.8 *Antall foretak etter størrelse i distribusjon av film og video. Målt ved antall ansatte per foretak ved utgangen av året. Eksklusive foretak uten ansatte.*



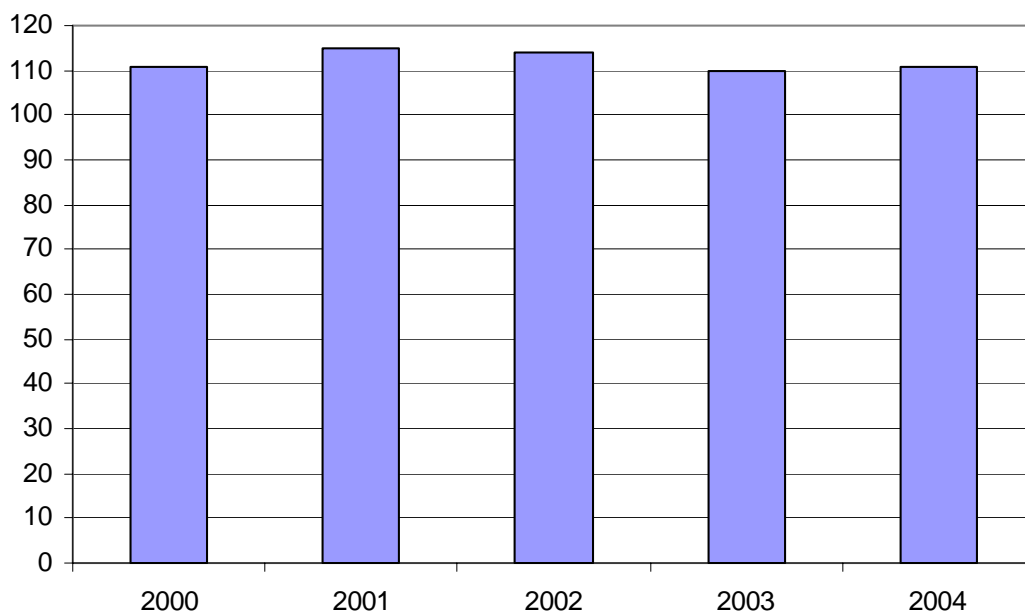
Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.2.5 Filmframvisning

Ifølge SSBs statistikk er antall foretak økt i filmframvisning siden år 2000. Antall foretak er økt fra om lag 130 til vel 160. Det er kun foretak uten ansatte som er økt. Holder vi disse utenfor ligger antallet foretak stabilt, jf Figur 2.9

Tall vi har fra bransjeorganisasjonen for kinoene, Film & Kino, viser at antall kinosaler er økt, jf kapittel 2.5. Dette har trolig sammenheng med ombygging av eksisterende kinoer og nybygging av kinoer med flere kinosaler enn de gamle ensalskinoer, som erstattes ved nybygg og ombygginger av eksisterende kinoer.

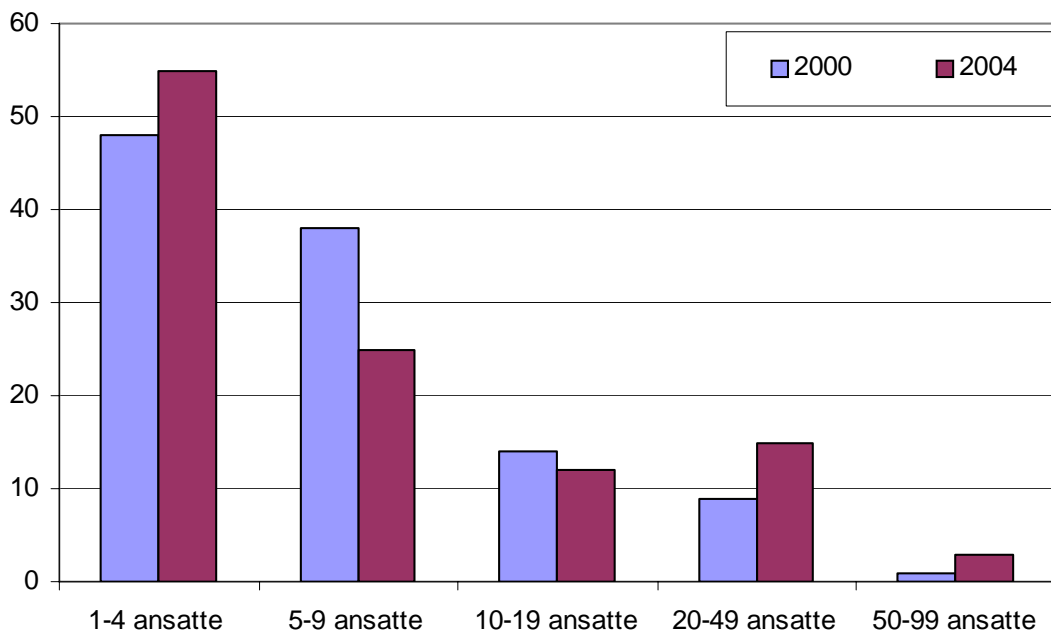
Figur 2.9 *Antall foretak i filmframvisning per 31. desember*



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Strukturen i kinobransjen, målt ved antall ansatte per foretak, har vist en tendens til at størrelsen på foretakene har økt siden år 2000, når vi når bort fra foretak uten ansatte. Antall foretak med mer enn tjue ansatte er økt fra 10 til 18 foretak i perioden.

Figur 2.10 *Antall foretak etter størrelse i fremvisning av film. Målt ved antall ansatte per foretak ved utgangen av året. Eksklusive foretak uten ansatte.*



Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.3 Produksjon av film

2.3.1 Antall filmer

Norsk film kan de siste årene vise til større aktivitet enn noen sinne. Det er produsert stadig flere filmer, med et foreløpig høydepunkt i 2004 da det var 20 norske filmer som hadde premiere.

Det har også blitt produsert flere barnefilmer på lenge. Både i 2003 og 2004 hadde fire norske barne- og ungdomsfilmer premiere. De siste årene har antallet barnefilmer dermed holdt seg relativt stabilt. Hvis man ser på nivået i dag sammenliknet med nivået på 1990-tallet, ser man imidlertid en klar vekst i antallet norske barne- og ungdomsfilmer.

Tabell 2-1 Antall filmer totalt og antall norske premierer, 1998-2004

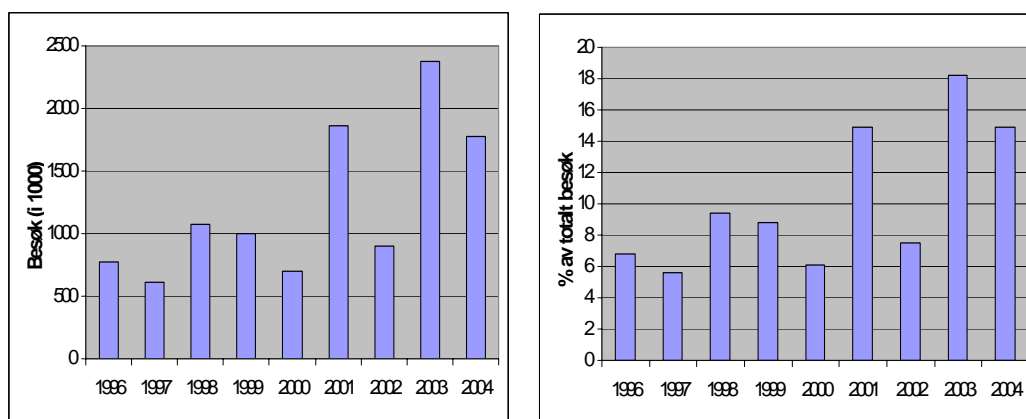
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sensurerte filmer totalt	231	237	209	189	216	229	236
Norske filmer	15	11	9	8	15	18	20
Norske barne- og ungdomsfilm* ⁵	3	2	3	0	2	5	4

Kilde: FILM&KINO

2.3.2 Publikumsoppslutning

Publikumsoppslutningen om norsk film har økt betydelig de siste årene sammenliknet med tidligere. Mens den gjennomsnittlige markedsandelen for norsk film i årene 1996-2000 var på 7,3 prosent, har den siden 2001 i gjennomsnitt vært på nesten 14 prosent på kinoene.

Figur 2.11 Kinobesøk på norske filmer og markedsandel for norske filmer 1998-2004



Kilde: FILM&KINO

I 2003 hadde hele 10 av 18 norske filmer et besøk på over 100.000. Til sammen hadde norske filmer et besøk på 2,3 millioner. Dette var det beste kinoåret for norsk film siden 1975 da suksessfilmen "Flåklypa Grand Prix" ble lansert.

I 2004 var det sju filmer med mer enn 100.000 besøk, og tre med mer enn 200.000. Dette er dermed en nedgang siden toppåret 2003, men med 1,8 millioner besøk på norske filmer, blir 2004 det nest beste norske filmåret siden 1977, målt i besøk.

Norsk film kommuniserer også godt med barn og unge, og publikumsoppslutningen er høy for mange av barne- og ungdomsfilmene. Av de ti filmene som

⁵ Antall film for barn og unge kan defineres på flere ulike måter. Følgende eksempel illustrerer dette: Hvis man teller barnefilmene som har rett til 100% billettstøtte og hadde premiere i 2004 så er det 3. Hvis man gjør som sedvanen er og tar med julepremieren fra året før er det 4. Hvis man tar med norsk minoritets samproduksjoner er det 6. Hvis man også tar med ett minoritets samprodusert kortfilmprogram er det 7. Det samme gjelder for 2003 - det var 5 premierer (inkl julefilmen) og to minoritets samproduksjoner. Vi har lagt Filmfondets anbefaling til grunn for tellemåten her.

hadde mer enn 100.000 besøkende i 2003, var fire av dem barnefilm. I 2004 hadde tre barne- og ungdomsfilmer over 100.000 besøk. Den ene, Olsenbanden jr. på rocker'n hadde over 400.000 besøk.

Den økte publikumsoppslutningen reflekteres også i videomarkedet. Ifølge beregninger gjort av PwC var markedsandelen for norsk film på 7 prosent i 2003 og 2004, mot prosentandeler mellom 1 og 2 prosent for få år siden⁶.

2.4 Økonomien i langfilmproduksjon

2.4.1 Innledning

Det finnes ikke et helhetlig statistisk materiale som viser regnskapstall for filmproduksjon frem til 2004 eller gode tall for utviklingen i produsentenes økonomiske stilling. Det har ikke vært innenfor dette prosjektets rammer å samle inn slik informasjon. Vurderingene og analysene må gjøres på grunnlag av til dels fragmentert informasjon om den økonomiske stilling og utvikling. ECON har basert seg på informasjon fra produsenter og fra offentlige kilder som Filmfondet og SSB.

2.4.2 Finansiering av film

I tillegg til de offentlige støtteordningene finansieres norske langfilmer fra flere kilder hvor de aller fleste er knyttet til filmbransjen selv. Produsentene stiller med egenkapital, mens en rekke andre aktører enten stiller som med egenkapital (med prioriterte krav på avkastning) eller gir andre kreditter som sikrer finansieringen. Et hovedinntrykk er at bransjen sliter med finansieringen, selv om støtteordningen i Norge må anses som romslige. Det er ikke særlig omfang på kapital som kommer til filmproduksjon fra private investorer utenfor bransjen.

Ifølge regelverket til Filmfondet er privat kapital i finansiering av film definert som ikke er statlig støtte, dvs egenfinansiering i forhold til Filmfondets definisjoner. I tillegg til kontante innskudd fra produsentene selv eller andre investorer, omfatter egenfinansiering forhåndssalg og investeringer fra distributører samt ulike former for kreditter (arbeidskreditter, produksjonskreditter og leverandørkreditter). Regelverket presisert slik at finansiering mottatt fra fylkeskommunale og kommunale fond medregnes som egenfinansiering. Imidlertid gir ikke finansiering fra fylkeskommunale og kommunale fond rett til billettstøtte etter normale regler, fordi finansieringen regnes som offentlige støtte.

Egenfinansieringen varierer betydelig fra film til film, men det er likevel en entydig trend at egenfinansieringen øker. Men den gjennomsnittlige egenfinansieringen var på 21 prosent i 2002, var den 42 prosent 2003 og 37 prosent i 2004. For tv-produksjoner (dokumentar) støttet av Filmfondet lå egenkapitalen i 2004 på 25 prosent.

⁶ PwC: *DVD som lokkemat – følger av prisrasen på underholdningsbransjens største salgssuksess*, Presentasjon, manager Arild Kalkvik, 08.04.2005.

Tabell 2-2 Gjennomsnittlig egenfinansiering for norske filmer 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Budsjett (Mill. kroner)	219	163	113	163	244	243
Egenfinansiering (Mill. kroner)	59	42	31	62	89	98
Andel egenfinansiering	27 %	26 %	27 %	21 %	37 %	40 %

Kilde: Norsk filmfond

En årsak til at egenfinansieringen har vært høyere enn tidligere, er at stadig flere filmer får støtte etter markedsvurdering som krever minimum 50 prosent egenfinansiering. Mellom tre og fire prosjekter fikk slik støtte i hvert av årene 2002, 2003 og 2004.

Tabell 2-3 Egenfinansiering for filmer med premiere i 2004

Film	Budsjett	Egenfinansiering	% egenfin.
I går ble jeg tater	3 366 036	927 036	27,5
Venner for livet	16 871 146	8 871 146	52,6
Elsk meg i morgen	18 659 507	10 401 507	55,7
Naboer	18 360 000	5 636 000	30,7
37,5	19 687 716	11 687 716	59,4
Gråtass	11 891 920	7 722 407	64,9
Giganten	8 018 965	3 303 880	41,2
Factotum	20 295 000	3 960 173	19,5
Ungdommens råskap	2 700 000	1 025 000	38,0
Nå skal du høre	3 675 190	929 607	25,3
Sønner	12 000 263	3 750 263	31,3
En folkefiende	20 615 940	8 115 940	39,4
Tommys inferno*	17 166 533	6 624 200	38,6
Izzat	20 263 773	10 241 633	49,3
Pitbull Terje	16 997 826	6 500 000	38,2
Blikket	12 324 811	3 000 000	24,3
Gymnaslærer Pedersen	20 910 000	4 760 000	26,5
SUM	243 311 626	97 753 508	40,0

Kilde: Norsk filmfond

Som Tabell 2-3 viser, er det stor variasjon med hensyn til hvor stor egenfinansieringen er på det enkelte prosjekt, fra 19,5 prosent til 64,9 prosent i 2004. Forskjellene i egenfinansieringsandeler har flere årsaker.

Samtidig som egenfinansieringen av det enkelte prosjekt varierer, varierer også måten egenfinansieringen er satt sammen på. Dette avhenger blant annet av hvilke aktører som er involvert i prosjektet og hvor store muligheter produsenten selv har til å løfte større prosjekter. Tabell 2-4 viser sammensetningen av egenfinansieringen i 2003 og 2004:

Tabell 2-4 Sammensetning av egenfinansiering i 2003 og 2004

	Kontant	Distributør	Arbeidskreditt	Produsentkreditt	Leverandørkreditt	Forhånds salg	Sponsor
2003	53%	20%	8%	8%	8%	7%	0,4%
2004	34%	24%	10%	18%	10%	8%	0%

Kilde: Norsk filmfond

Det har vært et mål å øke andelen private investeringer fra investorer utenfor bransjen. Det ble lagt til grunn at omleggingen av støttesystemet i 2001 kunne bidra til å øke interessen blant private investorer for film som investeringsobjekt. Som det framgår av Tabell 2-4 er slike investeringer fortsatt svært marginale og uten betydning for bransjen med en andel på bare 0,4 prosent i 2003 og 0 prosent i 2004.

2.4.3 Produsentenes inntekter og utgifter i knyttet til filmproduksjon

Inntekter

Inntektene til langfilmproduksjoner kommer stammer fra en rekke kilder:

- Filmleie fra kinovisning
- Billettstøtte
- Inntekter fra DVD og videomarkedene
- Inntekter fra tv-visning
- Andre inntekter, som for eksempel sponsorinntekter, produktplassering, produktsalg knyttet til filmen.

ECON har gjennomgått regnskaper for et utvalg av filmer med ulik publikumsoppslutning på kino og basert på ulike støtteordninger for produksjonene (støtte etter konsultordningen og markedsstøtteordningen). Regnskapene viser at det er stor spredning i inntektsgrunnlaget.

Filmleien utgjør normalt rundt 25 prosent av inntektene fra visning på kino (St. meld, nr 25 (2003-2004)). De filmregnskapene ECON har gjennomgått, viser imidlertid at fordelingen av filmleien kan variere en god del mellom filmene.

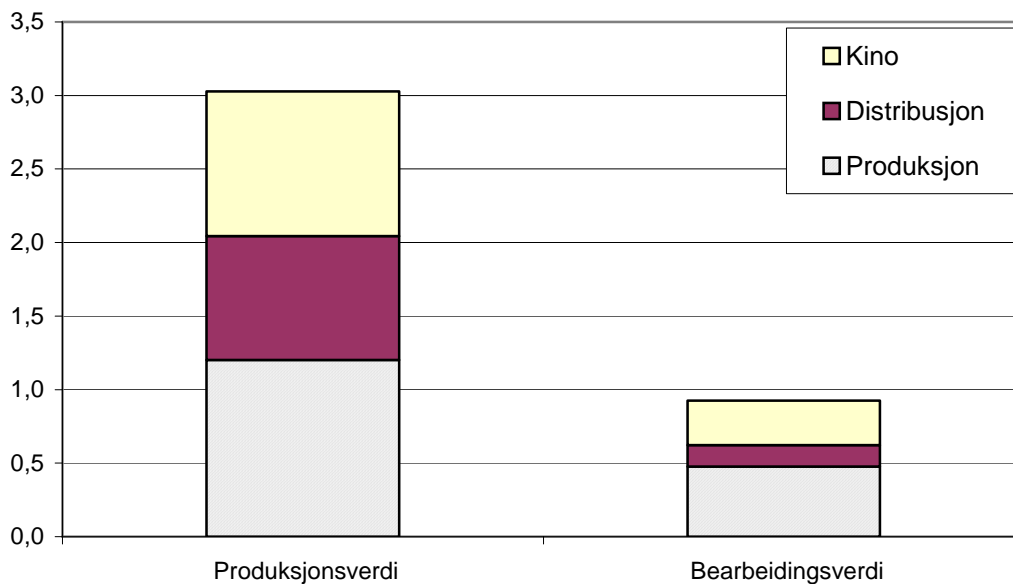
For kun få år siden kom produsentenes inntekter nesten utelukkende fra salg av kinobilletter, mens sekundærinntektene var marginale. Med den sterke økningen i salg og utleie av video og DVD har inntektene fra sekundærmarkedene økt, og forventes å øke i årene framover. Det finnes ikke fullstendige tall som viser hva norske produsenter får av inntekter fra sekundærmarkedene. Utviklingen i salg og utleie av video og DVD kan tyde på at andelen inntekter fra disse markedene har økt de siste årene, men vi har som nevnt ikke konkrete tall for inntektene fra disse markedene som går til norske produksjoner. De filmregnskapene ECON har hatt tilgang til viser at også sekundærinntektene varierer betydelig. De største publikumssuksessene har inntekter fra salg og utleie av DVD på opp mot 50 prosent av billettinntektene. For andre filmer er disse inntektene langt lavere både absolutt og som andel av de totale inntektene som går til produsentene.

Den økende betydningen av sekundærinntekter førte til en omlegging regelverket for billettstøtten i 2005. Endringen førte til at sekundærinntektene fikk en større vekt enn før, slik at billettstøtten ble lavere enn med det tidligere regelverket.

2.4.4 Verdiskaping og driftsresultat for produsentene

Bransjen under ett hadde i 2003 en omsetning på om lag 3 milliarder kroner eksklusive merverdiavgift og enkelte andre avgifter ifølge tall fra SSBs bedrifts- og foretaksregister, jf Figur 2.12.

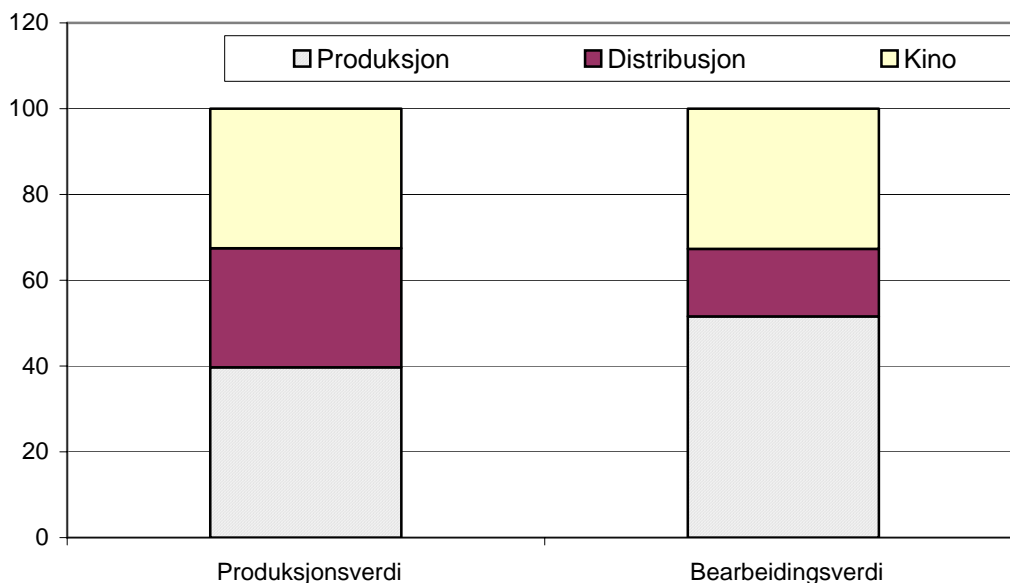
Figur 2.12 Omsetning og bearbeidingsverdi i bransjene. Milliarder kroner



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Film- og tv-produsentene hadde 1,2 milliarder kroner i omsetning i 2003, noe som svarte til 40 prosent av de tre bransjene under ett, jf også Figur 2.13. Distribusjonsdelen hadde en omsetning på vel 0,8 milliarder kroner (28 prosent av summen for de tre delbransjene), mens kinobransjen hadde en omsetning på knapt 1,0 milliarder kroner (33 prosent av summen for de tre delbransjene).

Figur 2.13 Omsetning og bearbeidingsverdi i bransjene. Prosentvis fordeling



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Bearbeidingsverdien er et uttrykk for verdiskapingen i bransjene. Dette er verdien av produksjonen korrigert for verdien av leveranser av tjenester og vareinnsats fra eksterne leverandører. Bearbeidingsverdien var i 2003 0,9 milliarder kroner. Dette tilsvarer 0,8 promille av samlet verdiskaping i fastlands-Norge i 2003.

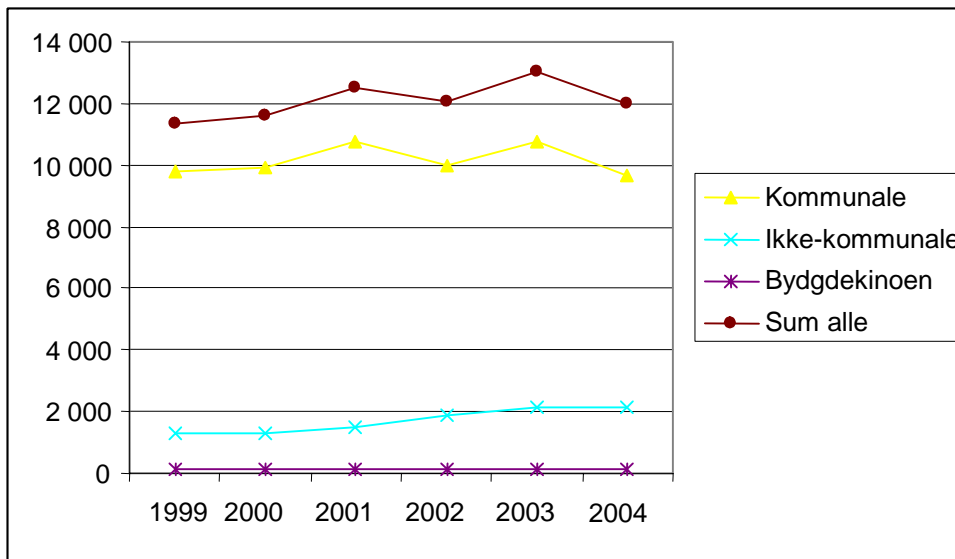
Av Figur 2.13 fremgår det at produsentene og kinoen har en større andel av verdiskapingen, målt ved bearbeidingsverdien enn produsentene. Mens distributørene sto for 16 prosent av bearbeidingsverdien i 2003, sto produsentene og kinoen for hhv. 52 prosent og 33 prosent. Produsentene står med andre ord for over halvparten av verdiskapingen ifølge tallene fra SSB.

2.5 Kino

2.5.1 Besøk

Fra 1999 til 2003 var det en jevn økning i besøkstallene ved norske kinoer, fra rundt 11,3 millioner til drøyt 13 millioner besøk. 2003 var det beste året for kinoene siden 1984. Samtidig som det var et svært godt år for norsk film, ble amerikanske storfilermer som "Ringenes Herre II og III" lansert da. Mens også 2004 var et godt år for norsk film, var dette et dårligere år for kinoene totalt sett. Da falt besøkstallet med 8,3 prosent til rundt 12 millioner besøk. Dette kan ses som del av en internasjonal trend. Kinobesøket har sunket i mange land de siste årene til fordel for andre visningsformer som for eksempel DVD.

Figur 2.14 Besøk ved norske kinoer 1999-2004 (i 1000)

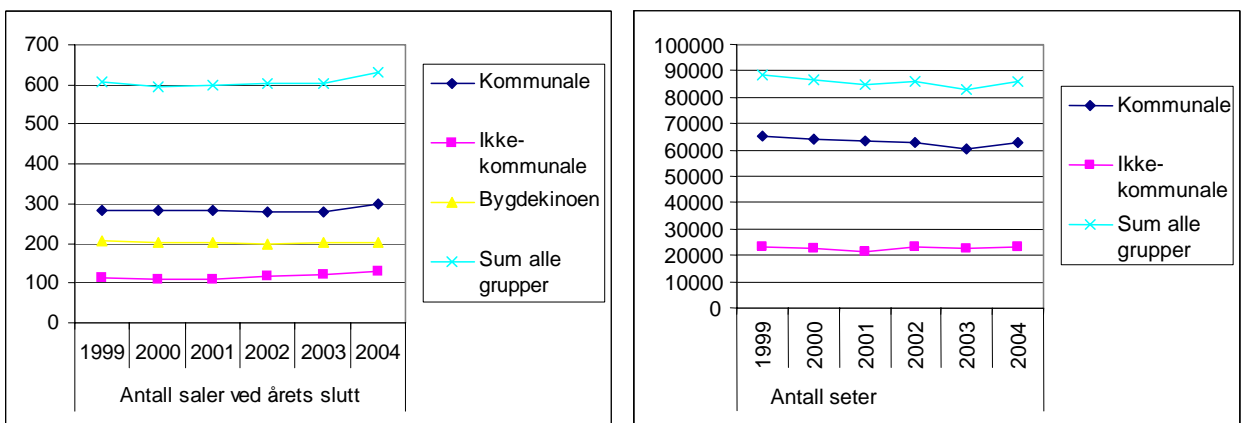


Kilde: FILM&KINO

Ser vi på utviklingen i antall kinosaler og antall kinoseter, har dette holdt seg relativt stabilt siden 1999, med en markant økning i 2004. I 2004 ble det åpnet fem nye kinosentre i og rundt de største byene. Med dette økte antall saler fra 604 til 632, se Figur 2.15.

Mens det har vært en økning både i antall kommunale og ikke-kommunale kinosaler, ser vi samtidig at det totalt sett har vært en svak nedgang i antall kinoseter i de kommunale kinoene siden 1999. Også når det gjelder de ikke-kommunale kinoene har økningen i antall saler vært noe større enn økningen i antall seter. Denne utviklingen kan ses som et svar på mangelen på antall saler mange steder. Flere mindre saler gjør det mulig å vise en større bredde av film.

Figur 2.15 Utvikling i antall kinosaler og antall kinoseter 1999-2004

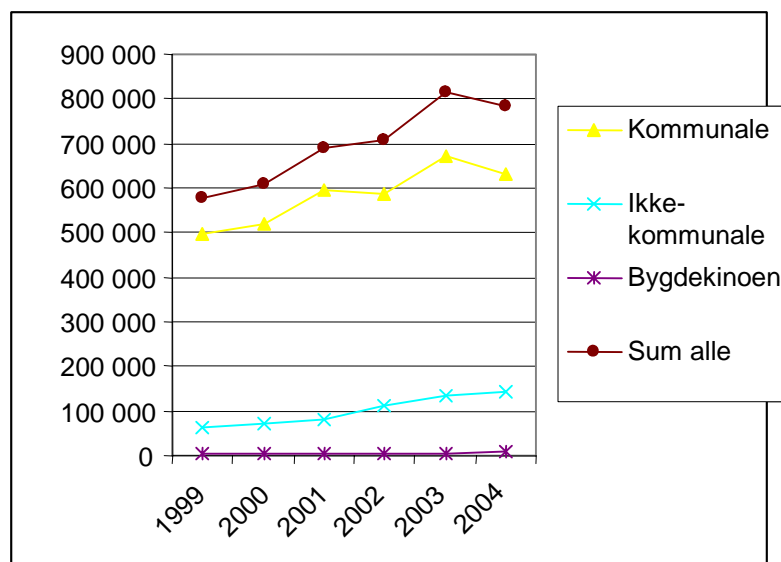


Kilde: FILM&KINO

2.5.2 Billettinntekter

Billettinntektene har også steget kraftig siden 1999, og faller naturlig nok sammen med økningen i antall besøkende. Dermed har det også vært et fall i billettinntektene i 2004. Som tidligere nevnt, falt antallet besøkende med 8,3 prosent fra 2003 til 2004. Fallet i billettinntektene var på 4,1 prosent.

Figur 2.16 Billettinntekter ved norske kinoer 1999-2004 (i 1000)



Kilde: FILM&KINO

Når fallet i billettinntektene har vært lavere enn fallet i antall solgte billetter, skyldes dette ikke minst at billettprisene har økt. Ved utgangen av 2004 lå billettprisene i gjennomsnitt mellom 60 og 75 kroner. Siden fra 1999 til 2004 økte billettprisen med til sammen 28 prosent. Med innføringen av moms fra 1. januar 2005 har billettprisene steget enda mer.

2.5.3 Den økonomiske situasjonen for kinoene

Til tross for en jevn vekst i besøkstallene fram til 2003, har kinoene gjennomgående en svak økonomi. FILM&KINO samler inn regnskapstall fra kinoene som gir et bilde av den økonomiske situasjonen. Det er imidlertid flere feilkilder i dette materialet. Ikke alle kinoene sender inn sine regnskapstall. Dette gjelder spesielt private kinobedrifter. I tillegg har mange kommunale kinoer skjulte kostnader som blir bokført over kommuneregnskapet, som for eksempel husleie, vedlikeholdskostnader og strøm. Regnskapstallene kan likevel illustrere noen hovedtrekk ved kinoenes økonomi.

Ett slikt hovedtrekk er at kinoenes økonomi er dårligere jo mindre de er. De store kinobedriftene med mer enn 200.000 besøkende, klarer seg gjennomgående godt i den forstand at de stort sett går med overskudd. Dette er kinobedriftene i de største norske byene. Det er ti slike kinobedrifter i Norge⁷. Ser vi på de 14

⁷ Oslo Kinematografer, Bergen kino, Trondheim kino AS, Stavanger/Sandnes: Kino 1, Kristiansand Kino, Sandvika: Kino 1, Drammen: KinoCity, Fredrikstad Kino, Ski Kinosenter og Tønsberg SF Kino.

kinobedrifter med mellom 100.000 og 200.000 besøkende, er bildet allerede mer blandet. Her går mange av kinoene med til dels betydelige underskudd. For gruppen av kinoer med 35.000-100.000 besøkende er bildet gjennomgående negativt. Kun fem av de 28 kinoene i denne gruppen har en positiv balanse mellom inntekter og utgifter⁸. Blant de 38 kinoene som har 10.000-35.000 besøkende har bare tre kinoer som har høyere inntekter enn utgifter. Og slik er bildet også for de kinoene som er mindre enn dette.

Mange av de små kommunale kinoene (under 100.00 besøk per år) betaler ikke markedsleie for sine lokaler. Eierne velger å kreve inn husleie som ligger godt under markedsleien. Dersom eierne hadde valgt å øke husleien, ville langt flere av disse fått negative resultater. Også for gruppen av kinoer med 100.000-200.000 besøk ville flere av kinoene som har positiv balanse mellom inntekter og utgifter, kommet negativt ut dersom de hadde betalt markedsleie.

En annen årsak til variasjonene i økonomiske resultater er at de store kinoene driver kioskene i egen regi. Mange av de kommunale kinoene mener de er for små til å kunne gjøre dette og setter ut kioskdriften.

De store, private kinobedriftene har bedre økonomi enn de kommunale. Den viktigste forskjellen er at de kommunale kinoene har fast ansatte som får tariff lønn, mens de private i større grad engasjerer midlertidig ansatte som ikke har tariff lønn og som lønnes time for time, uten overtidsbetaling eller kveldstillegg. En annen årsak er at de private kinoene i større grad er store nok til å drive kiosken selv.

En konklusjon er at kinoene ikke klarer å leve av billettinntektene alene. I følge FILM&KINO bør inntektene fra kioskdrift og reklame utgjøre om lag 25-30 prosent av de totale inntektene for at kinoene skal ha en sunn økonomi.

Den dårlige økonomien gjør kinoene sårbare i forhold til endringer. Momsen på 7 prosent som er innført fra 2005 har satt kinoene under et større press og vil skape økte underskudd. Når økte underskudd for kinoene faller sammen med en gradvis vanskeligere kommuneøkonomi, øker presset på kinoene ytterligere.

2.6 Video/DVD-markedet

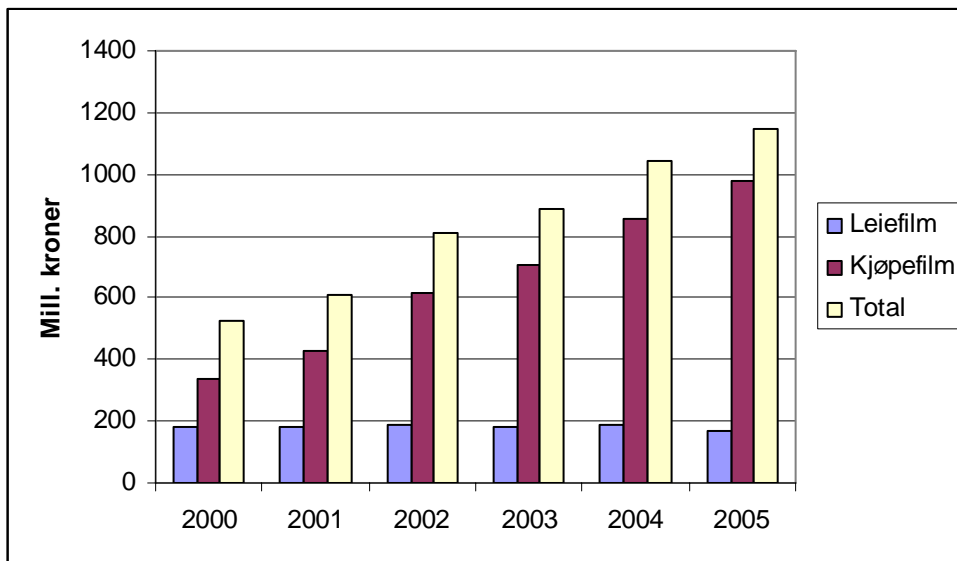
Omsetning

Mens kinobedriftene sliter med å holde sin posisjon i markedet og besøkstallene gikk ned i 2004, er det sterk vekst i video/DVD-markedet. Utviklingen i Norge er her del av en klar internasjonal trend. DVD er verdens raskest voksende elektroniske formidlingsartikkel og har skapt en sterk vekst både for produsenter, distributører og forhandlere⁹.

⁸ Det mangler tall for to av kinoene i denne gruppen.

⁹ PwC: *DVD som lokkemat – følger av prisrasen på underholdningsbransjens største salgssuksess*, Presentasjon, manager Arild Kalkvik, 08.04.2005

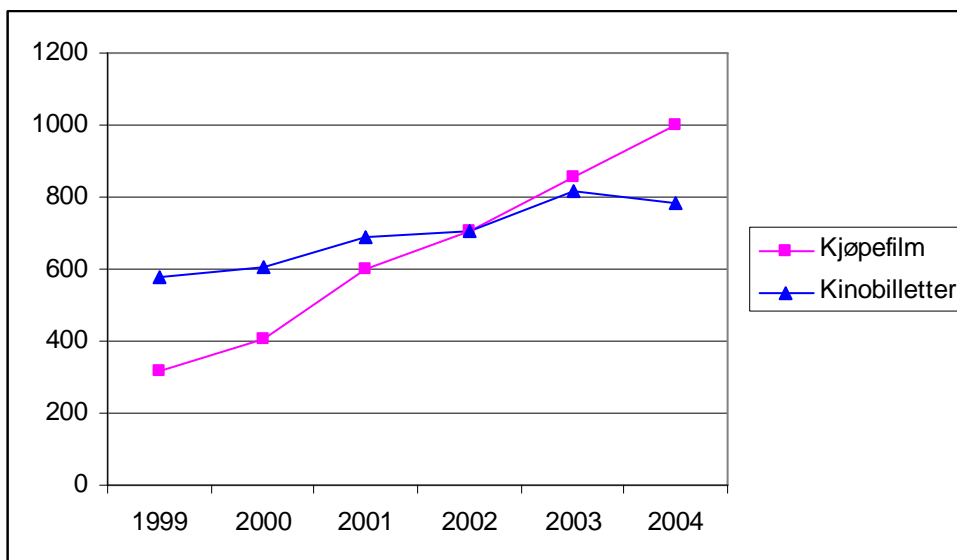
Figur 2.17 Omsetning i videomarkedet 2000-2005 (i 2004-priser)



Kilde: Release.no, Norsk Videogramforening

Til tross for en markant reduksjon i prisene på kjøpefilm, har inntektene fra salg av video økt kraftig. Allerede i 2002 var omsetningen innen salg av kjøpefilm høyere enn de totale billettinntektene, og i 2004 passerte distributørens inntekter fra kjøpefilm de samlede inntektene fra salg av kinobilletter i Norge (PwC). Video er faktisk den kulturaktiviteten nordmenn bruker mest penger på i dag, etter idretten¹⁰.

Figur 2.18 Omsetning i salg av kjøpefilm og samlede billettinntekter fra norske kinoer 1999-2004. Millioner kroner

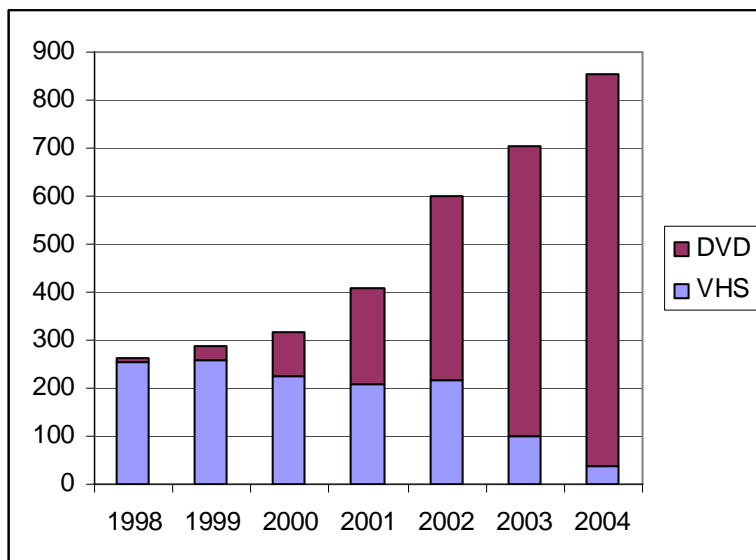


Kilde: FLIM&KINO og Norsk Videogramforening

¹⁰ Mot nye mål. Handlingsplan 2006-2009 Oslo: FILM & KINO.

Det er først og fremst DVD-markedet som vokser. Som det framgår av Figur 2.19 har omsetningen av DVD gått fra å være nesten ikke-eksisterende i 1998 til å ta nesten hele markedet i 2004. Alt i 2001 utgjorde DVD en like stor inntektskilde for distributørene som VHS.

Figur 2.19 Omsetning av VHS og DVD fra distributør til forhandler (mill. kroner)



Kilde: Norsk Videogramforening

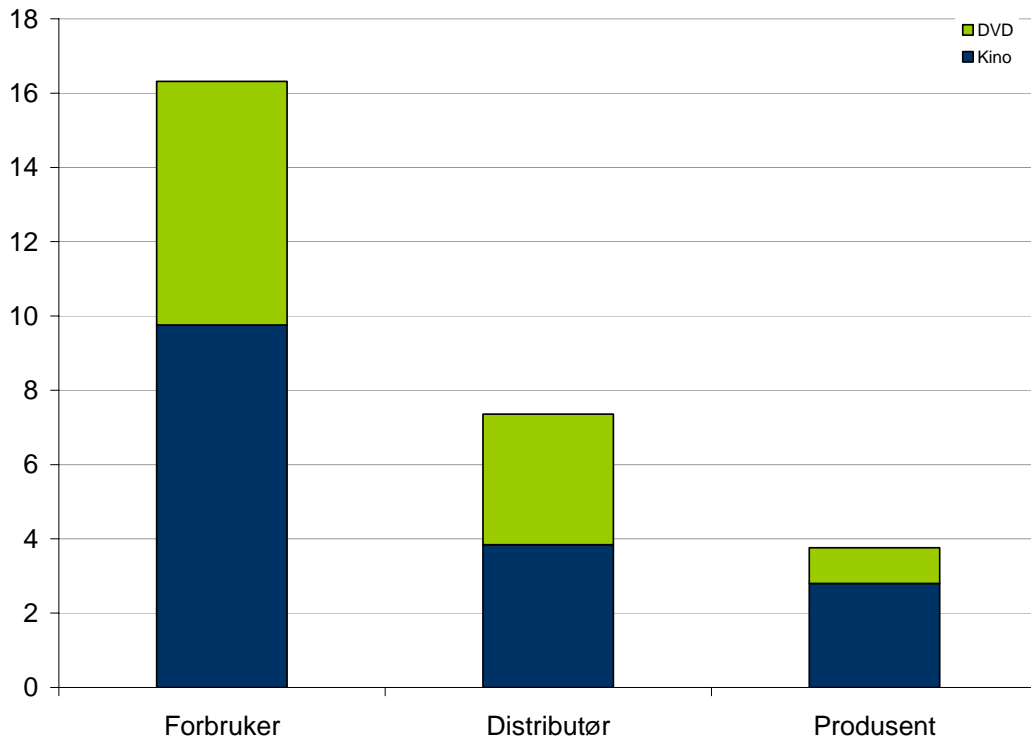
Inntekter fra salg og leie av video

Samtidig som omsetningen av kjøpefilm har økt kraftig, har prisene falt markant. PwC har på oppdrag av FILM&KINO sett på konsekvensene av prisreduksjonene for distributør og produsent.

Både distributørene og produsentene har inntekter fra salg av video/DVD, men det er i første rekke distributørene som har store inntekter fra dette. Mens produsentene har relativt gode avtaler med distributør for kinomarkedet, har de fleste langt lavere andel av inntektene i video/DVD-markedet. Avtalene i Norge om fordelingen av inntektene i video/DVD-markedet samsvarer i stor grad med avtaler internasjonalt.

PwC har laget et eksempel på hvordan inntektene basert på et billettsalg på 150.000 og et kjøpefilmsalg på 50.000 enheter fordeler seg mellom de to omsetningsleddene (forbruker), samt hvordan inntektene fordeler seg på henholdsvis distributør og produsent (se Figur 2.20). Fordelingsnøkler og gjennomsnittspris er basert på tall fra bransjeorganisasjonene og en forenklet fordelingsnøkkel på 75/25 mellom produsent og distributør for kino og 25/75 for kjøpefilm. PwC understreker at dette er en forenklet modell, men peker på at dette sammen med billettstøtten fra Filmfondet kan forklare hvorfor produsentene fokuserer mest på kinomarkedet, mens videomarkedet har større betydning for distributør.

Figur 2.20 Fordeling av omsetning fra kino og kjøpefilm (mill. kroner)



Kilde: PricewaterhouseCoopers

3 Omlegging av politikken i 2001

3.1 Innledning

Den statlige filmpolitikken ble lagt om i 2001. Det ble trukket opp nye mål for politikken for audiovisuelle produksjoner, herunder langfilm og tv-produksjoner. Kinopolitikken ble ikke endret samtidig.

Stortinget trekker opp de overordede målsettinger for audiovisuelle produksjoner, herunder for film og tv-produksjoner. Kultur- og kirke departementet konkretiserer disse målsettingene og kommuniserer dem til de underliggende etater som har ansvar for den praktiske gjennomføringen av politikken.

3.2 Mål med omleggingen

Det var bred politisk enighet om omleggingen. Hovedmålsettingen med omleggingen var:

- ”Å få økt publikumsoppslutning om norske filmer i alle visningsformer.”¹¹

Dessuten ønsket man at omleggingen skulle bidra til å gi filmbransjen *større ansvar og frihet*. For å oppnå dette mente man det var nødvendig å skape klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom staten og bransjen. Det ble presisert at produksjonen, inkludert idéskaping, prosjektutvikling, markedsføring og salg, var bransjens ansvar. Staten skulle på sin side legge til rette for utviklingen gjennom støtteordninger som stimulerer til nyskaping, langsiktig idé- og prosjektutvikling, samt til *økte private investeringer* i norske filmer. Departementet la vekt på at tiltakene skulle bidra til ”*kontinuitet og økt aktivitet i produksjonsmiljøene og økt ressursutnyttelse og kostnadseffektivitet* i den enkelte filmproduksjon”¹².

¹¹ St.meld.nr. 25 (2003-2004), side 8-9.

¹² St.meld.nr. 25 (2003-2004), side 9

3.3 Målene for filmpolitikken etter omleggingen

Hovedmål

- Det er ikke gjort noen store kursendringer i filmpolitikken siden 2001. Det er likevel foretatt enkelte endringer i formuleringen av målsettinger siden den gangen, og målene er formulert noe ulikt i ulike dokumenter.
- Målene for filmpolitikken artikuleres blant annet i Kultur- og kirkedepartementets tilskuddsbrev til Norsk filmfond. I tilskuddsbrevet for 2002 het det at hovedmålet er:

”Sikre et godt og mangfoldig norsk audiovisuelt tilbud”

I tilskuddsbrevet for 2005 var hovedmålsettingen formulert på følgende måte:

”Sikre et godt og mangfoldig audiovisuelt tilbud basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold.”

Endringen i formuleringen fra 2002 til 2005 kan oppfattes som en presisering av hovedmålet, men representerer neppe en reell endring i meningen med målet.

Resultatmål

I tilskuddsbrevet fra departementet til Filmfondet for 2002 het det at resultatmålene for *filmpolitikken* er:

- Oppnå bred publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner
- Ivareta idé-, talent- og kompetanseutvikling
- Sikre barn og unge tilgang til audiovisuelle produksjoner
- Sikre et profesjonelt og sterkt produksjonsmiljø og kostnadseffektive produksjoner
- Bevare, formidle og profilere norske audiovisuelle produksjoner

I tilskuddsbrevet for 2005 var resultatmålene for *Norsk filmfond* formulert på følgende måte:

- Sikre norske audiovisuelle produksjoner av høy kvalitet
- Sikre høy publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner
Norsk filmfond skal gjennom forvaltning av støtteordningene på filmområdet bidra til at det produseres filmer og andre audiovisuelle produksjoner innenfor ulike genrer og formater, og som sees av flest mulig uavhengig av visningsform.
- Sikre barn og unge tilgang til produksjoner basert på norsk innhold og språk
Norsk filmfond skal særlig legge til rette for utvikling og produksjon av barne- og ungdomsfilm.
- Ivareta idé-, talent- og kompetanseutvikling

Norsk filmfond skal sikre at gode idéer og realiserbare prosjekter utvikles i tråd med hovedmålet for filmområdet.

- Sikre et profesjonelt og sterkt produksjonsmiljø og kostnadseffektive produksjoner

Norsk filmfond skal legge til rette for langsiktig idé- og prosjektutvikling, økte private investeringer og bidra til å opprettholde kontinuitet i produksjonsmiljøet. Når det gjelder kostnadseffektive produksjoner skal Norsk filmfond vurdere forholdet mellom inntekter og kostnader ved audiovisuelle produksjoner i forhold til genrer og formater.

Endringene i resultatmålene fra 2002 til 2005 innebærer at det er kommet inn et eget punkt om kvalitet ellers er målene uendret.

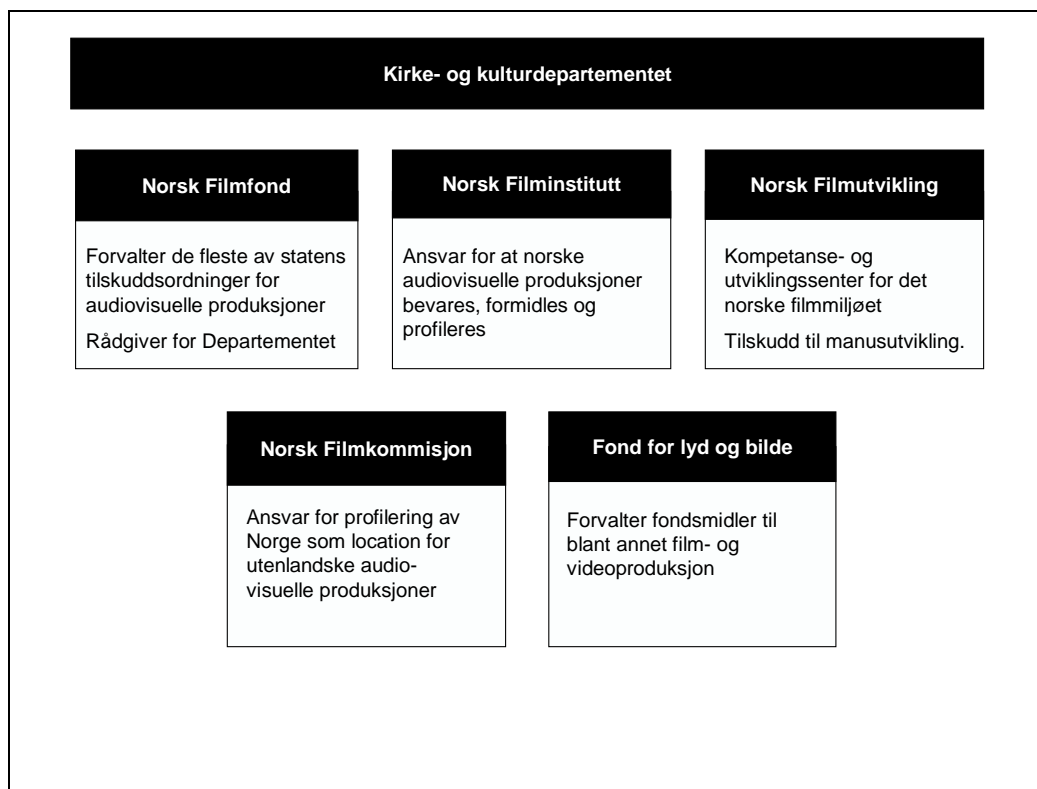
3.4 Organisering av forvaltningen etter 2001

3.4.1 Innledning

Filmforvaltningen ble som nevnt omorganisert i 2001 slik at virksomhetene i større grad skulle rendyrke sine aktiviteter rettet mot de målgruppene virksomhetene skulle betjene og hvilke funksjoner de ulike institusjonene skulle ivareta. Et viktig mål var å kanalisere mer av de samlede ressursene til produksjon av film og mindre skulle brukes på administrasjon.

Etter omorganiseringen har i hovedsak tre statlige virksomheter forvaltet virkemidlene rettet mot audiovisuell sektor. Disse tre er Norsk filmfond, Norsk filmutvikling og Norsk filminstitutt. Dessuten forvalter Norsk Filmkommisjonen og også Fondet for Lyd og bilde (under Norsk Kulturråd) virkemidler knyttet til bransjen. Alle disse rapporterer til Kultur- og kirkedepartementet. Virksomhetene og støtteordningene de forvalter, reguleres av egne forskrifter eller vedtekter fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet.

Figur 3.1 *Aktører med ansvar for statlige rammebetingelser og støtteordninger for audiovisuelle produksjoner*



3.4.2 Statlige institusjoner

Norsk filmfond

Norsk filmfond ble etablert i 2001 i forbindelse med omorganiseringen av filmforvaltningen. Audiovisuelt produksjonsfond, som hadde hatt ansvaret for deler av støtteordningene til audiovisuelle produksjoner, ble samtidig lagt ned. Norsk filmfond overtok samtidig oppgaver, ansatte og midler knyttet til filmproduksjon fra Norsk filminstitutt.

Norsk filmfond har ansvaret for forvaltning av de fleste støtteordningene på filmområdet og andre audiovisuelle media, jf kap 4.3.2. Fondet skal gjennom forvaltningen av støtteordningene bidra til å følge opp de målene for audiovisuelle produksjoner trukket opp av Stortinget og Kultur- og kirkedepartementet. Dessuten skal Fondet bistå Departementet i filmfaglige spørsmål.

Fondet er organisert som et forvaltningsorgan, der styret utnevnes av Departementet. Direktøren oppnevnes av Kultur- og kirkedepartementet etter innstilling fra styrets leder.

- Fondet har per november 2005 22 ansatte, inkludert ansatte på permisjon og forvalter om lag 260 mill kroner for budsjettåret 2005.

Fondets målgruppe er uavhengige filmprodusenter, som kan søke om støtte etter nærmere fastsatte kriterier. Søknader til støtte vurderes av Fondet på grunnlag av kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige

kriterier. Konsulentene i Fondet¹³ sammen med andre deler av administrasjonen foretar vurderinger av søknadene.

Fondet har for tiden tre konsulenter for langfilm og to for kortfilm. Konsulentene ansettes normalt på åremål. Så vidt ECON har brakt på det rene, eksisterer det ikke egne stillingsinstrukser for konsulentene.

Norsk Filminstitutt

Norsk filminstitutt er en etat som ligger under Kultur- og kirkedepartementet. Instituttet fikk etter omorganiseringen av filmpolitikken i 2002 følgende hovedoppgaver:

- Å ta vare på og restaurere film
- Å distribuere og vise film
- Å profilere og informere om film i Norge
- Å profilere norsk film i utlandet.

Instituttet har om lag 70 ansatte og et budsjett på om lag 25 millioner kroner i 2005. Av budsjettet er 6,45 millioner kroner avsatte til filmkulturelle tiltak. En stor del av midlene har normalt blitt tildelt filmfestivaler.

Norsk Filmutvikling

Norsk filmutvikling ble etablert 1. januar 2002 som en videreføring av Statens studiesenter for film. Norsk filmutvikling har som mål å være et kompetanse- og utviklingssenter for det norske filmmiljøet. Virksomheten forvalter bl.a. tilskudd til manuskriptutvikling og arrangerer kurs og etterutdanning av filmarbeidere.

Fond for lyd og bilde

Fond for Lyd og bilde ligger under Norsk Kulturråd. Fondet formål er å gi rimelig godtgjørelse til rettighetshaver for lovlig kopiering til privat bruk av blant annet¹⁴ videogrammer. Fondet gir dessuten støtte produksjon og formidling av innspillinger i lyd og eller bilde. I 2004 ble det bevilget støtte til produksjon og formidling av film og video på 8,0 millioner kroner.

Norsk Filmkommisjon

I 2001 bevilget staten tilskudd til etableringen av en nasjonal filmkommisjon utenfor Østlandsområdet. Norsk Filmkommisjon er i dag lokalisert i Bergen. Kommisjonens hovedoppgaver er å legge til rette for utenlandsk produksjon av film i Norge ved å bistå produsenter i å finne innspillingssted, skaffe til veie nødvendige tillatelser, personale, tekniske fasiliteter, mm. Kommisjonen mottar midler til drift fra Norsk filmfond. Fondet bevilget 3,4 millioner kroner til driften i 2004.

¹³ Fondet har for tiden tre konsulenter for langfilm og to for kortfilm.

¹⁴ Gir også til phonogrammer.

3.4.3 FILM&KINO

FILM&KINO er en kombinasjon av en medlemsorganisasjon for norske kommuner og en bransjeorganisasjon for kino- og videobransjen. FILM&KINO (den gang KKL) opprettet i 1970 "Norsk kino- og filmfond", basert på en frivillig avgift fra kinoene. Lov om film- og videogram som kom i 1987, lovfestet en avgift på omsetning av film og videogram i næring. FILM&KINO forvalter avgiften. Avgiften går til Norsk kino- og filmfond som eies og administreres av FILM&KINO."

Organisasjonen driver i tillegg Bygdekinoen og tidsskriftet FILM&KINO. Videre driver organisasjonen med tiltak for å styrke kompetansen for sine medlemmer ved forskjellig kursvirksomhet. Organisasjonen forvalter ulike støtteordninger, der det gis støtte til:

- Kampanjer og bransjetiltak for øke publikumsoppslutningen på kino
- Støtte og garanti til import av kvalitetsfilmer mv.
- Lanserings- og kopistøtte
- Støtte til filmfestivaler
- Rådgivning, kurs og stipend, rettet mot kinobransjen
- Videostøtte til kvalitetsfilm.

4 Virkemidler i den audiovisuelle politikken

4.1 Innledning

Staten ved Kultur- og kirkedepartementet har ulike virkemidler for å oppnå målsettinger som er trukket opp for audiovisuelle produksjoner, for FILM&KINO. Virkemidlene er av ulik art, men kan deles inn i tre hovedgrupper

- Økonomiske virkemidler, som støtteordninger, bevilgninger til infrastruktur mv.
- Organisatoriske, institusjoner som har ulike oppgaver
- Regulatoriske, som kinolov, filmsensur, konsesjonsvilkårene for TV-selskapene.

I denne rapporten vil analyser av støtteordningene for langfilm få en stor plass, men også de andre virkemidlene vil bli berørt i rapporten. Dessuten vil rammebetingelser for tv-produksjoner og kinobransjen bli analysert.

Omleggingen av filmpolitikken i 2001 omfattet både tilskuddsordningene og forvaltningen av disse. Gjennom en rendyrking og effektivisering av tilskuddsforvaltningen skulle man legge til rette for en *mer effektiv bruk av statens ressurser*, samtidig som dette skulle gi rom for prioritering av nye tiltak. Ansvar for tilskudd til filmproduksjon ble fra 1. juli 2001 lagt til det nyopprettede Norsk filmfond.

4.2 Endring av tilskuddsordninger ved omleggingen i 2001¹⁵

Ved omleggingen ble altså tilskuddsordningene endret. Det ble opprettet to nye tilskuddsordninger:

- Tilskudd etter markedsvurdering
- Direkte produsentstøtte.

¹⁵ Tilskuddsordningene er nærmere omtalt i kapittel 4.3.

Tilskudd etter markedsvurdering skulle i større grad enn de gamle tilskuddene bidra til å stimulere til produksjon av filmer med høyt publikumspotensial og til økt privat investering i filmproduksjon. Ordningene skulle gi økonomiske incentiver både til produsentene og til potensielle eksterne incentiver til å satse på filmer med stort publikumspotensial. Ordningene krever ikke godkjenning av konsulenter, som var et krav for produksjonstilskuddet tidligere.

Ordningen med tilskudd med konsulentvurdering ble opprettholdt ved omleggingen. Målet var at denne ordningen skulle sikret et bredt tilbud av norske filmer i ulike genre og med ulike målgrupper.

Direkte produsentstøtte har som mål å sikre økt kontinuitet blant filmprodusentene. I St.meld.nr.25 (2003-2004) het det at målet var at ordningen på sikt skal bidra til strukturelle virkninger for bransjen gjennom oppbygging av stabile produksjonsmiljøer. Idéen var at disse miljøene skulle ha ressurser til å tenke langsiktig og derigjennom bidra til å bygge opp kompetanse og stå for kontinuitet i produksjonsmiljøene.

4.3 Statlige tilskuddsordninger til produksjon av langfilm

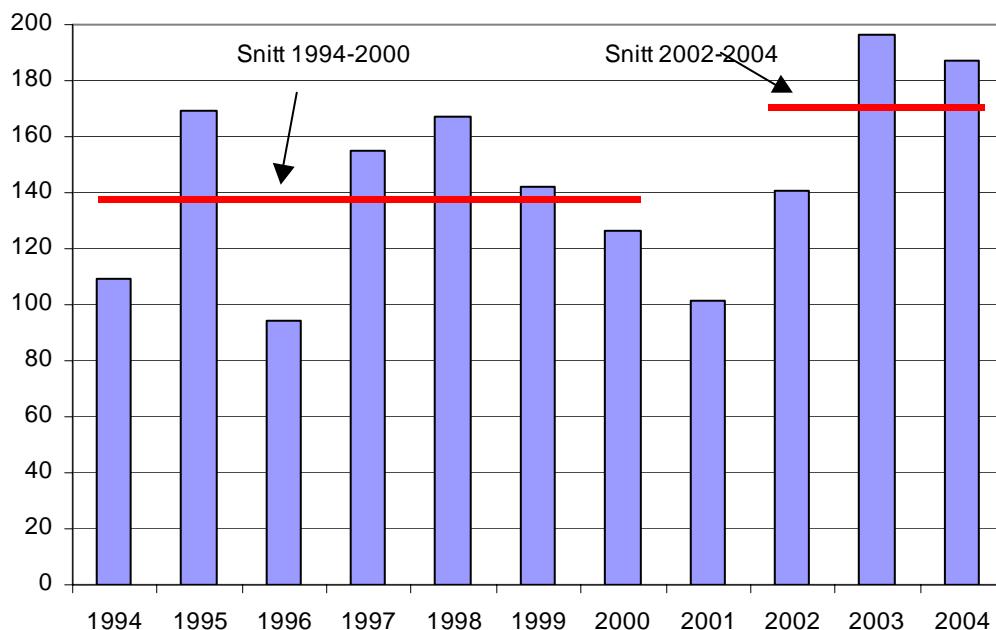
4.3.1 Samlet støtte

Støtten til langfilmproduksjoner omfatter utviklingsstøtte, produksjonsstøtte, lanseringsstøtte og billettstøtte. Støtteordningen er nærmere omtalt nedenfor.

Figur 4.1 viser samlet støtte til langfilmproduksjon fra 1994 til 2004. Støtten er omregnet til faste priser. Av figurene fremgår det at langfilmstøtten er økt klart etter omlegging av filmpolitikken i 2001. Gjennomsnittlig støtte i årene 2002-2004 lå på 175 millioner kroner, mens støtten før 2001 (1994-2000) lå på 138 millioner kroner. Dette innebærer en økning på 27 prosent.

Sammenliger vi den samlede langfilmstøtten de tre siste årene før omleggingen (1998-200) med de tre årene etter omleggingen (2002-2004), er gjennomsnittlig støtte økt med 20 prosent regnet i faste priser.

Figur 4.1 Støtte til langfilm 1994-2004. Millioner kroner. Faste 2004-priser.¹⁶



Kilde: St. meld. nr. 25, Norsk filmfond, ECON

4.3.2 Tilskudd etter omleggingen i 2001

Norsk filmfond forvalter de fleste tilskuddordninger til audiovisuelle produksjoner, herunder støtteordninger til langfilm. Tilskuddene til langfilmproduksjoner gis enten som produksjonstøtte, som gis som forhåndstøtte, eller som billettstøtte som gis som etterhåndstøtte og er avhengig av publikumsoppslutning på kino.

Tabell 4-1 viser samlet støtten som er bevilget til langfilm i perioden 2001-2005. For 2001 er bevilgningene kun for siste halvår etter omleggingen av filmpolitikken 1. juli i 2001. For 2005 er støtten til og med medio desember 2005.

Tabellen viser den samlede støtten har variert noe mellom de fire årene med høyest støtte i 2003. I 2003 økte billettstøtten markert som følge av at publikumsoppslutningen gikk kraftig opp etter et svakt publikumsår for norsk film i 2002. Utenom billettstøtten har støtten gått med i denne perioden. Dette har i hovedsak sammenheng med at Norsk filmfond har et samlet budsjett for sine støtteordninger. Når billettstøtten har økt kraftigere enn den generelle veksten i Filmfondets budsjett, må bevilgningene til de andre støtteordningene tilpasses.

¹⁶ Sum av utviklings-, produksjons-, lanserings- og billettstøtte for filmer med premiere i det angitt året.

Tabell 4-1 Støtte til langfilm forvaltet av Norsk filmfond.¹⁷ Millioner kroner

	2001	2002	2003	2004	2005 ¹⁸	Sum hele perioden
Utvikling	4,8	12,9	9,2	5,0	6,9	38,7
Konsulentordningen	22,2	91,4	90,5	75,9	66,9	346,9
Markedsvurdering	-	28,8	26,8	24,2	49,9	216,1
Samproduksjoner	1,2	13,4	3,1	7,7	5,8	31,1
Billettstøtte	10,9	31,4	67,3	57,2	49,3	216,1
Lansering	0,3	6,9	8,1	15,0	10,9	41,3
Sum	39,4	184,9	205,0	184,9	189,6	803,8
Sum, faste 2004-priser ¹⁹	41,0	190,3	205,1	184,9	186,8	809,0

Kilde: Norsk filmfond og ECON

Tabell 4-2 viser fordelingen av de ulike støtteordninger til langfilm i de fire hele årene Norsk filmfond har hatt ansvar for støtteordningene. Tabellen viser at produksjonsstøtte etter konsulentvurdering ("konsulentordningen") har utgjort godt over 40 prosent av samlet støtte i perioden 2002-2005. Billettstøtten utgjorde om lag 25 prosent av samlet støtte, men var oppe i en andel på vel 30 prosent av samlet støtte i 2003 og 2004. Støtte etter markedsvurdering utgjorde om lag 15 prosent av samlet støtte i perioden. Basert på de vedtak styret i Filmfondet har fattet i år, ser det ut til at støtten etter markedsvurdering vil nå opp i en andel på vel 25 prosent. De andre støtteordningene utgjorde til sammen i underkant av 15 prosent av totalen sett over de fire årene tabellen dekker.

Tabell 4-2 Støtte til langfilm forvaltet av Norsk filmfond. Prosent fordeling

	2002	2003	2004	2005 ²⁰	Gjennomsnitt for de fire siste årene
Utvikling	7,0	4,4	2,7	3,6	4,8
Konsulentordningen	49,4	44,2	41,0	35,3	43,2
Markedsvurdering	15,6	13,1	13,1	26,3	16,1
Samproduksjoner	7,3	1,5	4,1	3,0	3,9
Billettstøtte	17,0	32,8	30,9	26,0	26,9
Lansering	3,7	4,0	8,1	5,8	5,1
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kilde: Norsk filmfond og ECON

¹⁷ Utbetalt støtte i det aktuelle året.

¹⁸ Foreløpige tall

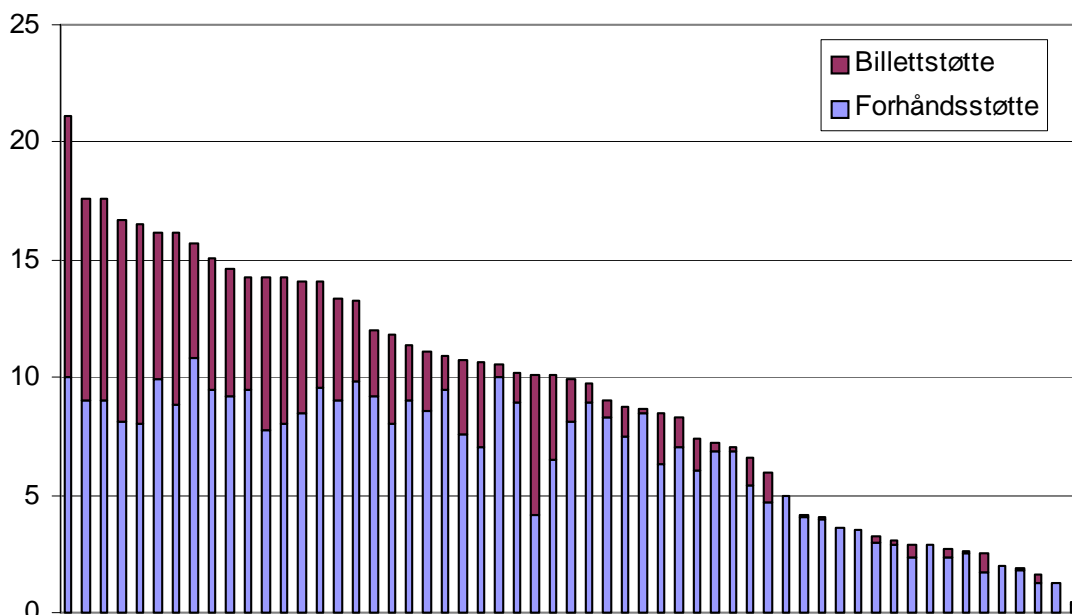
¹⁹ Tallene er omregnet til faste priser ved å korrigere for veksten i konsumprisene. Fra 2004 til 2005 er det lagt til grunn en prisstigning på 1,5 prosent, som anslått i nasjonalbudsjettet.

²⁰ Se fotnote 18

Figur 4.2 viser fordelingen av forhåndstøtten (produksjons- og lanseringsstøtte) og billettstøtten på filmer i perioden juli 2001 til desember 2005 fordelt på størrelsen på støtten. Bare filmer som har mottatt billettstøtte er med i figuren. Tallene er ikke justert for prisstigningen i perioden. Figuren er basert på data for 57 filmer.

Figuren illustrerer at det er relativt stor spredning i samlet støtte. Figuren illustrerer at en viktig forklaring til forskjellene i støttebeløp mellom filmene er forskjeller i billettstøtte. Høy publikumsoppslutning bidrar til at enkelte filmer får høy samlet støtte sammenlignet med filmer som får lavere publikumsoppslutning og dermed lavere billettstøtte. Forskjellene i støttebeløp skyldes også at en del dokumentarfilmer mottar lite støtte, relativt sett, både forhåndsstøtte og billettstøtte.

Figur 4.2 Forhåndsstøtte og billettstøtte til langfilmer. Juli 2001- desember 2005. Millioner kroner, løpende priser



Kilde: Norsk filmfond og ECON

Produksjonsstøtte

Produksjonsstøtte, gis i forkant av et filmprosjekt og gis til norske uavhengige audiovisuelle produksjonsselskap²¹. Støtten gis enten etter konsulentvurdering eller markedsvurdering.

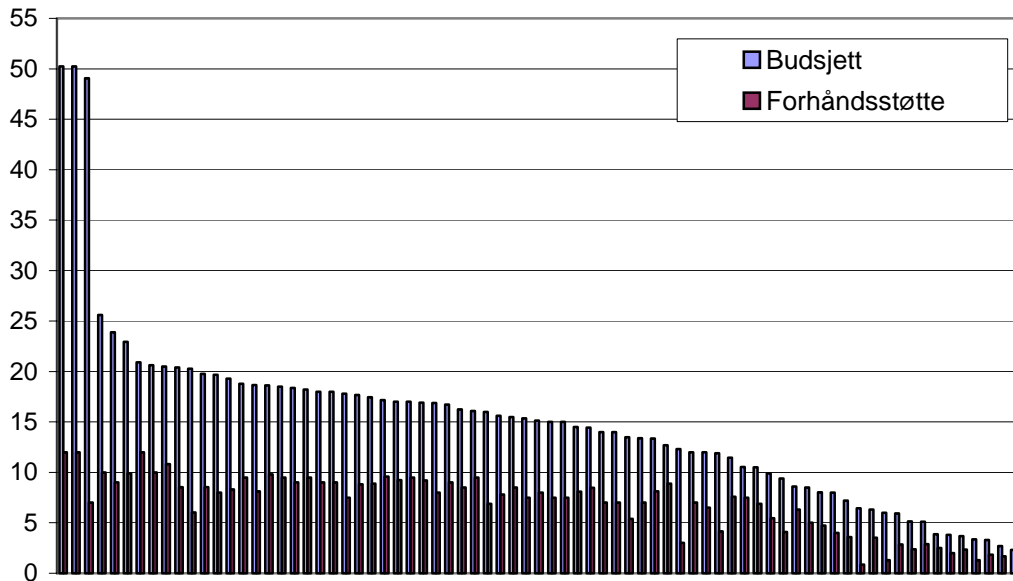
²¹ Definisjon fra forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner:

Med norsk uavhengig audiovisuelle produksjonsselskap forstås et produksjonsselskap:

1. Som har audiovisuell produksjon som sitt hovedformål, og
2. Som er et selskap registrert i Foretaksregisteret som et produksjonsselskap eller er et utenlandsk selskap som har filial registrert i Foretaksregisteret, såfremt lederen av filialen har norsk statsborgerskap eller fast bopel i Norge og
3. Som er et selskap som ikke i vesentlig grad er knyttet til et privat eller offentlig kringkastingsselskap/sendeselskap verken kommersielt eller finansielt. Vesentlig tilknytning har et

Figur 4.3 viser budsjett og forhåndstøtte (produksjonsstøtte etter konsulent- eller markedsordningen og lanseringsstøtte²²) til langfilmer som har mottatt støtte fra filmfondet siden starten i 2001. Tallene er ikke justert for prisstigningen i perioden. Figuren omfatter 75 langfilmer. I gjennomsnitt har filmene hatt et budsjett på 15,1 millioner kroner og forhåndstøtte på 6,9 millioner kroner. Forhåndstøtten utgjør om lag 46 prosent av budsjettet.

Figur 4.3 *Budsjett og forhåndstøtte til langfilmer som har mottatt støtte fra Norsk filmfond. Millioner kroner løpende priser*



Kilde: Norsk filmfond og ECON

Figuren illustrer to viktige forhold. For det første har det vært laget svært få filmer med et budsjett som avviker vesentlig fra gjennomsnittet. Bare tre filmer har hatt et budsjett som overstiger 25 millioner kroner. 60 filmer har hatt et budsjett på mellom 10 og 20 millioner kroner. Ser en kun på ordinære spillefilmer, er andelen enda høyere, fordi mange av filmene med lavt budsjett stort sett er dokumentarfilmer. For det andre er forskjellen i støttebeløpene relativt små mellom filmene. Mens gjennomsnittlig forhåndstøtte utgjør om knapt 7 millioner kroner, er høyeste støttebeløp om lag 12 millioner kroner. Laveste forhåndstøtte som er gitt er 0,3 millioner kroner. Forskjellene mellom støttebeløpene for spillefilmer alene er mindre enn dette, siden dokumentarfilmer gjennomgående har fått lavere støtte enn spillefilmer.

Forhåndstøtte etter konsulentvurdering

Det uttalte formålet med en konsulentvurdering av søknader om produksjons-tilskudd er å sikre et bredt tilbud av norske filmer, både i henhold til ulike genre og ulike målgrupper.

selskap der mer enn 25% prosent av aksjene i selskapet eies av ett enkelt kringkastingsselskap/sendeselskap (50% når flere kringkastingsselskap/sendeselskap er eiere).

²² For filmer som ikke har hatt premiere er ikke lanseringsstøtte inkludert.

Filmkonsulenter hos Norsk filmfond vurderer søknadene, og innstiller til direktøren i Filmfondet. Direktøren innstiller videre til styret i Norsk filmfond hvilke prosjekter som bør få produksjonstilskudd.

Hvilke kriterier filmkonsulentene skal legge til grunn i sin vurdering av søknadene er nevnt i forskriftens kapittel 2, § 2.1: "Prosjektene skal vurderes ut fra kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. Tilskuddets størrelse fastsettes ut fra en samlet vurdering av disse kriteriene." Beløpets størrelse er avhengig av produsentens egenfinansiering, andre tilskudd og annen finansiering. I forskriften heter det at produksjons-selskapets egenfinansiering skal være på minimum 25 prosent av filmens godkjente budsjett. I særskilte tilfeller kan egenfinansieringsandelen justeres ned for dokumentarfilmer og barne- og ungdomsfilmer.

Siden omleggingen av filmpolitikken i 2001 og frem til 20. desember 2005 er det gitt støtte til 67 prosjekter gjennom konsulentordningen med et samlet støttebeløp på 346,9 millioner kroner. Gjennomsnittlig støttebeløp per film har vært 6,6 millioner kroner. Antall prosjekter som har mottatt støtte per år, har gått noe ned i siden 2002, slik at samlet støttebeløp er redusert; fra 91,4 millioner kroner i 2002 til 66,9 millioner kroner i 2005.

Tabell 4-3 Produksjonstøtte etter konsulentordningen

	2 001	2 002	2003	2 004	2005	Hele perioden
Samlet støtte, mill. kr	22,2	91,4	90,5	75,9	66,9	346,9
Samlet støtte, mill kroner, 2004-priser	23,2	94,0	90,9	75,9	66,0	349,0
Antall prosjekter	4	21	15	14	13	67
Per prosjekt, mill. kr	7,7	6,1	6,8	6,0	7,0	6,6

Kilde: Norsk filmfond og ECON

Filmene som mottok konsulentstøtte i årene 2001-2004 - og som er per november 2005 ikke lenger gikk på kino -, har hatt et gjennomsnittlig tilskuertall om lag 63 tusen. Tilskuerantallet varierte betydelig fra litt over tusen tilskuere for filmen med lavest oppslutning til nesten 290 tusen for den mest populære filmen blant kinogjengerne.

For filmer produsert i 2004 og 2005, går flere på kino i det dette skrives og noen har ikke hatt premiere, slik at det ikke finnes tilskuertall for mange filmer som ble produsert i disse to årene.

Tabell 4-4 Kinobesøk på filmer som har mottatt støtte etter konsulentordningen

	2 001	2 002	2003	2004	Hele perioden
Antall tilskuere på kino, tusen	200	957	1 013	216	2 387
Antall tilskuere per film, tusen	67	64	72	36	63

Kilde: Norsk filmfond

Forhåndstøtte etter markedsvurdering ("50/50-støtten")

Formålet med markedsvurdering av søknader om produksjonstilskudd er å støtte opp om produksjonen av filmer med et større publikumspotensial og økte private investeringer i filmproduksjon. I forskriften heter det at støtte etter markedsvurdering tildeles filmprosjekter der det forventede besøkstallet er minimum 100.000 besøkende. Egenfinansieringsandelen skal utgjøre minst 50 prosent. Den resterende andelen vil dekkes gjennom offentlig tilskudd, så lenge denne andelen ikke overstiger 10 millioner kroner (2002-kroner). Filmfondet har i de siste årene hatt et tak på 7,5 millioner kroner i støtte.

Norsk filmfond vurderer søknadene, og vektlegger prosjektenes tekniske, markedsmessige og økonomiske sider. Den kunstneriske og repertoarmessige vurderingen begrenser seg til å påse at produsenten kan dokumentere profesjonell erfaring med filmproduksjon.

Markedsvurdering av filmprosjekter skjer i de tilfeller der produsenten har lyktes i å skaffe minst 50 prosent egenfinansiering. I slike tilfeller antas det at filmen har et markedspotensial, og en omfattende konsulentvurdering blir ikke sett på som nødvendig.

Siden omleggingen i 2001 er det gitt støtte til 18 filmer gjennom markedsordningen. Samlet støtte beløper seg til 129,7 millioner kroner. Støtten i 2005 lå klart høyere enn i årene før, som følge av at antall filmer som fikk støtte var vesentlig høyere enn i de tre årene før. Gjennomsnittlig støtte per film har vært 7,2 millioner kroner.

Tabell 4-5 Produksjonstøtte etter markedsordningen

	2 002	2003	2 004	2005	Hele perioden
Samlet støtte, mill. kr.	28,8	26,8	24,2	49,9	129,7
Samlet støtte, mill. kr., 2004 priser	29,8	26,9	24,2	49,1	130,1
Antall prosjekter	4	3	4	7	18
Per prosjekt, mill. kr.	7,2	8,9	6,0	7,1	7,2

Kilde: Norsk filmfond

For filmene som mottok støtte i årene 2002 - 2004, - og somme ikke lenger går på kino-, var gjennomsnittlig tilskuertall på kino per film 243 tusen, jf Tabell 4-6. Tilskuerantallet varierte fra om lag 65 tusen for den filmen som hadde lavest tilskuerantall til over 400 tusen for filmen med flest antall tilskuere.

Tabell 4-6 Kinobesøk på filmer som har mottatt støtte etter markedsordningen

	2 002	2003	2004	Hele perioden
Antall tilskuere på kino, tusen	990	695	745	2 430
Antall tilskuere per film, tusen	330	232	186	243

Kilde: Norsk filmfond

Billettstøtte til langfilmer

Billettstøtte er, i motsetning til produksjonsstøtten, et tilskudd som betales i etterkant av en filmproduksjon. Støtten utbetales etter at filmen har hatt premiere på kino. Tilskuddsbeløpet beregnes på grunnlag av brutto billettinntekter.

Formålet med billettstøtten er å stimulere til økt produksjon av filmer med et større publikumspotensial. Samtidig ønsker man å stimulere til mer privat kapital fra eksterne investorer i norsk filmproduksjon.

Alle norske filmer som vises på kino, både de som har fått tilskudd fra staten og de som ikke har fått det, kan søke om billettstøtte. Før opptaksstart må produsenten søke Norsk filmfond om godkjenning av egenfinansieringen som skal ligge til grunn for beregningen av billettstøtte.

Billettstøtten utgjør 55 prosent av brutto billettinntekter ekskl. mva fra kino-forestillinger i Norge. For barnefilmer utgjør billettstøtten 100 prosent av brutto billettinntekter. Det gis støtte på grunnlag av billetter solgt fra første ordinære premieredato og 12 måneder fremover i tid. Billettstøtten gis inntil godkjent egenfinansiering²³ og administrative kostnader (20 prosent av totalbudsjett) er nedbetalt gjennom billettstøtte, produksjonsselskapets anslåtte inntekter distribusjon av filmen på kino, DVD og video og fra visning på tv. De anslåtte inntektene er administrativt fastsatt til 50 prosent av brutto billettinntekter (eksl. mva.) på kino.

Tabell 4-7 Billettstøtte²⁴

	2 001	2 002	2003	2 004 ²⁵	Hele perioden
Totalt støttebeløp. Mill. kr.	6,2	52,6	46,1	51,2	156,1
Totalt støttebeløp, Mill. kr. 2004-priser	6,5	54,1	46,3	51,2	164,5
Antall filmer	..	17	15	15	..
Støttebeløp per film. Mill. kr	1,6	3,1	3,1	3,4	..
Andel av total langfilmstøtte, prosent ²⁶	27,6	17,0	32,8	30,9	27,2

Kilde: Norsk filmfond

Det er altså kun antall besøkende på kino og brutto billettpris (eksl. mva). som bestemmer de administrativt, anslåtte inntektene fra alle inntektskilder. Inntektene fra sekundærmarkedene er dermed antatt å utgjøre en fast andel av brutto billettinntekter.

²³ Egenfinansiering godkjennes av Filmfondet på basis regler angitt i forskriftene.

²⁴ Støtten er angitt i forhold til året filmen mottok produksjonstilskudd fra Norsk filmfond.

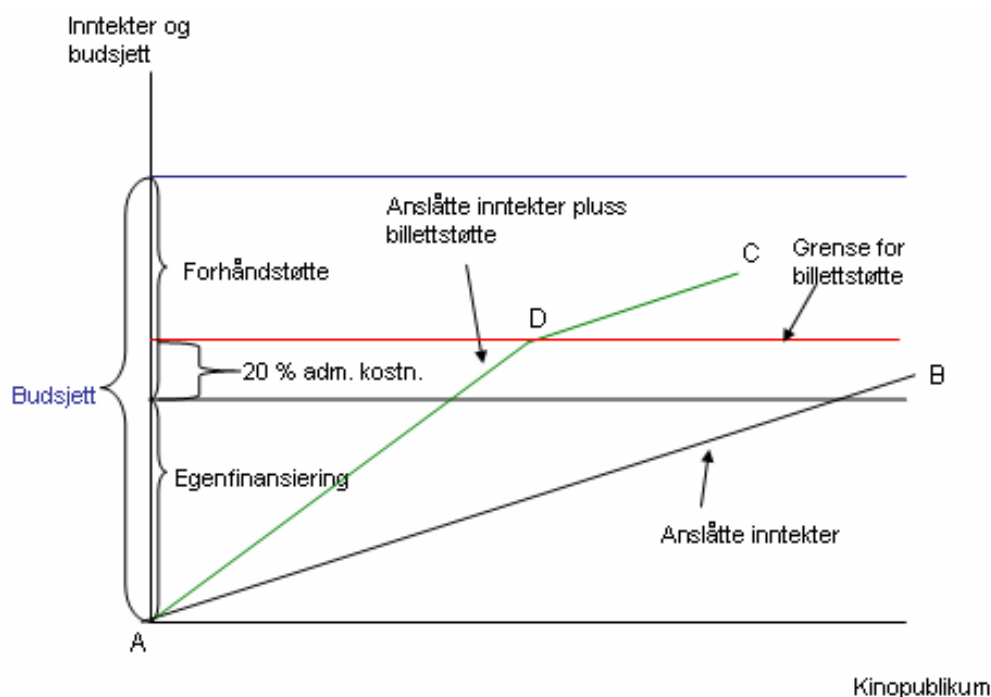
²⁵ Billettstøtte for filmer som går på kino eller ikke har hatt premiere er ikke med. Ikke utbetalt billettstøtte til filmer som ikke lenger vises på kino er med i tallene.

²⁶ Andel av utbetalt støtte. Tallene er således ikke beregnet på grunnlag av tallene i tabellen for øvrig, men på grunnlag av Tabell 4-1.

Billettstøtten ble endret i forskriften gjeldende fra 1. februar 2005 ved at de anslåtte inntekter fra salg og utleie DVD og video den gang ble innlemmet i beregningsgrunnlaget. Endringen innebar at de anslåtte inntektene som danner grunnlaget for grunnlag for grensen for utbetaling av billettstøtte, økte fra 25 prosent til 50 prosent av brutto billettinntekter. Dette innebar således en betydelig innstramning ved at de anslåtte inntektene som er basis for definisjon av grensen, ble fordoblet. Dette betyr at grensen der billettstøtten bortfaller ("innslagspunktet"), nås mye tidligere sett i forhold til brutto billettinntekter, og dermed også i forhold til kinobesøket. Årsaken til endringen er selvsagt at inntektene som produsentene har fra sekundærmarkedene, har økt betydelig. Imidlertid viser de regnskaper ECON har hatt tilgang til at inntektene fra sekundærmarkedene varierer betydelig mellom filmene, slik at produsenter med lave inntekter fra sekundærmarkedene blir særlig hardt rammet av denne innstramningen.

Figur 4.4 viser forholdet mellom produsentens anslåtte inntekter og antall kinobesøk.

Figur 4.4 Billettstøtte. Prinsipiell virkemåte for produsentene



Kilde: ECON

I figuren er inntekter og budsjett for et tenkt filmprosjekt med en egenfinansiering på om lag 50 prosent.

De ulike linjene trenger en forklaring:

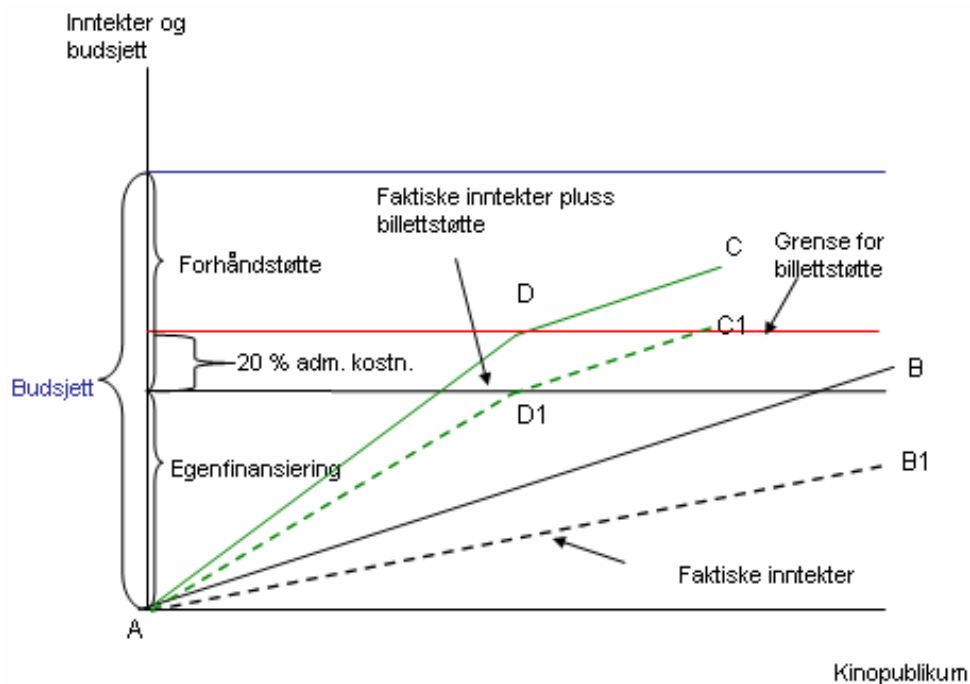
- Linjen AB: Kumulerte, anslåtte billettinntekter fra kinovisning og inntekter fra sekundærmarkedene

- Linjen AD: Kumulerte, anslåtte billettinntekter fra kinovisning og inntekter fra sekundærmarkedene tillagt billettstøtte
- Linjen DC: Kumulerte, anslåtte billettinntekter fra kinovisning og inntekter fra sekundærmarkedene etter at grensen for billettstøtte er passert.

Figuren viser at de marginale inntektene ved ytterligere kinovisning faller etter at grensen for billettstøtte er passert (punkt D i figuren), noe som er tilsiktet i regelverket. Dette innebærer selvsagt at det er mindre gunstig økonomisk sett med ytterligere kinovisninger etter at billettstøtten faller bort. Men likevel er det positive incentiver for ytterligere visning.

Dersom de faktiske inntektene avviker fra de administrativt anslåtte inntektene, vil det føre til at produsentene vil oppnå høyere eller lavere kumulerte inntekter enn det som administrativt er lagt til grunn ved beregning av støtten. Et slikt avvik vil oppstå dersom inntektene fra sekundærmarkedene (video/DVD og fjernsynsvisninger) blir høyere eller lavere enn det som administrativt er fastsatt. Virkningene av avvik i forhold til de administrativt fastsatte inntektene er illustrert i Figur 4.5.

Figur 4.5 Billettstøtte. Virkning av lavere faktiske inntekter



Kilde: ECON

I figuren er det lagt inn en ny linje (AB1) som viser den tenkte produsentens faktiske inntekter før billettstøtten regnes inn. Her er det lagt til grunn lavere sekundærinntekter enn det som administrativt er fastsatt. Linjen AD1 viser de faktiske inntektene inkludert billettstøtte før grensen for billettstøtte passerer, mens linjen D1C1 viser de kumulerte faktiske inntektene etter at grensen er passert.

Dersom de faktiske inntektene er mindre enn de anslåtte, vil produsentene møte taket for billettstøtte ved en lavere faktisk inntekt (ved D1 i figuren) enn den som er administrativt fastsatt (D i figuren). Motsatt vil det være, dersom de faktiske inntektene overstiger de anslåtte. Produsenter vil møte taket for billettstøtte med enn høyere inntekt enn den som er administrativt fastsatt.

Det kan tale for at billettstøtten bør baseres på de faktiske inntektene og ikke administrativt fastsatte inntekter. Det vil i så fall kreve rapportering av disse inntektene fra produsentene og mer ressurser til oppfølging fra Filmfondet. Det vil også kunne bety at billettstøtten eller deler av denne må betales ut senere enn i det nåværende regime. Disse to siste momentene kan isolert sett tale mot en omlegging til faktiske inntekter som grunnlag for billettstøtten.

Tilbakebetaling av tilskudd

Tilskudd til langfilm, både etter konsulentvurdering og markedsvurdering, og billettstøtte skal tilbaketales når produksjonen får positive nettoinntekter.²⁷ Med nettoinntekter menes de inntektene som overstiger egenfinansiering med et tillegg på 30 prosent. Tilbakebetalingen utgjør 35 prosent av nettoinntektene. Forpliktelse om tilbakebetaling opphører når offentlig støtte er betalt tilbake og senest fem år etter filmens premiere.

Ordnings med tilbakebetaling er strammet inn i perioden siden 2001 ved at tilbakebetalingsprosenten ble økt fra 30 til 35 prosent. Siden ordningen med tilbakebetaling ble etablert er det tilbakebetalt 5,2 millioner kroner av mottatt støtte, noe som utgjør 0,1 prosent av samlet støtte gitt i perioden.

13 filmer har til nå fått positive nettoinntekter og krav om tilbakebetaling, jf Tabell 4-8. I gjennomsnitt har tilbakebetalingen vært 0,4 millioner kroner per film, høyest for Olsenbanden Jr. går under vann og Mors Elling begge med 0,9 millioner kroner og Olsenbanden Jr. på Rocker'n med 1,1 millioner kroner i tilbakebetaling. For de filmene der støtte er tilbakebetalt, utgjør gjennomsnittlig tilbakebetaling 3,0 prosent av mottatt støtte.²⁸

Tabell 4-8 Tilbakebetaling til langfilm forvaltet av Norsk filmfond. Mill. kroner

Pelle Politibil	0,1
Olsenband. Jr. går under vann	0,9
Villmark	0,4
Ulvesommer	0,2
United	0,4
Lille Frøken Norge	0,3
Kvinnen i mitt liv	0,5

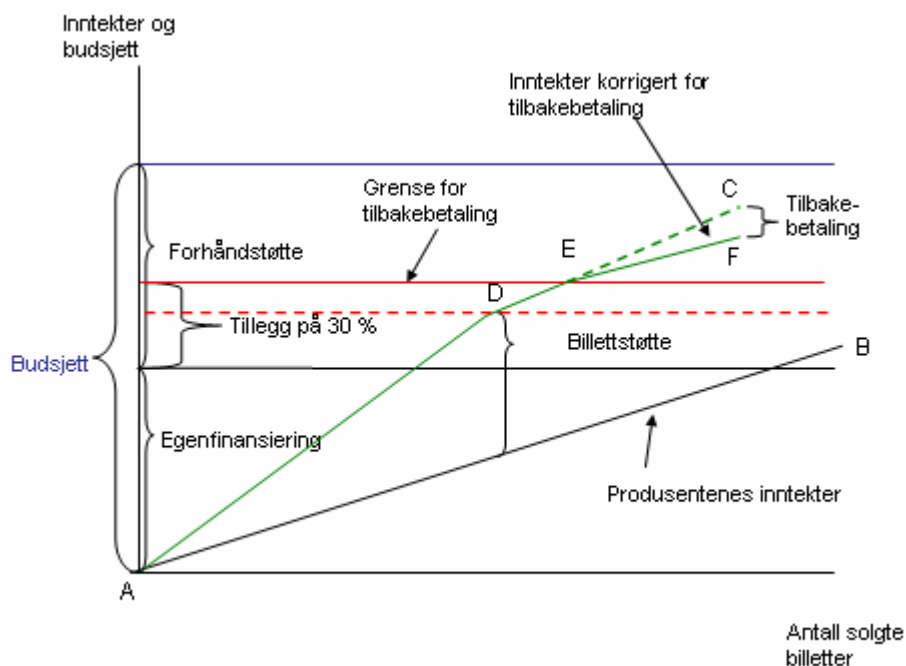
²⁷ Reglene for tilbakebetaling av tilskudd gjelder også for samproduksjoner med utlandet og fjernsynsserier, jf. avsnitt 0.

²⁸ Prosenten kan endres dersom noen av disse filmene får ytterligere nettoinntekter.

Mors Elling	0,9
Bea	0,3
Olsenband. Jr. på rocker`n	1,1
Hawaii, Oslo	0,6
Ungdommens råskap	0,1
Buddy	0,3
Sum	6,1

Kilde: Norsk filmfond

Figur 4.6 Tilbakebetaling. Prinsipiell virkemåte for produsentene



Kilde: ECON

Figur 4.6 viser hvordan reglene om tilbakebetaling påvirker produsentens inntekter på marginen. I Figur 4.6 er det brukt de samme begreper som i Figur 4.4 i forrige avsnitt. I tillegg er det tegnet inn en linje som viser produsentens inntekter etter at grensen for tilbakebetaling er nådd. Det er i denne skissen antatt at inntekter fra sekundærmarkene er i samsvar med de administrativt fastsatte inntektene som Filmfondet benytter for billettstøtten. I den grad det er et avvik vil ikke det ha noen betydning for den prinsipielle virkemåten for tilbakebetaling, men skjæringspunktene kan bli noe endret.

Reglene for tilbakebetaling av støtte innebærer at de marginale inntektene ved flere kinovisninger faller ytterligere i forhold til når grensen for billettstøtte ble passert. De marginale inntektene kan da bli ganske lave, slik at incentivene til å arbeide aktivt for ytterligere visninger er små.

Produsentstøtte

Tilskudd til produksjonsselskaper ("produsentstøtte") ble etablert høsten 2002 som en prøveordning for fem år. Formålet med produsentstøtten er å styrke bransjen gjennom bidrag til oppbygging av stabile produksjonsmiljøer. Målet er blant annet å bidra til større langsiktighet i bransjen. Målene er mer presist formulert i forskriften for produsentstøtten²⁹:

"Tilskudd til produksjonsselskaper har som formål å fremme filmkulturen i Norge og styrke bransjen gjennom oppbygging av stabile filmproduksjonsmiljøer med høy kompetanse som har mulighet og ressurser til å tenke og handle langsiktig. Ordningen skal særlig bidra til utvikling av uavhengige små og mellomstore produksjonsselskaper.

Ordningen skal bidra til å styrke produksjonsselskapenes prosjektutvikling, både når det gjelder målrettet søk etter prosjekter og det kreative arbeidet med det enkelte prosjekt og styrke produksjonsselskapenes ledelsesfunksjoner, økonomi- og prosjektstyring med sikte på å oppnå økt kostnadseffektivitet, styrket finansiering og en markedsmessig kompetanse som muliggjør en bedre utnyttelse av filmenes inntekspotensiale."

Formålet med ordningen må oppfattes som ganske bred i forhold til hvordan produksjonsselskapene skal styrkes. Ordningen er altså både rettet mot prosjektutvikling og mer administrative funksjoner i selskapene, herunder forretningsutvikling. Det heter i forskriften at søknader som integrerer tiltak for prosjektutvikling med tiltak for å forbedre forretningsvirksomheten vil bli prioritert. Tilskuddet har frem til 2005 enten vært gitt som rentefritt lån eller som tilskudd for en periode på maksimalt 4 år. Til prosjektutvikling gis midlene som tilskudd, mens midlene til forretningsutvikling gis som rentefrie lån. Lånene er avdragsfrie i fem år.

Tabell 4-9 viser omfanget av produsentstøtten siden ordningen ble etablert i 2002. Det er bevilget til sammen knapt 25 millioner kroner i støtte og 5,4 millioner kroner i lån. 21 selskaper har fått støtte i denne perioden. Av samlet bevilget beløp til tilskudd og lån utgjør tilskuddene 82 prosent og lånene 18 prosent.

Tabell 4-9 Produsentstøtte. Mill. kroner

	2003	2004	2005	I alt
Bevilget tilskudd	17,60	6,95	3,75	24,55
Bevilget lån	1,50	3,90	0	5,40
Antall som mottok tilskudd	6	6	5	17
Antall som mottok lån	1	3	0	4

Kilde: Norsk filmfond

Fra 2005 har styret i Filmfondet valgt å gi tilskuddene som pakkefinansiering av langfilm ("slate funding"). Målet med pakkeløsningen er å utvikle langfilmprosjekter. Tilskuddene skal gi støtte til den første fasen i prosjektutviklingen.

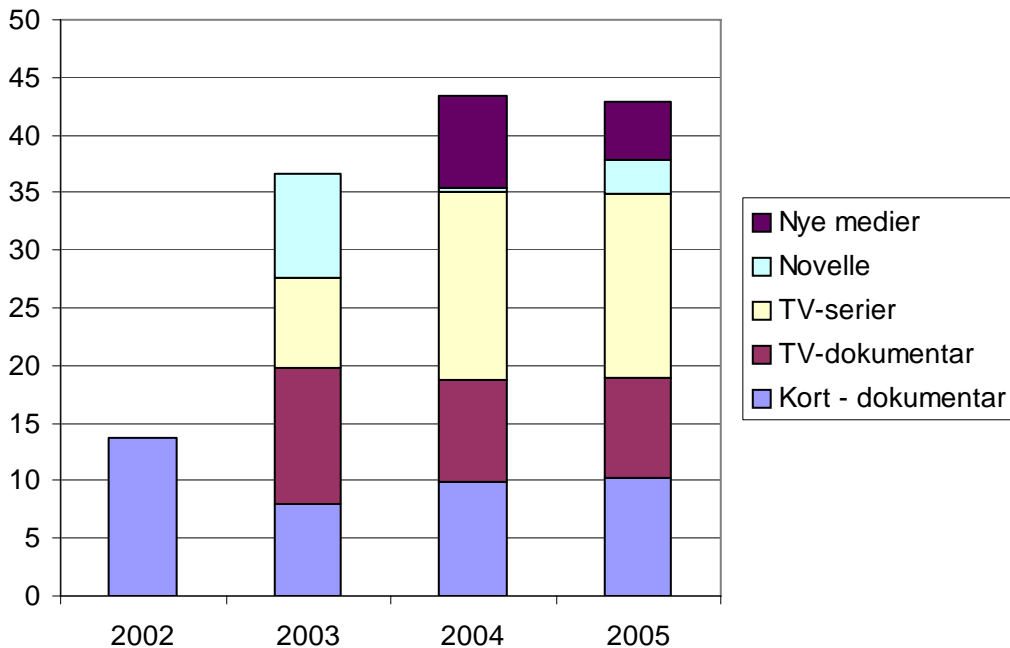
²⁹ Forskrift fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet 18. september 2002.

Støtten er begrenset oppad til 750.000 kr., og søkeren må selv finansiere tilsvarende beløp til prosjektutvikling. Dette skal brukes til utvikling av minimum 5 prosjekter. Støttemottakerne skal selv av gjøre hvilke prosjekter som prioriteres.

4.4 Andre støtteordninger for audiovisuelle produksjoner

Figur 4.7 viser støtten til andre audiovisuelle produksjoner utenom langfilm. Støtten er trappet opp over tid etter hvert som det er opprettet nye støtteordninger, blant annet for TV-produksjoner og nye medier. Støtten totalt utgjorde noe under 45 millioner kroner i 2004 og ser ut til å bli på om lag same nivå i 2005. Støtten til TV-dokumentar og TV-serier er størst blant disse støtteordningene med et støttebeløp på om lag 25 millioner kroner både i 2004 og 2005.

Figur 4.7 Støtte til andre audiovisuelle produksjoner enn langfilm.
Millioner kroner, faste 2004-priser



Kilde: Norsk filmfond

5 Er målene fra 2001 nådd?

Basert på gjennomgangen av utviklingen av film- og kinobransjen de siste årene, skal vi i det følgende analysere hvorvidt disse målsettingene for filmpolitikken som ble formulert i 2001 er oppnådd. Videre skal vi på grunnlag av erfaringene som er gjort i Danmark og Sverige vurdere hva Norge eventuelt kan lære av våre naboland.

5.1 Faglig vurderinger av mål og virkemidler

5.1.1 Målene

Stortinget har trukket opp de overordede målsettinger for den audiovisuelle politikken. Departementet og de underliggende etater har som oppgave å konkretisere disse målene og treffe nødvendige tiltak for at målene i størst mulig grad nås.

For å vurdere disse målene vil vi trekke opp noen kriterier for å vurdere målstrukturen og oppfølgingen av målene i departementet og institusjonene som har ansvar for gjennomføre politikken i praksis for å følge opp målene trukket opp av Stortinget.

Kriterier for vurdering av målsettinger

Vi vil trekke opp følgende kriterier som vi vil vurdere målene ut fra:

- Om de overordende målsettingene gir grunnlag for en målrettet innsats
- Om Stortingsproposisjonene og andre dokumenter fra regjeringen følger opp målene på en tydelig måte og om mål og prioriteringer i Stortingsproposisjonene endrer seg over tid
- Om tildelingsbrev og styringsdokumenter gjengir, prioriterer og operasjonaliserer de overordede føringene som er gitt fra Stortinget.

1. Gir de overordende målsettingene grunnlag for en målrettet innsats?

Målsettingen gitt av Stortinget er gitt på et overordnet nivå uten konkrete tallgitte mål for den audiovisuelle politikken. Dette innebærer at Kultur- og kirkedepartementet og institusjonene som forvalter den audiovisuelle politikken, er gitt frihetsgrader til å tolke hva målsettingene innebærer konkret og til å prioritere mellom de ulike målsettingene.

I Finansdepartementets veileder for etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten heter det bl.a. på side 11:³⁰

”Det innebærer blant annet at målet for tilskuddet bør formuleres så konkret at det blir mulig å fastsette praktisk brukbare kriterier for måloppnåelse. Kriteriene bør fastsettes slik at de uten store vansker kan legges til grunn for rapportering fra tilskuddsmottakerne for å belyse graden av måloppnåelse, og slik at de er praktisk mulig å kontrollere uten uforholdsmessige store kostnader.”

ECON innser at det er krevende å konkretisere mål på kulturområdet, der blant annet kunstneriske forhold spiller en betydelig rolle. Likevel mener ECON at det vil være hensiktsmessig å konkretisere målsettingene for filmpolitikken mer enn det er gjort i nåværende målhirarki. Det er svært fornuftig at politiske myndigheter ikke blander seg inn i det kunstneriske innholdet i filmproduksjonen. Det er likevel fullt mulig å trekke opp noen mer konkrete mål for filmpolitikken – og ikke minst for Filmfondets arbeid. Dette er gjort blant annet i Danmark, hvor det er satt opp noen konkrete resultatmål på de ulike strategiske innsatsområdene for Filminstituttet (Se Tabell 8-1 kapittel 8).

Eksempler på mer konkrete mål kan være mål for antall spillefilmer som skal produseres i Norge, publikumsoppslutning på norske filmer, for eksempel målt ved markedsandel på kinofremvisning eller lignende, konkrete mål til omfang av eksport av norske filmer.

Alt i alt vil ECON tilrå at de overordnede målene for filmpolitikken konkretiseres mer enn i dag. Men at mer kvalitative mål om for eksempel kunstnerisk kvalitet bør beholdes. Dette hindrer selvsagt ikke at en opprettholder mer overordnede bakenforliggende målsettinger, som de en har i dag.

2. *Følger Stortingsproposisjonene og andre dokumenter fra regjeringen opp målene på en tydelig måte og endrer mål og prioriteringer i Stortingsproposisjonene seg over tid?*

Som det framgår av kapittel 3.2, er de filmpolitiske målene formulert flere steder i ulike dokumenter fra ansvarlig departement, og formuleringene har vært ikke vært identiske i de ulike dokumentene. Ser man på de filmpolitiske målene over tid, har formuleringene endret seg noe siden 2001. Allerede i tildelingsbrevet for 2003 ble målet om å bevare, formidle og profilere norske audiovisuelle produksjoner tatt ut, mens de andre fire stod uendret, i samme rekkefølge. Slik var det også i 2004. Ser man så på tildelingsbrevet for 2005, er det gjort ytterligere noen endringer. Et nytt mål er satt inn øverst på listen: *”Sikre norske audiovisuelle produksjoner av høy kvalitet.”* Samtidig ble målet om å sikre produksjoner for barn og ungdom flyttet opp i forhold til tidligere rekkefølge.

Ifølge Kultur- og kirke departementet er ikke disse endringene uttrykk for noen endring i prioriteringen av målene. Det framholdes at det er litt tilfeldig hva som blir rekkefølgen på målene fra år til år, og at målene ikke er satt opp i prioritert rekkefølge.

³⁰ Finansdepartementet. Veileder. Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger, juni 2004.

I tillegg til at målformuleringene varierer fra dokument til dokument, varierer de også over tid, uten at dette er resultat av noen nye politiske vurderinger som er kommunisert til offentligheten. ECON mener at en bør vise varsomhet med å endre formuleringer, dersom det ikke er et uttrykk for reelle endringer.

3. *Gjengir tildelingsbrev og styringsdokumenter gjengir, prioriterer og operasjoniserer de overordede føringene som er gitt?*

ECONs gjennomgang av tildelingsbrev til Filmfondet viser at tildelingsbrevene i stor grad gjenspeiler de overordnede målsettinger for filmpolitikken. Men også her har det skjedd tilsvarende endringer i målformuleringer som i dokumentene til Stortinget, jf. Pkt. 2 over.

5.1.2 Støtteordningene

ECON gir i dette avsnittet først en faglig vurdering av de viktigste støtteordningen med hovedfokus på filmstøtten og sett i forhold til målene ved filmpolitikken. Derneft gjengis hovedinnspillene ECON mottok i intervjuene med representanter for bransjen og myndighetene.

Nedenfor vurderes støtteordningene opp mot hovedmålene ved omleggingen av filmpolitikken i 2001, nemlig:

- Økt publikumsoppslutning.
- Økt ansvar og frihet for filmbransjen og sterkere produsentmiljøer.
- Effektivisering av tilskuddsforvaltningen.
- Økt egenkapital og økte private investeringer.

Kriterier for vurdering av støtteordningene

I tillegg til måloppnåelsen vil vi vurdere støtteordningen i forhold til følgende fire kriterier:

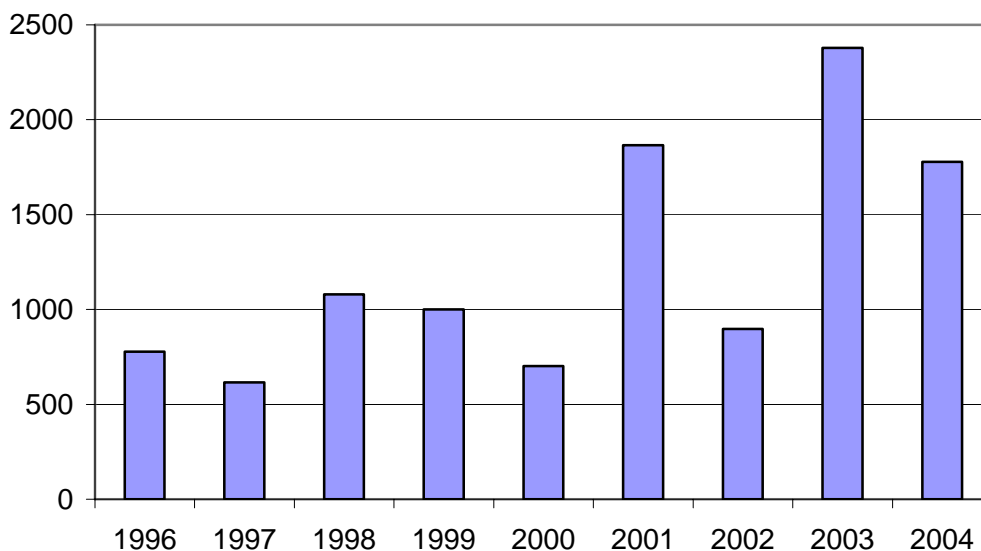
- *Effektivitet.* Virkemidlene bør være utformet slik at opptrukne mål kan oppnås på en mest effektiv måte, dvs. ved at kostnadene for å oppnå et bestemt mål blir lavest mulig.
- *Stabilitet.* Virkemidlene må ligge mest mulig stabilt over tid. Store endringer i virkemidlene vil skape usikkerhet for aktørene og bidra til at viremiddelbruken samlet blir mindre effektiv. Imidlertid må selvsagt virkemidlene endres dersom målene endres eller dersom det vurderes at virkemidlene ikke er effektive i forhold til å nå målene som er trukket opp.
- *Gjennomsiktighet.* Virkemiddelbruken og virkemidlene må være tydelige og forståelige for aktørene. Dersom disse ikke forstås av aktørene, vil en risikere at virkemidlene ikke blir effektive i forhold til målsettingene, dvs at målene ikke nås fordi virkemidlene ikke gir den atferd eller endring i atferd som er ønsket for å nå målene.
- *Legitimitet.* Virkemidlene bør normalt være nokså allment og bredt akseptert.

Som nevnt er målene for filmpolitikken ikke formulert veldig konkret eller presist. Det innebærer at det er krevende å vurdere virkemiddelbruken mot måloppnåelse og ikke minst å vurdere effektiviteten av virkemidlene.

Økt publikumsoppslutning

Det er i første rekke markedsordningen og billettstøtten som forsterker produsentenes incentiver til å øke publikumsoppslutningen på sine filmer. På bakgrunn av utviklingen i publikumsoppslutning om norsk film siden 2001, må en konkludere med at man har lyktes på dette området. Som det framgår av kapittel 3 og Figur 5.1, har publikumsoppslutningen om norsk film økt betydelig siden 2001 sammenliknet med tidligere. Mens den gjennomsnittlige markedsandelen for norsk film i årene 1996-2000 var på 7,3 prosent, har den siden 2001 i gjennomsnitt vært på nesten 14 prosent på kinoene. I 2003 var den over 18 prosent.

Figur 5.1 *Publikumsbesøk norske filmer. Tusen kinobesøk*

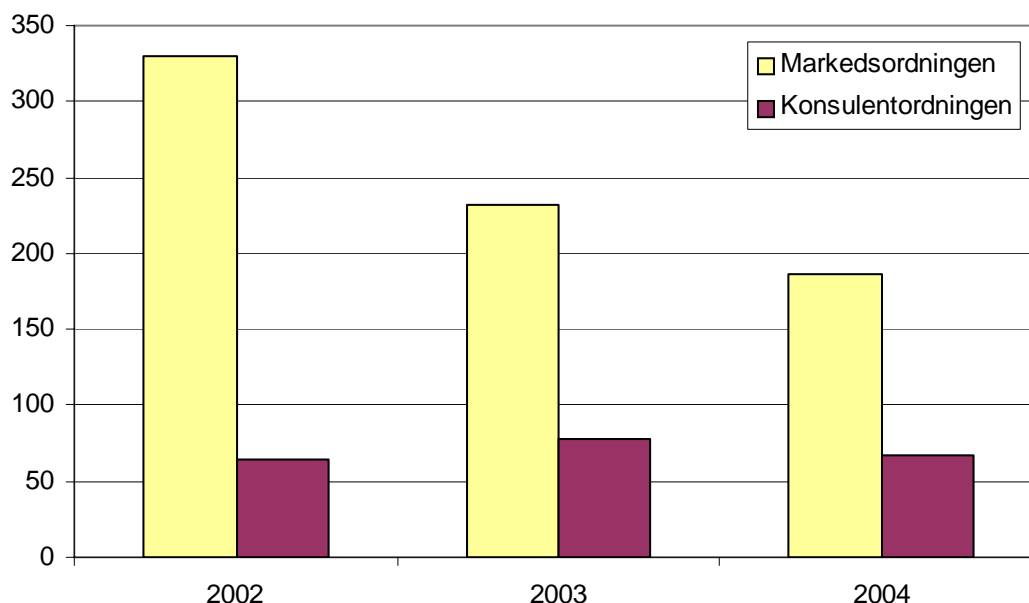


Kilde: Film & Kino

Det er grunn til å tro at endringen i virkemidler har bidratt til denne utviklingen. For det første er det gitt støtte til flere filmer enn tidligere. Som vi har vist tidligere, har antall norske produksjoner økt betydelig. Mens det for eksempel ble produsert gjennomsnittlig 9,3 filmer i årene 1999-2001, var gjennomsnittlig produksjon i årene 2002-2004 17,7 filmer årlig. Med et større produksjonsvolum øker sjansene for å skape publikumssuksesser.

For det andre er det grunn til å tro at endringene i støttesystemet i 2001 har positiv innvirkning på publikumsoppslutning for hver enkelt film. Endringene ga klarere incitament til å lage filmer med stort publikumspotensial. Dette gjelder blant annet støtteordningen etter markedsvurdering som ble innført i 2001. Finansieringen og besøkstallene for de norske filmene i 2003 illustrerer betydningen av denne ordningen: Dette året ble det produsert totalt 18 norske filmer, hvorav fire ble finansiert etter markedsvurdering. Disse filmene stod i sin tur for over halvparten av publikumsoppslutningen om norske filmer det året.

Figur 5.2 Gjennomsnittlig publikumsoppslutning per norsk film. Tusen kinobesøk



Figur 5.2 viser at filmer med støtte etter markedsordningen har hatt klart større publikumsoppslutning enn filmer som har fått støtte basert på konsulentvurderinger. Særlig var forskjellen stor i 2002, da tre av de norske filmene som gikk på kino, *Mors Elling*, *Olsen-banden jr. går under vann* og *Ulvesommer*, alle ble store publikumssuksesser. I likhet med tilskudd etter markedsvurdering, må også billettstøtten antas å bidra til økt publikumsoppslutning.

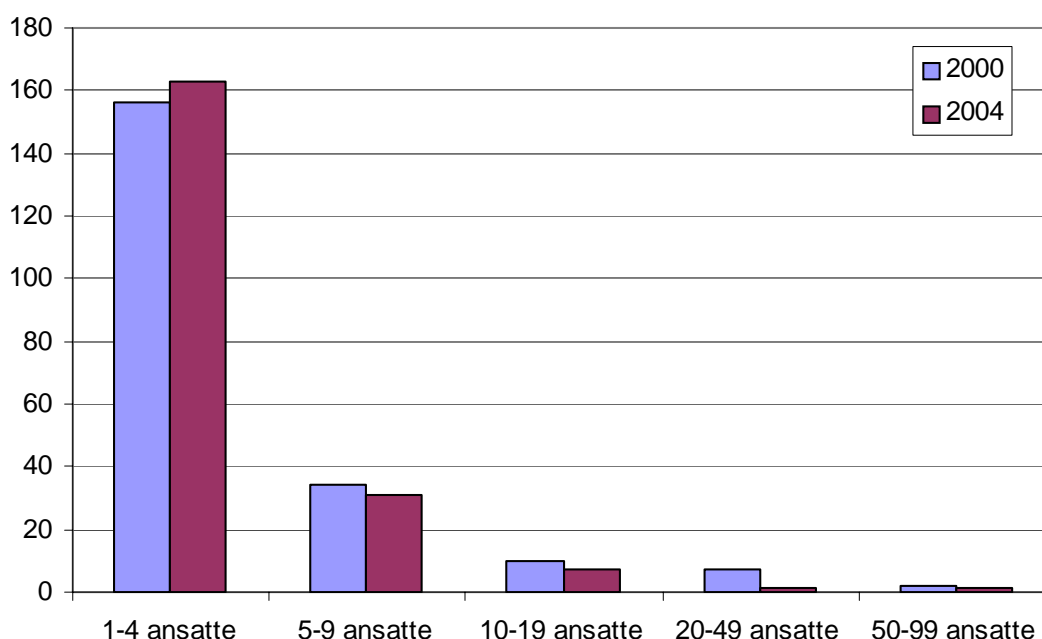
Virkemidlene har stor betydning for de økonomiske rammevilkårene for norsk filmproduksjon. Deler av utviklingen må likevel tilskrives andre faktorer. For eksempel varierte andelen publikumsoppslutningen om norsk film fra 15 prosent i 2001, til 7,5 prosent i 2002 og til 18 prosent i 2003, uten at dette kan forklares med store endringer i virkemiddelapparatet. Selv om et godt virkemiddelapparat over tid kan ha stor betydning for utviklingen av norsk film, vil det nødvendigvis være variasjoner fra år til år. Dette handler om enkeltpersoner og enkeltprosjekter. I et lite land som Norge vil noen få norske publikumssuksesser få stor betydning for det store bildet. Som Kulturdepartementet selv skriver i forbindelse med omleggingen i 2001: "Departementets ansvar er i første rekke å legge forholdene til rette. Det er bransjens ansvar å leverer et vellykket resultat" (St.prp.nr 1 2000-2001). Sagt på en annen måte: Staten kan legge til rette for økt publikumsoppslutning om norsk film. Men det at det skapes gode og populære filmer er i første rekke avhengig av enkeltmennesker i filmbransjen.

ECONs samlede vurdering er at hovedtrekkene i støttesystemet er effektivt i forhold til å nå målet om høy publikumsoppslutning, men at tilbakebetaling av tilskudd og grensen for billettstøtten svekker incentivene på marginen når grensene for billettstøtte og krav om tilbakebetaling nås. Dessuten bidrar endringer i ordningene til å øke risikoen for de som investerer i filmprosjekter. Noe som kan svekke viljen til satsing i fremtiden.

Økt ansvar og frihet for bransjen

Når det gjelder målet om sterkere produsentmiljøer, er det lite som tyder på at dette er oppnådd. Som vi har vist i kapittel 2, har antallet produsentselskaper økt kraftig de siste årene, og det er nesten utelukkende selskaper uten ansatte som har økt. Ser vi bort fra selskaper som rapporterer at de ikke har ansatte, er det imidlertid ikke tegn til styrking av produsentbransjen, når dette måles ved størrelsen på selskapene. Tallene fra SSB, gjengitt i Figur 5.3 viser snarere at bransjen har gått i retning av mindre selskaper enn at det har skjedd en strukturrasjonalisering, slik en kan tolke var et viktig mål med reformen i 2001.

Figur 5.3 *Antall foretak etter størrelse i film- og videoproduksjon. Målt ved antall ansatte per foretak ved utgangen av året. Eksklusive foretak uten ansatte.*



Kilde: SSB og ECON

Når det gjelder økt ansvar og frihet, må utviklingen sies å ha gått i riktig retning. De to støtteordningene som ble etablert, både tilskudd etter markedsvurdering og produsentstøtte, har nettopp hatt til hensikt å bygge opp under dette. Gjennom ordningen med tilskudd etter markedsvurdering får produsentene selv ansvar for repertoaret, i tillegg til at ordningen har bidratt til økt publikumsoppslutning. På bakgrunn av de gode erfaringene man har hatt med ordningen, både når det gjelder publikumsoppslutning og repertoarfrihet, kan det derfor være fornuftig å øke markedsstøttens andel av den totale forhåndsstøtten.

Effektivisering av tilskuddsforvaltningen

Ved å samle de fleste tilskuddsordningene i Norsk filmfond har man oppnådd bedre oversikt og mer enhetlig kontroll av filmstøtten enn tidligere. Det er også ECONs inntrykk at det er blitt en bedre forvaltningspraksis enn tidligere. Likevel er det strid om enkeltprosjekter og en del klager på saksbehandlingen i Fondet.

Det er imidlertid ikke åpenbart at forvaltningen av støttesystemet har blitt mer effektivt enn tidliger. Det er ansatt flere mennesker til i forvaltningen. I Norsk filmfond er det per desember 2005 22 ansatte. Dette er flere enn de som ivaretok tilsvarende funksjoner i AV-fondet og Norsk filminstitutt. På den annen side har ansettelsene i hovedsak kommet som følge av nye oppgaver. Dessuten gis det i dag støtte til langt flere filmer enn tidligere, i og med at produksjonsvolumet har økt.

Det er uansett et faktum at samarbeidet mellom institusjonene som forvalter ulike deler av verdikjeden, ikke er godt nok og at informasjonsutvekslingen institusjonene imellom må bli bedre. Ikke minst gjelder dette i forhold til utlandet, hvor den ene institusjonen ikke har tilstrekkelig informasjon om andre institusjoner atferd. Dette gir et dårlig inntrykk i forhold utenlandske aktører.

Etter ECONs syn er det lite hensiktsmessig at det er flere institusjoner forvalter støtteordninger som dels er rettet mot de samme mål og dels er svært like i innretning. For å bedre effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken, ville det vært mer hensiktsmessig med en samlet forvaltning av virkemidlene.

Økt egenkapital og økte private investeringer

Et tredje mål med den nye filmpolitikken har vært å øke innslaget av privat kapital i filmproduksjonen. Også på dette området har utviklingen gått i riktig retning. Som vist tidligere, har Filmfondets andel av forhåndsfinansieringen gått ned, fra om lag 70 prosent på 1990-tallet til rundt 60 prosent i 2004. Egenfinansieringen har økt tilsvarende, fra 27 prosent i 2001 til rundt 40 prosent i 2004.

Den store økningen i privat kapital kommer imidlertid nesten utelukkende fra bransjen selv. Det er i første rekke produsentene og deres underleverandører, samt distributørene som har stått for de økte private investeringene, ikke investorer utenfor filmbransjen.

Basert på erfaringer både i Norge og i andre land, er det lite sannsynlig at innslaget av privat kapital vil øke vesentlig uten at det innføres en eller annen form for skatteincentiver som gjør det mer attraktivt økonomisk sett å investere i film. Selv ikke i Danmark har man lyktes i å øke de private investeringene uten skatteincentiver, til tross for en målrettet satsing med andre virkemidler.

Etter ECONs syn, blant annet basert på erfaringer fra andre land, er det ikke grunn til å tro at en vil lykkes i å tiltrekke seg mye egenkapital til filmproduksjon fra kilder utenfor bransjen. Til det er forventet avkastning for lav og risikoen for høy. Å forsterke virkemiddelbruken fra myndighetens side vil neppe gi særlig resultater, snarere vil en risikere at det vil redusere effektiviteten i den samlede filmpolitikken, dersom noen av virkemidlene (og støttemidlene) designes for å tiltrekke eksterne investorer til filmprosjekter.

5.2 Synspunkter fra intervjuene om omleggingen

Stor oppslutning om hovedtrekkene i omleggingen

Det er stor oppslutning om omleggingen av filmpolitikken i 2001. De fleste ECON har intervjuet, mener omleggingen var riktig og viktig for norsk filmbransje. Det er riktignok noen som mener at framgangen for norsk film de siste årene er resultat av et generasjonsskifte i produsentmiljøet, ikke Filmfondets arbeid. Noen mener også at regissører og manusforfattere ble bedre ivaretatt før. På bakgrunn av ECONs intervjuer, er det likevel grunn til å konkludere med at det er stor oppslutning om den omleggingen som ble gjennomført.

Og om målene

Stor oppslutning om målene

Det er også generell oppslutning både blant produsenter og andre om de politiske målene for norsk film. Det er få av produsentene som etterlyser andre mål enn de som allerede er formulert³¹. Målene oppfattes som relativt konfliktløse. Den vanligste kommentaren på spørsmålet om hva de mener om de filmpolitiske målene, er at ”de er greie nok”. I det ligger også problemet med målene, jf. avsnitt 5.1.

Noen av intervjuobjektene påpeker at en bakgrunn for omleggingen var at publikumsoppslutningen om norsk film var svak. Dette bidro til at flere i debatten mente det var problematisk å bruke offentlige ressurser til å støtte norske filmprosjekter som bare nådde et lite publikum. Derfor er det viktig etter deres syn at dette målet har høyest prioritet.

Men noen mener at det er litt uklarhet om målene

Økt publikumsoppslutning oppfattes av de fleste produsentene som det viktigste målet i filmpolitikken. Flere av de ECON har intervjuet, påpeker derfor også at det er viktig å holde fast ved høy publikumsoppslutning som et hovedmål for norsk filmpolitikk i fremtiden. Blant annet det faktum at det i 2005 er introdusert et nytt mål om høy kvalitet som er plassert øverst på listen over mål, gjør at enkelte i filmmiljøet er usikre på om målet om publikumsoppslutning er i ferd med å komme i skyggen av andre målsettinger.

Når det oppfattes fra bransjens side at prioriteringene er noe endret i forhold til tidligere, kan dette ha med Filmfondets forvaltning av de filmpolitiske målene å gjøre. Mange produsenter opplever at Filmfondet gjennom sitt faktiske arbeid har nedprioritert målet om å bygge sterke, uavhengige produksjonsmiljøer. Filmkonsulentene er også gitt tilnærmet full frihet i sine vurderinger. Dette oppleves som et problem blant mange produsenter. Mange mener for eksempel at det i 2001 ble lagt større vekt på bransjens frihet og betydningen av sterke

³¹ Mens myndighetene og filmbransjen i Sverige har gått inn for et mål om 40 prosent kvinnelige filmskapere i løpet av de neste fem årene, er det for eksempel lite oppmerksomhet om kvinnelige filmskapere i Norge. Bare en av de ECON intervjuet tok opp dette temaet og ønsket klarere målsettinger på dette området.

produsentmiljøer enn tilfellet er i dag. Flere føler seg usikre på om Filmfondet har nok bevissthet rundt dette målet.

Mål knyttet til forholdet mellom uavhengige produsenter og tv-selskapene

Flere intervjuobjekter mener at myndighetene bør arbeide for å bedre samarbeidet mellom uavhengige produsenter og riksdekkede tv-selskaper. Et tiltak er å sette et mål for omfanget av produksjoner som settes ut til uavhengige produsenter. Det henvises til reguleringer av TV-selskapene i Danmark, Sverige og Storbritannia der selskapene er forpliktet til å legge ut en viss andel av produksjonene til uavhengige produsenter, jf. omtale i kapittel 6 og 8. Noen mener også at myndighetene bør vurdere å regulere prisene for slike produksjoner, fordi de mener at tv-selskapene har for stor makt i forhold til å sette betingelsene. Flere hevder at disse betingelsene er for dårlige, jf. diskusjon i kapittel 6.

Synspunkter på sammenheng mellom virkemidlene og målene

Økt publikumsoppslutning

En rekke av intervjuobjektene mener at omleggingen av tilskuddordningene, særlig støtteordningen etter markedsvurdering, men også videreføring av billettstøtten, har bidratt til at publikumsoppslutning er kommet sterkere i fokus i bransjen. Dette gjør etter deres syn at ordningen oppnår bredere oppslutning og sterkere legitimitet, ikke minst blant annet politikerne på sentralt nivå.

Flere mener at mer midler bør kanaliseres via markedsstøtteordningen og mindre gjennom konsulentene. Produsentene bør etter deres syn selv vurdere prosjektene – de satser tross alt mye midler på det. De mener at det er viktig å få opp volumet, og at det vil etter hvert sikre en bredde i tilbudet. Flere gir uttrykk for at dette ikke vil gå ut over gå utover kvaliteten. Dersom kvaliteten faller, vil det også svekke publikumsoppslutningen, hevder flere.

En innvending som reises, er særlig knyttet til billettstøtten. Slik denne støtten fungerer, kanaliseres store midler av den samlede støttepotten til de produsentene som oppnår publikumssuksesser. Dette svekker særlig de mindre produsentene, som ikke får oppnå særlige gevinster av ordningen sett i forhold til om ressursene hadde blitt tilført etter andre kriterier og ved andre metoder. Mange av de produsentene som opplever publikumssuksess og betydelig støtte gjennom billettstøtteordningen, mener at dette nettopp styrker bransjen. Filmer som gir produsentene god avkastning og økonomisk handlefrihet, gir mulighet til nye satsinger og til å styrke selskapene som oppnår suksess.

Flere produsenter som har hatt filmer med god oppslutning, mener også at den økonomiske situasjonen til produsentene er hardt presset. Få opplever mange suksesser i løpet av kort tid, og mange har prosjekter som gir svak eller ingen avkastning på midlene som investeres. Flere produsenter understreket at høy inntjening på filmer med stor publikumsoppslutning i stor grad blir pløyd tilbake i nye filmprosjekter, der det ofte er stor risiko for tap.

Økt ansvar og frihet for filmbransjen og styrking av produsentene

Også her fremheves særlig støtten etter markedsvurdering som positiv. Ordningen innebærer at produsentene selv får større innflytelse på hvilke

prosjekter som gjennomføres, i motsetning til tidligere da vurderingene i stor grad lå i hendene på konsulentene.

Mens støtte etter markedsvurdering har bidratt til å øke bransjens ansvar og repertoarfrihet, fungerer støtten etter konsulentvurdering på mange måter motsatt etter mange produsenters mening. De mener at konsulentene går for tungt inn i hvert enkelt prosjekt og involverer seg i sider ved produksjonen som ligger under produsentens ansvarsområde. Flere mener også at det er betenkelig at avgjørelsene i så stor grad avhenger av den enkelte konsulents personlige smak. Andre, særlig mindre produsenter, mener på sin side at konsulentene fungerer som viktige sparringspartnere underveis og at det er nyttig å få vurderinger fra en som ser prosjektet litt utenifra.

Mange mener at det bør lages klarere stillingsinstrukser for konsulentene og at det må være klarere kriterier for hva som vurderes som de beste prosjektene.

Noen mener at det store antallet små selskapene er en styrke for bransjen og at det skaper mangfold og kreativitet. Andre mener det er en ulempe ved at det kan gå utover profesjonaliteten og gjøre selskapene sårbare. Ett mislykket prosjekt kan være nok til å knekke ryggen, og få selskaper har økonomi til å drive langsiktig. Dermed kan de heller ikke være stabile arbeidsgivere for filmarbeiderne. Noen mener konsekvensen av dette er at Filmfondet i større grad bør være forsiktig med å gi støtte til uerfarne produsenter og at det bør være minstekrav til produsenter som søker om offentlig støtte.

Andre tar til orde for å i større grad å legge til rette for at produsentene kan tjene mer penger på film, slik at de har et bedre grunnlag for å starte opp nye prosjekter. Det er delte meninger om reduksjonen i billettstøtten, og flere av produsentene ECON har intervjuet mener det var galt å begrense mulighetene for å oppnå store overskudd.

Enkelte har tatt til orde for at langt større deler av den offentlige støtten burde vært delt ut som produsentstøtte for å styrke produsentmiljøene. Det vil skape større repertoarfrihet for produsentene og skape større stabilitet for de selskapene som får slik støtte. Det er imidlertid ikke allmenn oppslutning om en slik løsning. Noen frykter for eksempel at en slik løsning kan føre til en forflatning i repertoaret. Noen mener at produsentstøtte bør gis for å stimulere til produksjonshus som driver etter langsiktige mål og som blant annet sikrer en stall av gode regissører, som også bør få arbeide på lang sikt. Det må tales at de lager filmer som ikke er av toppkvalitet. Produsentstøtten bør være av tidsbegrenset varighet.

Produsentene kan heller ikke sies å ha fått noen styrket posisjon i forhold til distributørene. Tvert imot, er tilbakemeldingene fra produsentene gjennomgående at det er et misforhold mellom hvem som tar risiko og hvem som får størst gevinst hvis det går bra. Produsentene opplever at det er de som tar størst risiko, mens det er distributørene som sitter igjen med størst gevinst. Noen mener derfor at billettstøtte ikke bør gis til distributørene og at denne burde forbeholdes produsentene og andre private investorer.

Et delmål med omleggingen av filmpolitikken var å få mer kostnadseffektive produksjoner. Her ser utviklingen ut til å gå i riktig retning. Det er et allment

synspunkt blant produsentene at norsk filmbransje klarer å skape mye film for pengene. Så godt som alle viser til at det er et stort fokus på å holde kostnadene nede i forhold til tidligere. Utviklingen i gjennomsnittskostnadene per film, underbygger disse synspunktene. Mens gjennomsnittskostnaden for å produsere langfilm med premiere i årene 1999-2001 var på 16,7 mill. kroner, har den i årene 2003 og 2004 vært gjennomsnittlig 13,9 mill. kroner. Det betyr at gjennomsnittskostnadene har gått ned med vel 20 prosent i løpet av få år, når det korrigeres for den generelle pristigningen. Dette er en betydelig nedgang, ikke minst med tanke på at dette er en arbeidsintensiv bransje og at det generelle reallønnsnivået har økt de siste årene.

Deler av den gjennomsnittlige reduksjonen i kostnader kan tilskrives økt kostnadseffektivitet ved at det er tatt i bruk ny teknologi og at filmene produseres mer effektivt enn tidligere. Men det er også andre årsaker til kostnadsreduksjonene. Mange av filmene som er produsert de siste årene er lavbudsjettfilmer. Det er ofte snakk om nåtidsfilmer, tatt opp på video i enkle miljøer, hvor det visuelle ikke er det sentrale. Flere av filmene er også dokumentarfilmer³². De lave budsjettene ikke gir rom for større satsinger som for eksempel historiske film. Også økt fradrag for merverdiavgift har i noen grad bidratt til å trekke det målte kostnadsnivået ned.

I tillegg til at budsjettene har blitt lavere, får nesten alle spillefilmene tilnærmet samme støttebeløp. Mange produsenter frykter derfor at det skal bli for mye ensretting innenfor norsk film og mener det bør være mulig å få finansiert noen store norske filmprosjekter hvert år. I tillegg til at forhåndsstøtten er relativt lik for de aller fleste prosjektene som får støtte, forhindrer regelverket at spesielt kostnadskrevende prosjekter kan tilleggsfinansieres utenfor Norge, selv om de skulle ha et stort internasjonalt potensial. Kriteriet for at et prosjekt kan støttes etter markedsvurdering er at "egenfinansieringen minimum skal beløpe seg til 50 prosent av prosjektets godkjente budsjett". Dette innebærer for eksempel at et prosjekt som koster 30 mill. kroner å produsere, ikke kan finansieres med 10 mill. fra Filmfondet, 10 mill. i egenkapital og 10 mill. i utenlandsk finansiering, fordi den norske egenkapitalen skal utgjøre 50 prosent av totalbudsjettet. Hadde man i stedet knyttet 50/50- kravet til den delen av budsjettet som finansieres i Norge, kunne ordningen med støtte etter markedsvurdering også vært anvendt på filmer med internasjonale ambisjoner.

En annen side ved de strammere budsjettene er, sammen med høyere egenfinansiering, at sjansene for å gå konkurs også langt større enn tidligere, selv for store aktører. Dette kan på lengre sikt føre til at færre selskaper er villige til å ta sjanser og at man får mindre dristige prosjekter. I tillegg har kravet om økt egenandel ført til at finansieringskostnadene har økt kraftig i mange filmprosjekter. Utviklingen av prosjekter kan ta to-tre år fordi det tar tid å skaffe finansiering. Mye ressurser går dermed til selve finansieringsprosessen. Dette kan i sin tur føre til redusert kostnadseffektivitet.

³² *En helhetlig støttepolitikk for norsk kinofilm. Foreløpig vurdering av filmreformen av 2001.* Norske film- og TV-produsenters forening, Oslo: November 2003.

Økt egenkapital og økte private investeringer

Mange produsenter mener det ville vært en fordel å få inn mer kapital fra investorer utenfor bransjen, både fordi det vil gi mulighet til å satse på flere og/eller dyrere prosjekter og fordi private investorer bringer inn kompetanse til å profesjonalisere driften, blant annet gjennom krav til bedre kvalitetssikring.

Noen produsenter har også lyktes med å skape interesse fra private investorer. Ikke minst er dette tilfelle i enkelte regioner hvor filmproduksjon blir sett som en mulighet til nyskaping, arbeidsplasser og markedsføring.

Totalt sett, er innslaget av privat kapital fra investorer utenfor filmbransjen selv likevel marginalt. Den viktigste årsaken til dette er at risikoen er svært høy, mens potensiell avkastning er begrenset. Noen mener mangelen på privat kapital også skyldes at det i realiteten ikke har vært behov for mer penger enn det produsentene klarer å skaffe til veie internt i bransjen og gjennom å ta opp lån selv.

Effektivisering av tilskuddsforvaltningen

De fleste, både produsenter og andre aktører innen filmbransjen, mener at organiseringen av støtteordningene fungerer bra. Det er ikke noe allment krav eller ønsker om for eksempel å slå sammen de statlige virkemidlene og støtteordningene i én institusjon. Det er likevel noen som mener at den samling av institusjonene ville gjort det lettere å se ulike deler av filmpolitikken i sammenheng. Noen mener for eksempel at Norsk Filmkommissjon blir isolert ved å være plassert i Bergen. Samarbeidet mellom FILM&KINO og de statlige institusjonene er ifølge flere aktører heller ikke god nok. Dette skaper et uheldig brudd i verdikjeden.

Mange produsenter mener Fondet har blitt mer byråkratisk tungt de siste årene og stiller seg kritisk til at Fondet har vokst i størrelse.

En annen side ved Fondet som er tatt opp av produsentene, er det de kaller mangel på produsentkompetanse. Produsentforeningen peker på at fondet i noen tilfeller stiller for lave krav til produsentselskapene, mens det i andre tilfeller overstyrer produsentselskapene på områder som produsentene selv bør ha ansvar for³³.

En del mener at Filmfondet i større grad bør opptre som en serviceinstitusjon for produsentene og at dialogen mellom Fondet og produsentmiljøet må bli bedre. I et notat fra Norske Film- og TV-produsenters forening (2003) skriver de at "Produsentforeningen reiser med dette spørsmålet om Norsk filmfond, som forvaltningsorgan for filmstøtten og som serviceorgan for bransjen, skal bedrive sin egen filmpolitikk, til dels på tvers av de målsettinger som er vedtatt av regjeringen og Stortinget og som er presisert i regjeringens kulturmelding".

Det er litt ulike vurderinger av konsulentordningen, men de fleste mener den er viktig for å få fram filmer som ikke kan vurderes etter rent markedsmessige vurderinger. Det er likevel flere som mener at det burde vært klarere kriterier for

³³ *En helhetlig støttepolitikk for norsk kinofilm. Foreløpig vurdering av filmreformen av 2001.* Norske film- og TV-produsenters forening, Oslo: November 2003.

hvorfor noen prosjekter velges framfor andre og at dette i for stor grad bestemmes av den enkelte filmkonsulents personlige smak. Noen peker også på at man i realiteten ikke har fulgt opp forutsetningen om at det skulle være tre helt selvstendige konsulenter til å vurdere hvert enkelt filmprosjekt. Det blir også påpekt at tre år for hver konsulent er knapt og at enkelte filmprosjekter lider under skifte av konsulent underveis i prosessen.

Det kan være vanskelig å finne balansen mellom tilstrekkelig kontroll og oppfølging fra Filmfondets og filmkonsulentenes side - og nødvendig frihet for produsentselskapene. Det vil sannsynligvis være umulig å finne én løsning som passer for alle tilfeller. Noen produsenter ønsker ikke mer involvering fra Fondets side enn høyst nødvendig, mens andre, særlig mindre produsenter, opplever kontakten med Fondet som både nyttig og nødvendig for utviklingen av prosjektet. Det er likevel uheldig om Filmfondet ikke har den tilstrekkelige legitimitet i den bransjen fondet er etablert for å tjene. Det er derfor god grunn til å ta det på alvor når Produsentforeningen etterlyser bedre dialog mellom Filmfondet og produsentene og ber Fondet være mer lydhør overfor produsentenes synspunkter. Det er alvorlig nå foreningen reiser spørsmålsteget ved "fondets åpenbare ønske om å drive filmpolitikk, tilsynelatende uavhengig av de fastlagte mål for filmreformen, og til dels på tvers av de faglige funderte synspunktene som kommer fra bransjen".³⁴

En løsning på det som oppleves som for stor grad av vilkårlighet fra filmkonsulentenes side er å gi konsulentene en skriftlig instruks som tydeliggjør hva som skal ligge til grunn for vurderingene av det enkelte prosjekt.

I likhet med målformuleringene har også støttesystemet blitt endret flere ganger siden 2001. Mange produsenter mener det er for lite forutsigbarhet i støttesystemet, og viser til at endringene i støtteordningene flere ganger har blitt innført uten at de er forankret i produksjonsmiljøet.

Synspunkter på kinobransjen

Hovedutfordringen for kinoene er etter de aller flestes syn den trendmessig fallende publikumsoppslutningen. Mange mener imidlertid at publikum ønsker et annet tilbud enn å se DVD på hjemmekinoen. Flere mener at kinoene må endre sitt produkt, for eksempel i større grad bli Kulturhus med et større bredde i tilbudet.

Mange uttrykker bekymring for småkinoenes fremtid. Disse overlever i dag kun gjennom visning av kommersielle filmer og er derfor svært sårbare. Dessuten kan eierstrukturen være et problem, når kommunene sliter med svært anstrengt økonomi, som de har gjort de seneste årene.

Flere mener at det er behov for rask digitalisering, og kinobransjen og distributørene bør komme frem til en avtale som fordeler investeringskostnadene og gevinstene ved digitalisering.

³⁴ *En helhetlig støttepolitikk for norsk kinofilm. Foreløpig vurdering av filmreformen av 2001.* Norske film- og TV-produsenters forening, Oslo: November 2003.

5.3 ECONs samlede vurderinger av filmpolitikken

Basert på egne faglige vurderinger og innspillene ECON har fått i intervjuene, gir vi her en samlet vurdering:

- ECON mener at målene for filmpolitikken bør spisses og konkretiseres i tråd med de overordnede målsettinger for omlegging av filmpolitikken i 2001. Det vil kunne legge grunnlag for mer målrettet og effektiv virkemiddelbruk. Dessuten vil det gjøre det langt enklere å følge opp og evaluere Filmfondet og andre som forvalter virkemidlene. Dette hindrer selvsagt ikke at en kan og bør beholde de mer overordnede målsettinger for filmpolitikken.
- ECON mener at hovedinnretningen i virkemiddelbruken bør beholdes fremover med stort sett samme innretning av virkemidlene som siden 2001. Disse virkemidlene har bidratt til å starte en utvikling som har styrket perspektivet på publikumsoppslutning og en profesjonalisering av bransjen. Dessuten er det etter ECONs syn viktig at bransjen får stabile og forutsigbare i rammebetingelser i en lang periode. Ytterligere utvikling og profesjonalisering av bransjen krever tid. En større omlegging vil innebære at usikkerheten om framtidige rammebetingelser øker. Til sist har det bygget seg opp en stor legitimitet i bransjen for filmpolitikken. En større omlegging kan svekke legitimiteten.
- For å styrke bransjen er det etter ECONs syn viktig å skape selskaper som økonomisk og finansielt er i stand til å satse langsiktig. Det innebærer at en må tillate at selskapene i større grad oppnår tilfredsstillende avkastning på den kapitalen som satses på filmprosjekter. Dette kan i første rekke skje ved at publikumsoppslutningen om norske filmer på kino øker og/eller ved at inntektene fra sekundærmarkedene øker, slik at inntektsgrunnlaget styrkes. Etter ECONs syn taler dette for de virkemidlene som gir incentiver til økt publikumsoppslutning bør være en grunnpilar i støttesystemet. I hovedsak bør dette skje ved en prioritering av markedsstøtteordningen, så fremt det er prosjekter som oppfyller kriteriene for slik støtte.
- ECON mener også at billettstøtteordningen bør videreføres. Sammen med produksjonstøtten etter markedsvurdering gir dette klare incentiver til å søke etter høy publikumsoppslutning på filmprosjektene.

Filmfondets mangel på kontroll over utbetalingen til billettstøtte skaper problemer i forhold til å opprettholde stabile rammebetingelser for bransjen. Stortinget vedtar årlig en ramme for samlet støttebeløp som Filmfondet kan bevilge til de ulike støtteordningene. Filmfondet har kontroll over all forhåndstøtte som bevilges, men har ikke kontroll over beløpene som utbetales til billettstøtte. Dette førte til en innstramning i regelverket etter at utbetalingen ble langt høyere enn forventet når publikumsoppslutningen for norsk film økte klart i 2003. Etter ECONs syn bør regelverket ligge så stabilt som mulig for å skape stabile rammebetingelser for bransjen. ECON vil derfor tilrå at det vurderes om billettstøtten bør budsjetteres separat og som en overslagsbevilgning eller ved å opprette et bufferfond, slik Produsentforeningen har tatt til orde for.

ECON mener det bør vurderes om både billettstøtten og grensen for støtte bør fastsettes på grunnlag av faktiske inntekter produsenter mottar fra kinovisning og fra andre visningskanaler.

- Fohåndsstøtten til spillefilmprosjekter har variert lite siden 2001. Også i filmbudsjettene har vært det vært liten variasjon. ECON mener det bør vurderes om en bør spore til å gjennomføre noen utvalgte, ambisiøse filmprosjekter med større budsjettramme og større forhåndsstøtte enn det som gjennomgående har vært tilfelle siden omleggingen i 2001. Videre taler dette for at tilbakebetalingsordningen avvikles. Den svekker inntjeningen og svekker incentivene til å gjøre ekstra tiltak for å øke publikumsoppslutning på kino. Dessuten er midlene som er kommet inn gjennom ordningen svært små sett i forhold til de samlede tilskuddene som deles ut.
- ECON vil bifalle Filmfondets omlegging av produsentstøtten til pakkefinansiering fremfor å gi generell produsentstøtte. Etter ECON syn vil det i sterkere grad kunne støtte både målene om sterkere produsentmiljøer og målene om både kvalitet og publikumsoppslutning. Å gi generell produsentstøtte kan i verste fall føre til svekkelse, snarere enn styrking av produsentene og bransjen, dersom dette ikke følges nøye opp. En slik oppfølging vil i alle tilfeller være krevende.
- ECON mener at det kan være grunn til å øremerke noe av støttemidlene til talentutvikling for nyutdannede personer med ulik filmfaglig utdanning. ECON mener at Departementet, Filmfondet, de aktuelle utdanningsinstitusjonene og bransjen bør diskutere hvor store ressurser som i så fall bør settes av til et slikt formål. ECON mener i tillegg at produsentbransjen bør ta et større ansvar for talentutvikling, gjerne i samarbeid med utdanningsinstitusjonene
- ECON mener også at myndighetene bør vurdere en sterkere samordning av støtteordninger og andre virkemidler som er lagt utenfor Norsk filmfond. Det vil gi en mer effektiv bruk av ressursene samlet.
- ECON vil ikke tilrå at virkemiddelbruken vris i retning av økt ekstern finansiering av filmprosjekter. En slik vridning vil høyst sannsynlig svekke effektiviteten i den samlede virkemiddelbruken.
- ECON mener at det utarbeides en stillingsinstruks for konsulentene i Filmfondet. Dette vil skape større forutsigbarhet for filmbransjen og trolig bidra til å redusere kritikken mot konsulentene og dermed styrke deres legitimitet.

6 Det norske markedet for tv-produksjoner

I dette kapitlet skal vi foreta en analyse av det norske markedet for tv-produksjoner. Vi vil ta stilling til hvordan markedet fungerer og drøfte tiltak som kan løse eventuelle problemer som identifiseres.

Som grunnlag for å vurdere markedet, skal vi foreta en gjennomgang av aktørene. Markedet består i grove trekk av norske tv-kanaler som kjøper inn program og produsentselskaper som tilbyr program. I beskrivelsen skal vi kort redegjøre for tv-kanalenes organisering og programprofil, og hvilke konsesjonsforpliktelser som eventuelt hviler på den enkelte kanal. Videre skal vi gi en kort beskrivelse av det norske produksjonsmiljøet. Til slutt skal vi drøfte styrkeforholdet mellom kanalene og produsentene som er avgjørende for dagens markedstilpasning.

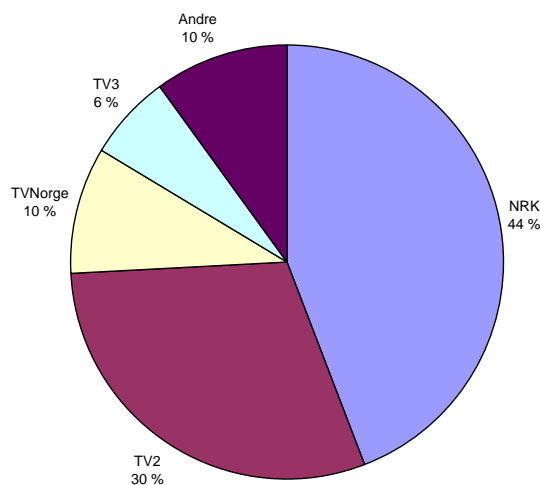
6.1 Kjøpersiden av det norske markedet for tv-produksjoner

Det finnes i dag fire norske tv-kanaler som dominerer det norske markedet:

- NRK
- TV2
- TVNorge, og
- TV3

I tillegg har norske tv-seere tilgang til en rekke andre kanaler gjennom satellitt og kabel. Disse kanalene er i liten grad aktører i markedet for norske tv-produksjoner og vi skal for enkelhets skyld se bort fra denne gruppen i analysen. Figur 6.1 nedenfor viser hvor stor andel av norske tv-seere de ulike kanalene har.

Figur 6.1 Markedsandeler i riksuniverset (all tv-seing av personer over 12 år)



Kilde: TNS Gallup TV-meter-panel - tall for 2004

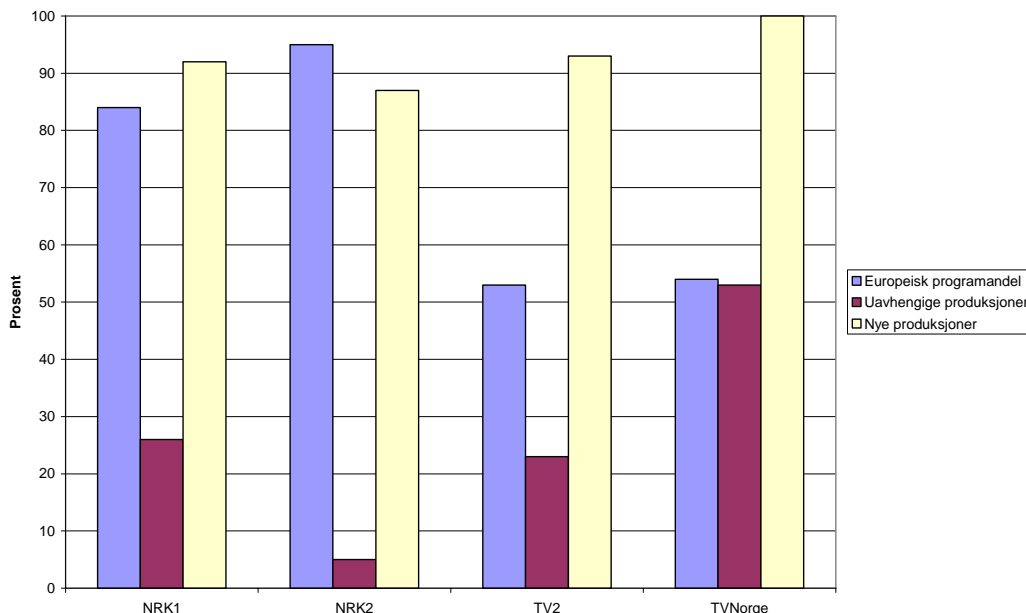
NRK var frem til slutten av 1980-tallet Norges eneste tv-kanal. NRK er fremdeles størst med en markedsandel på ca 45 prosent (inkludert NRK2). TV2 ble etablert i 1992 som Norges riksdekkende kommersielle tv-kanal og har i dag en markedsandel på ca 30 prosent. TV3 og TVNorge ble etablert i 1988 og har i dag markedsandeler på henholdsvis 6,4 og 10 prosent. Øvrige kanaler har til sammen en markedsandel på 10 prosent.

Norske tv-kanaler sender et bredt utvalg programmer. Sammensetningen av programmer varierer, men består vanligvis av en blanding av nyheter, underholdning, sport og aktualitetsprogram. Kanalene har forskjellige profiler og benytter ulike modeller for innkjøp, produksjon og sammensetninger av programmer. NRK og TV2 er såkalte allmenkringkastere, det vil si at kanalene er underlagt bestemte konsesjonskrav. Disse kravene innebærer blant annet at programmene skal bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur. Det er imidlertid ikke utledet noen krav om hvor stor andel av programmene som skal være norskspråklige. TVNorge og TV3 står friere i sine valg av programprofil.

Norge har i samsvar med europeiske fjernsynsdirektiv lovfestet krav om at minst halvparten av fjernsynsselskapenes sendetid skal avsettes til europeiske programmer. TV3 sender ikke fra Norge og er derfor ikke underlagt tilsyn fra norske myndigheter. Andelen regnes av den del av sendingene som ikke består av nyheter, sport, underholdningsprogram med konkurransepregede innslag, reklame eller tekstfjernsyn. Det er også et krav om at minst 10 prosent av sendetiden skal avsettes til program produsert av uavhengige produksjonsselskap. I tillegg til det europeiske direktivet, har NRKs styre bestemt at 10 prosent av det som defineres som programbudsjett skal produseres av eksterne selskaper. Tidligere lå det et krav i TV2 konsesjon at kanalen måtte kjøpe en viss andel av programmene fra eksterne, men dette kravet falt bort ved ny konsesjonstildeling.

Statens medieforvaltning fører årlig statistikk over hvordan norske fjernsynsselskaper oppfyller kravene i det europeiske fjernsynsdirektivet. Figuren nedenfor viser hvordan kanalene som sender fra Norge (altså ikke TV3) oppfyller forpliktelsene.

Figur 6.2 *Norske tv-selskapers andel europeiske programmer, uavhengige produksjoner og nye produksjoner i 2004*



Kilde: Statens Medieforvaltning

Oversikten viser at NRK har en høy europeisk andel, mens TV2 og TVNorges andeler er like over kravet på 50 prosent. Når det gjelder innkjøp fra uavhengige produksjonsmiljø varierer andelen fra kanal til kanal, med NRK2 på bunn med kun 5 prosent og TVNorge på topp med i overkant av 50 prosent. Disse andelen inkluderer innkjøp fra uavhengige produsenter i hele EU, ikke bare i Norge. Andelen nye produksjoner er høy i alle kanalene.

Nedenfor skal vi kort gjennomgå kanalenes organisering og overordnet programfil, i hovedsak basert på beskrivelser i selskapenes egne årsrapporter og i Allmennkringkastingsrådet rapport for 2003 (gjelder omtale av NRK og TV2).

NRKs organisasjon og programprofil

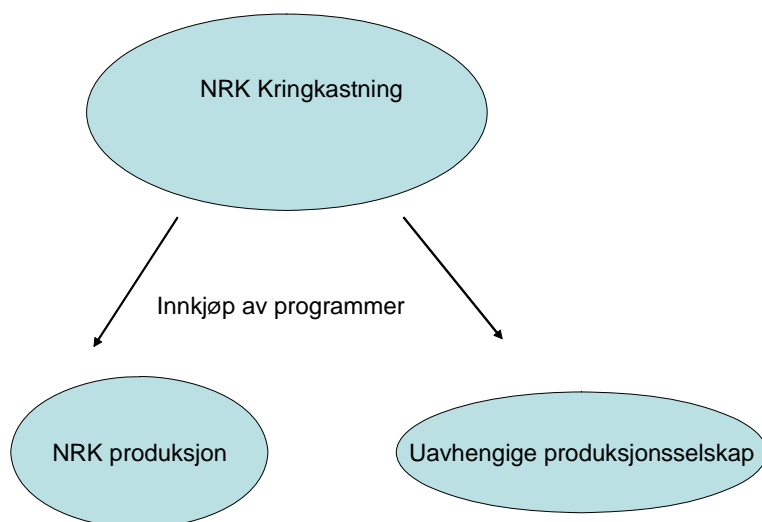
Organiseringen

NRK er Norges største kanal målt i seeroppslutning. Kanalen er i all hovedsak lisensfinansiert, men har også inntekter fra salg av varer og tjenester basert på NRKs programmer via datterselskapet NRK Aktivum. I 2004 utgjorde disse inntektene 85 millioner kroner.

NRKs programvirksomhet er organisert etter en såkalt kringkastermodell. Den ene delen av organisasjonen, "Kringkasting", planlegger programmer og innhold som skal inn i sendeskjemaene. Denne delen av organisasjonen foretar bestillinger og har til enhver tid det overordnede ansvaret for hva som faktisk sendes på fjernsyn.

En annen del av organisasjonen, programavdelingene, utvikler og produserer program og innhold etter bestillingene fra Kringkasting. Figuren nedenfor illustrerer organiseringen.

Figur 6.3 Organiseringsen av NRKs innkjøp.



Det er løpende dialog mellom Kringkasting og programavdelingene for å ivareta helheten og kvaliteten i NRKs samlede tilbud. Både i den langsiktige planleggingen, i bestillings- og produksjonsfasen og helt ned til de daglige vurderingene og justeringene av programsettingen, er det et tett samarbeid mellom de to delene av organisasjonen.

Kringkasting har også tatt over ansvaret for eksterne innkjøp og bestilling av produksjoner fra andre produsenter enn NRK selv. I 2004 gikk mellom 6 og 7 prosent av NRKs totale programbudsjett for tv til kjøp av programmer fra eksterne, norske produsenter. Innen utgangen av 2006 skal dette økes til 10 prosent, eller omlag 110 millioner kroner. Tabell 6-1 viser utviklingen i NRKs innkjøp fra eksterne miljø. I denne oversikten er blant annet budsjettene til sport og nyheter tatt ut. Dette gjør at prosentandelen for ekstern produksjon er høyere enn når prosentandelen beregnes ut fra det totale programbudsjettet.

Tabell 6-1 Utviklingen i eksterne kjøp i NRK

År	Programbudsjett*	Eksterne**	Eksterne i %
2004	596 348 305	69 200 000	11,60 %
2005	572 552 235	91 100 000	15,91 %
2006	581 136 025	116 000 000	19,96 %

* TV-budsjett, eksklusive sport, nyheter og SAMI, men inkl. uavh. europeiske prod.

** Norske uavhengige produksjoner. Uavhengige europeiske ikke inkl. i beløpet.

Kilde: NRK

Statskanaler i andre europeiske land har til sammenligning stilt strengere krav til innkjøp fra uavhengige miljø. ³⁵ BBC i Storbritannia har krav om innkjøp av 25 prosent fra uavhengige britiske produksjonsmiljø og DR i Danmark har krav om 21 prosents innkjøp fra uavhengige danske produksjonsmiljø. ³⁶

I tillegg til nasjonalt produserte programmer, kjøper NRK inn en betydelig andel ferdigproduserte utenlandske programmer, i stor grad serier, filmer og dokumentarer.

NRKs programproduksjon er fordelt på fire divisjoner:

- Program Oslo har hovedsakelig ansvaret for all programproduksjon på Marienlyst, unntatt nyheter og sport.
- Program riks, med hovedbase i Trondheim og avdelinger i Bergen og Tromsø, har ansvaret for riksprogrammene som lages utenfor Oslo.
- Sámi Radio, med hovedkontor i Karasjok, produserer NRKs samiskspråklige programmer, mens
- Distrikts- og nyhetsdivisjonen (NYDI) har ansvaret for alle nyhets-, distrikts- og sportssendinger.

I tillegg til at NRK har en omfattende egenproduksjon av programmer, har kanalen også bygget opp et vidt spekter av forskjellig produksjonsutstyr som er samlet i enheten NRK Ressurser. NRK ressurser er en egen divisjon, som leverer alle nødvendige tjenester for fullverdige produksjoner for TV. Ressursdivisjonen er også ansvarlig for å levere nødvendige interne tjenester som bibliotek, bilhold og kantiner. Divisjonen drifter også NRKs bygningsmasse over hele landet.

Programprofilen

NRK deler sitt programtilbud innen fjernsyn i 6 hoveddeler: ³⁷

- Kultur
- Nyheter
- Sport
- Fakta
- Barn og ungdom
- Underholdning

I tillegg sender NRK program rettet mot ulike geografiske områder gjennom distriktssendingene.

NRK sender via to kanaler, NRK1 og NRK2. NRK2 ble etablert i 1996 og har betydelig mindre seeroppslutning enn NRK1, i snitt rundt en tittel av NRKs totale seermasse.

³⁵ BBC og DR beregner innkjøpsandelen fra uavhengige miljø på andre måter enn NRK og er ikke direkte sammenlignbare.

³⁶ Vi kommer nærmere inn på innkjøpsmodellene i Danmark og Storbritannia i avsnitt 6.4.

³⁷ Denne inndelingen ble lagt til grunn i NRKs årsmelding for 2004.

I rapport fra Rådet for allmennkringkastning for 2003 ble følgende programprofil til NRK1 oppgitt:

Tabell 6-2 NRK1s programprofil 1998-2003

Prosentvis fordeling på programkategorier var i NRK1 som følger:

Programkategori	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Undervisning	3	2	2	2	2	1
Barn og ungdom	19	16	13	12	13	12
Underholdning	6	8	9	11	9	11
Drama	14	11	14	13	16	19
Kunst, kultur, medier	3	4	3	2	4	3
Musikk	2	3	3	3	3	3
Fakta/informasjon				10	*	*
Samfunnsspørsmål	12	12	15	3	7	8
Hjem, fritid, hobby	4	4,6	3	1	4	4
Natur, vitenskap	3	2,6	3	1	4	4
Nyheter	10	13	13	21	18	18
Religion, livsfilosofi	2	2	2	1	2	1
Sport	19	10	13	8	12	11
Dans		0,2	*	*	0	0
Portretter	0	0,8	*	*	1	1
Annet	0	11,6	3	1	5	3
Programinformasjon			3	2	Ikke oppgitt	3

*Programkategoriene *Dans* og *Portretter* ble benyttet første gang i 1998, og gjeninnføres i programregnskapet for 2002. Det fremgår av NRKs statistikk at det ble sendt henholdsvis ni og seks timer dans i 2003 og 2002, et volum som ikke er tilstrekkelig til å gi utslag i den prosentvise fordelingen av kategoriene. Kategorien *Fakta/informasjon* var ny i 2001, og inkluderte ifølge NRK programmer som tidligere ble kategorisert under *Samfunnsspørsmål*, *Hjem, Fritid* og *Portretter*. NRK har i 2002 gått tilbake til den tidligere kategoriseringen.

Kilde: Allmennkringkastingsrådets rapport for 2003

NRK2s programprofil var følgende:

Tabell 6-3 NRK2s programprofil

Prosentvis fordeling på programkategorier var i NRK2 som følger:

Programkategori	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Undervisning	8	6	3	2	1	**** -
Barn****	18	3	3	1	2	4
Lett underholdning	2	6	7	8	9	***24
Drama	21	23	33	33	32	22
Kunst, kultur, medier	11	11	7	5	8	5
Musikk	7	12	7	6	6	**12
Fakta/informasjon*				15		
Samfunnsspørsmål	17	7,6	14	5	8	7
Hjem, fritid	2	4,6	6	1	6	5
Vitenskap	1	3,4	5	1	5	2
Nyheter	3	6	5	9	4	3
Religion/livsfilosofi	1	1	0	0	1	1
Sport	3	3	2	4	7	11
Dans		1,2	*	*	0	0
Portretter	0	0,9	*	*	1	0
Annet	3	11,1	4	7	10	1
Programinformasjon			4	2	<i>Ikke oppgitt</i>	3

*Programkategoriene *Dans* og *Portretter* ble benyttet første gang i 1998, og gjeninnført i programregnskapet for 2002. Statistikken viser det ble sendt henholdsvis 15 og seks timer i 2003 og 2002, et volum som ikke er tilstrekkelig til å gi utslag i den prosentvise fordelingen i kategoriene. Kategorien *Fakta/informasjon* var ny i 2001, og inkluderte ifølge NRK programmer som tidligere ble kategorisert under *Samfunnsspørsmål*, *Hjem, Fritid* og *Portretter*. NRK har i 2002 gått tilbake til den tidligere kategoriseringen.

** Musikkandelen utgjør 12 prosent når musikkprogrammet "Svisj" ikke er medregnet. Når denne sendetiden på 288 timer tas med i beregningen, utgjør musikkandelen 20 prosent.

*** I 2003 er programkategorien *Underholdning* endret til *Lett underholdning*. Samtidig er andelen økt markant fra 9 til 24 prosent.

**** Kategorien *Undervisning* finnes ikke lenger i programregnskapet

***** Kategorien *Barn* og *ungdom* heter i 2003 kun *Barn*

Kilde: Allmennkringkastingsrådets rapport for 2003

NRK har en bred programprofil som har endret seg til en viss grad fra 1998 til 2003. Vi har ikke informasjon om hvordan programmene innenfor de ulike kategoriene produseres. Vi har derfor ikke nøyaktig informasjon om hvor NRKs innkjøp fra uavhengige norske produsenter foretas. Ifølge Produsentforeningen kjøper NRK inn andre typer programmer fra uavhengige miljø enn de kommersielle norske kanalene. Det dreier seg om innkjøp av mindre "kommersielle" programmer, typisk barneprogram, faktaorienterte produksjoner og lignende. Innenfor disse sjangrene er NRK den største innkjøperen i Norge.

TV2s organisering og programprofil

TV2 er den største kommersielle kanalen i Norge. TV2 er først og fremst en kringkaster og produserer i liten grad egne programmer. Unntaket er nyhets-, sport- og aktualitetssendinger. Andre programmer kjøpes inn fra norske og utenlandske produksjonsselskap. TV2 har oppgitt at 98 prosent av programmene utenom nyhets-, sport- og aktualitetssendinger kjøpes inn fra norske og utenlandske produsenter som er uavhengig av kanalen. Dette gjør kanalen til Norges største innkjøper av uavhengige norske produksjoner.

TV2 innkjøpte i 2005 inn norske produksjoner for rundt 330 millioner kroner. TV2 innkjøp fra dette miljøet er med andre ord mer tre ganger så stort som NRKs målsetting for 2006.

Ifølge TV2s årsrapport skal TV2 tilby mangfold. Kanalen gir uttrykk for at den ønsker et bredt og variert programtilbud, både tematisk og sjangermessig.

- Nyheter,
- aktualitetsprogrammer,
- sport og
- underholdning

er de fire hovedstolpene i TV2s programtilbud, men innenfor disse er det rom for en rekke tilnærminger. Sendeflaten er komponert for å trekke så mange seere som mulig i en tøff konkurransesituasjon og for å fylle TV2s rolle som allmennkringkaster på best mulig måte. Ifølge TV2 er det imidlertid ikke nødvendigvis noen motsetning mellom de to punktene.

TV2 sender i dag via to kanaler, TV2 og TV2 Zebra som ble etablert i 2005.

I rapport fra Rådet for allmennkringkasting for 2003 ble følgende programprofil til TV2 oppgitt:

Tabell 6-4 TV2s programprofil

Programkategori	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Drama	31,1	30,5	29,3	30,0	29,3	20,6
Nyheter	8,2	8,3	9,3	10,7	9,2	7,8
Mennesker og samfunn ¹⁾	13,1	12,3	10,8	11,2	10,8	12,9
Komedie	8,1	9,4	10,1	9,2	9,7	11,1
Show	6	3,3	5	6,4	7,7	9,4
Sport	8,1	9,2	9,3	9,3	9,8	9,1
Krim, action, eventyr	10,3	12,5	10,1	7,1	8,1	11,3
Dokumentar, natur	5,1	4,9	4,8	3,7	3,8	3,4
Været	2,1	2,1	2	1,9	1,2	1,4
Musikk, kultur ²⁾	2,8	2,5	1,7	2,8	3,1	2,5
Religion, livsfilosofi ³⁾	0,6	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8
Barne-tv	3,2	4,3	6,7	6,8	6,2	6,4
Annet	1,4	0,2	0,2	0,1	0,3	3,5

1) Kategoriens betegnelse forklares slik i årsmeldingen for 1997: "En kombinasjon av det man på engelsk kaller "human interest" og programmer som i bred forstand defineres som samfunnsprosjekt. Programmer som "Holmgang", "Sentrum" og "God Morgen, Norge!" faller inn under denne kategorien."

2) Kategorien "Musikk, kultur" ser ut for å tilsvare det som i 1998 ble kategorisert utelukkende som "Musikk".

3) Kategorien "Religion, livsfilosofi" ser ut for å tilsvare det som i 1998 ble kategorisert som "Religion"

Kilde: Allmennkringkastingsrådets rapport for 2003

TV2 har en relativt bred profil som har variert en del i perioden 1998 til 2003. TV2 foretar i hovedsak sine innkjøp fra uavhengige norske produsenter innenfor underholdningssjangeren. Blant de mest kjente programmene kan "Idol", "Hotell Cæsar", "Vil du bli millionær" og "Jakten på kjærligheten" nevnes. Kanalen foretar også betydelige innkjøp av mer faktaorienterte programmer. Eksempler på disse programmene er TV2 hjelper deg og Dokument 2. TV2s innkjøpsvolum gjør at selskapet har en sterk markedsposisjon innenfor de fleste programtyper.

Kort om TVNorge

TVNorge kjøper inn alle programmer fra uavhengige produsenter. Kanalen sender nyheter og aktualitetsprogrammer, sport og underholdning.

Vi har ikke tilsvarende oversikt over TVNorges programprofil som for NRK og TV2, men kanalen har over mange år satset på norskproduserte underholdningsprogram i ulike sjangere.

Ifølge TVNorge kjøpte kanalen inn norske program for rundt 180 millioner kroner i 2005.³⁸

Hovedtyngden av produksjonene som ble kjøpt inn var underholdningsprogrammer. Til sammen utgjorde denne sjangere drøye 60 prosent av innkjøpene. Blant de mest kjente underholdningsprogrammene kan "Heia Tufte", "71 Grader Nord" og "Big Brother" nevnes.

Utgiftene til sportsrettigheter utgjorde 15-20 prosent og nyhetsproduksjonen utgjorde rundt 20 prosent av innkjøpsvolumet.

Kort om TV3

TV3 produserer ingen program på egen hånd og kjøper inn alle typer program fra uavhengige produsenter. TV3 er etablert i Storbritannia og kanalen er ikke underlagt norske regler. Dette gjør at kanalen blant annet står friere til å avbryte program for å sende reklame enn kanalene som er etablert i Norge.

TV3 har satset på ulike typer norskproduserte underholdningsprogram de senere årene. Ifølge Produsentforeningen kjøpte kanalen inn norske produksjoner for rundt 100 millioner kroner i 2005. I tillegg kjøper kanalen inn tekniske tjenester og sport siden selskapet ikke har egen produksjonskapasitet.

Blant de mest kjente underholdningsproduksjonen kan "Top Model", "Robinsonekspedisjonen" og "Ekstrem oppussing" nevnes. I tillegg har kanalen i en årrekke satset på visning av Champions League med norsk studio og kommentatorer.

Oppsummering

Hvis innkjøpene fra de fire kanalene som dominerer det norske tv-markedet legges sammen, utgjorde innkjøpene totalt rundt 700 millioner kroner i 2005.

6.2 Tilbudssiden i det norske markedet for tv-produksjoner

6.2.1 Hvilke produksjonsselskap gjør hva?

Det produseres årlig tusenvis av timer med norske tv-programmer. Programmene lages enten internt i tv-kanalene eller av uavhengige produksjonsmiljø. Det finnes

³⁸ Tallene ble oppgitt av programdirektør i TVNorge, Eivind Landsverk, på Losby i januar 2006.

et vidt spekter av norske bedrifter som tilbyr produksjon av audiovisuelle program. Produsentforeningen organiserer i overkant av 80 uavhengige produksjonsselskaper innen film- og tv-produksjon. I tillegg finnes det produksjonsmiljø som ikke er medlemmer. Medlemmene er spredd over hele landet og produserer kort- og dokumentarfilm, spillefilm, ulike underholdningskonsepter, reklamefilm, oppdragsfilm med mer.

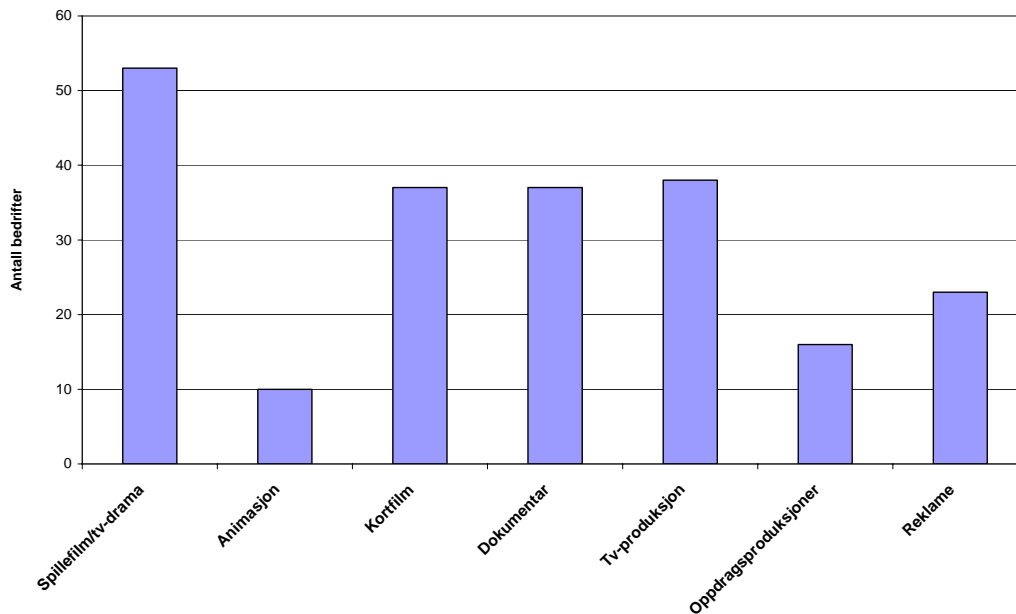
Det finnes noen relativt store produksjonsselskap og en rekke små. Enkelte selskaper er spesialisert, mens andre er generalister. Produsentforeningen har på sine hjemmesider på Internett en medlemsliste hvor det fremgår hva slags produksjon de ulike selskapene utfører. Følgende syv kategorier blir brukt:

- Spillefilm/tv-drama
- Animasjon
- Kortfilm
- Dokumentar
- Tv-produksjon (reality, dokusåpe og andre underholdningskonsepter)
- Oppdragsproduksjoner (informasjonsfilm, opplæringsfilm og lignende)
- Reklame

Kategoriene samsvarer delvis, men ikke helt med tv-kanalenes inndeling i programtyper. Både spillefilm/tv-drama og de fleste typer tv-produksjoner vil for eksempel være i programoverskriften ”underholdning”.

I produsentforeningens medlemsliste fremgår det hvilke kategorier de ulike selskapene har virksomhet innenfor. Oversikten er etter det vi kjenner til basert på medlemmenes egen vurdering. For å få en oversikt over hvordan det norske produsentmiljøet er sammensatt, har vi delt inn miljøet i ovennevnte kategorier. Figur 6.4 nedenfor viser hvor mange av Produsentforeningens medlemmer som har oppgitt at de har virksomhet innen ulike produksjonssjangere.

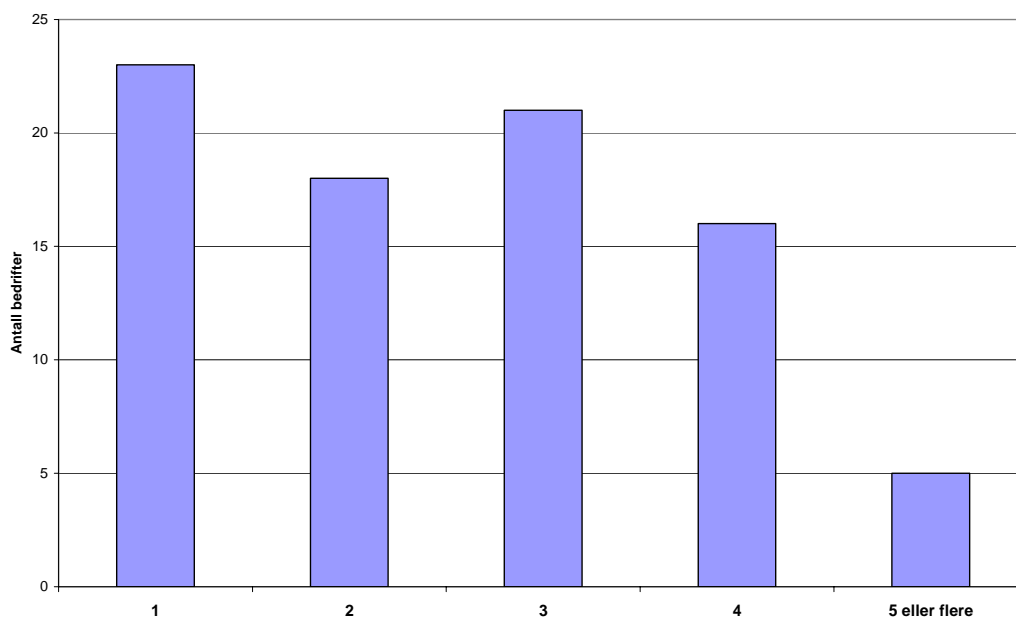
Figur 6.4 *Antall produsentselskaper innenfor ulike sjangere*



Det er flest produsentselskaper som oppgir at de har virksomhet innefor kategorien spillefilm/drama. Mer enn 50 av Produsentforeningens drøye 80 medlemmer oppgir at de driver med spillefilmproduksjon. Rundt halvparten av Produsentforeningens medlemmer oppgir at de produserer ulike tv-produksjoner.

En god del av Produsentforeningens medlemmer oppgir at de har virksomhet innen flere sjangere. Figur 6.5 nedenfor viser hvor mange produsentselskaper som oppgir at de driver med henholdsvis én kategori, to kategorier og så videre.

Figur 6.5 *Hvor mange sjangere operer Produsentforeningens medlemmer innenfor?*



Figuren viser at en god del selskaper er spesialisert og kun har virksomhet innen én sjanger. Samtidig viser figuren at få har virksomhet innen alle de definerte kategoriene. Bare ett selskap har oppgitt at de tilbyr produksjoner innen alle kategorier og kun 5 gir uttrykk for at de produserer mer enn 5 typer produksjoner.

Gjennomgangen av produsentforeningens medlemsliste viser at det er betydelig antall produsentselskaper innen alle kategorier.

6.2.2 Kort om finansieringen av tv-produksjoner

Hovedinntektskilden til de fleste selskapene som produserer tv-program er betaling for visningsrettigheter fra tv-kanalene. Det finnes imidlertid flere andre inntektskilder som er med å på å finansiere produksjon av tv-program. Nedenfor skal vi kort gjøre rede for noen kilder:

Støtte fra Filmfondet

Norsk filmfonds tilskuddsordninger for TV omfatter tilskudd til enkeltstående fjernsynsdokumentarer, fjernsynsserier (dokumentar og drama), samt en egen novellefilmsatsing. I 2004 ble det tildelt rundt 25 millioner kroner fra fondet, hvorav ca. 10 millioner kroner ble tildelt dramaprojekter og ca. 15 millioner kroner til dokumentarprosjekter. 28 dokumentarfilmer og 4 dokumentarserier, samt 2 dramaserier mottok produksjonstilskudd. I tillegg fikk 64 prosjekter tilskudd til utvikling.

Annen støtte fra myndigheter, næringsliv og private fond

Det er ikke helt uvanlig at produsentselskaper mottar inntekter fra private fond, myndigheter og næringsliv i forbindelse med produksjoner. Denne type inntekter kan ha ulik motivasjon og utforming.

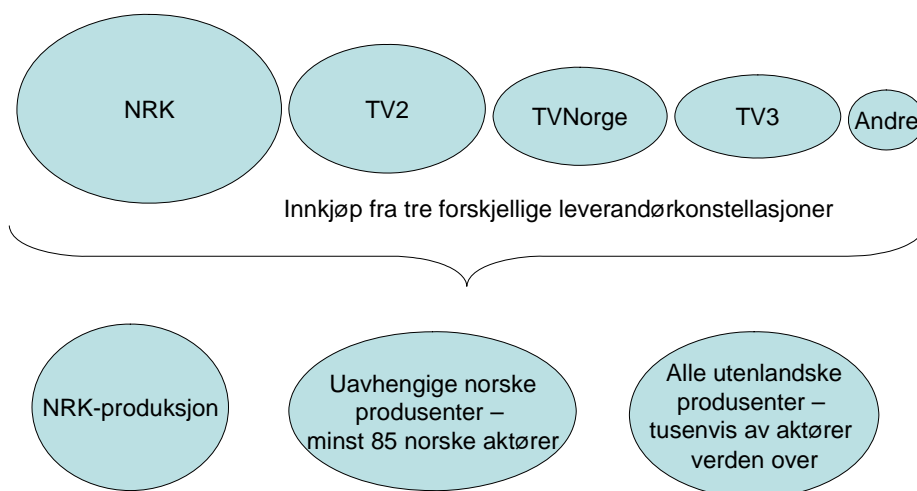
Fritt Ord tildeler for eksempel betydelig støtte til audiovisuelle produksjoner, særlig dokumentarer. Ifølge Produsentforeningen var bidragene fra Fritt Ord til produksjon av tv-dokumentarer 12 millioner kroner i 2005.

Tilskudd fra en bedrift som ønsker oppmerksomhet rundt seg selv eller et spesielt tema er en annen kilde. Videre hender det at ulike offentlige myndigheter (departement, kommuner og etater) gir bidrag til produksjoner med bestemte formål.

6.3 Analyse av det norske markedet for tv-produksjoner

I de foregående avsnittene har vi redegjort kort for strukturen i det norske markedet for tv-produksjoner. Ut over de aktørene vi til nå har redegjort for, finnes det produksjonsselskaper som ikke er medlemmer i Produsentforeningen. I tillegg er i prinsippet alle utenlandske produsenter som tilbyr produksjoner med interesse for norske tv-seere potensielle leverandører til norske tv-kanaler. I Figur 6.6 nedenfor har vi skissert hvordan det norske markedet for tv-produksjoner er organisert.

Figur 6.6 Skisse av hvordan det norske markedet for tv-produksjoner er organisert



De norske tv-kanalene kan i utgangspunktet velge mellom tre forskjellige innkjøpsveier. Programmene kan kjøpes fra NRK-produksjon (gjelder først og fremst for NRK Kringkastning), norske produsentselskap eller utenlandske produsentselskap.

Produsentforeningen har gitt uttrykk for at betalingen for enkelte typer tv-produksjoner har vært så lav at eksistensen til deler av bransjen er truet. Ifølge enkelte produsenter vi har vært i kontakt med betaler NRK for eksempel ikke mer enn 2500 kr per minutt for visning av en dokumentar produsert av et uavhengig produksjonsselskap. For en 30 minutters dokumentar utgjør dette 75 000 kr. Til sammenligning betaler TV2 bedre, men har samtidig signalisert at kanalen vil kjøpe inn mindre dokumentarer i fremtiden på grunn av utgifter til innkjøp av norske fotballrettigheter.

De samme kildene i Produsentforeningen har også uttrykt at NRK betaler betydelig mindre for rettigheter til visning av norsk film enn for eksempel de svenske og danske statskanalene gjør for visning av svensk og dansk film. Tabell 6-5 viser anslag fra Produsentforeningen på hva NRK betaler for visningsrettighetene til nye spillefilmer sammenlignet med betalingen som er vanlig i Danmark og Sverige.

Tabell 6-5 Priser på visningsrettigheter for nye spillefilmer

2004	lav	gjennomsnitt	høy
NRK	200 000 NOK	250 000 NOK	300 000 NOK
Danmark DR/TV2	700 000 DKK	1 250 - 1 500 000 DKK	2 000 000 DKK
Sverige	700 000 SEK	1 000 - 1 200 000 SEK	2 000 000 SEK

Kilde: Produsentforeningen

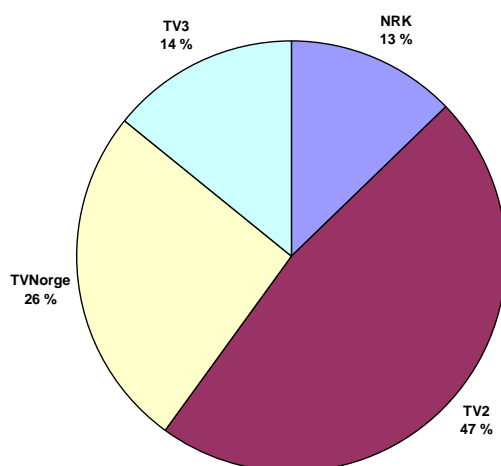
I tillegg til lave priser for visning av program produsert av norske produsentselskaper, gis det også dårlige betingelser for senere visningsrettigheter enn det som er vanlig i en del andre land.

Hvordan påvirker markedsstrukturen markedsf forholdene?

Tilbudssiden i markedet fremstår svært ukonsentrert, det vil si at alle aktørene er små og nesten ingen har sterke forhandlingsposisjoner. Det kreves i tillegg få investeringer for å etablere produksjonsvirksomhet og etableringsbarrierene er derfor lave.

Det finnes ingen eksakte tall for hvor store innkjøp norske tv-kanaler gjør fra norske produsentmiljø. Ut fra de anslagene Produsentforeningen har gitt, kan innkjøpsandelene beregnes, se Figur 6.7 nedenfor. Vi understreker at fremstillingen ikke er basert på nøyaktig informasjon, men anslag.

Figur 6.7 Kanalenes andel av innkjøp fra eksterne norske produsenter i 2005



Ses alt innkjøp under ett, er TV2 størst og NRK minst på innkjøp.

Innenfor enkelte programtyper, særlig produksjoner med mindre kommersiell slagkraft, vil innkjøpsandelene avvike fra figuren over. Produsentforeningen i

Norge har blant annet uttrykt følgende ”*Det norske tv-markedet er såpass lite at en det ikke eksisterer reell konkurranse innenfor en del genre. NRK sitter nokså alene på en del av de klassiske Public Service-genrene. Produsentene i opplever i en del tilfeller at de to største kanalene fortsatt agerer som monopolister. Mangelen på alternative kunder fører til skjevhet i forhandlingsmakt, hvilket ikke er sunt på lang sikt.*”

Innkjøpsfordelingen tyder imidlertid på at ingen av kanalene samlet har en dominerende markedsposisjon etter konkurransereglene. Dette innebærer trolig at ingen av kanalene står overfor begrensningene i konkurranseloven knyttet til utnyttelse av en dominerende stilling.³⁹ Kanalene står således fritt til å inngå de avtaler og betingelser de ønsker i kontrakter med produsenter.

Selv om ingen av kanalene har en dominerende innkjøpsposisjon etter konkurranselovens definisjon, tilsier konsentrasjonen på innkjøpssiden likevel at tv-selskapene har sterke forhandlingsposisjoner. Det er i tillegg andre forhold ved dette markedet som ytterligere forsterker kanalenes forhandlingsposisjon. Det er særlig to forhold som vi skal redegjøre nærmere for her:

- Konkurransen fra utenlandske programmer
- NRKs valg mellom egenproduksjon eller innkjøp fra eksterne produsenter

Dette er forhold som gir tv-kanalene sterke forhandlingsposisjoner og som kan forklare lave priser og dårlig lønnsomhet for en del av produsentselskapene.

Konkurransen fra utlandet

NRK og TV2 står overfor konsesjonsregler som gjør at et minimum av programmene disse kanalene sender må være norskspråklige. TVNorge og TV3 står friere og kunne i prinsippet fylt opp sendeflaten med programmer produsert utenfor Norge. Realiteten tilsier likevel at tv-kanaler uten et vesentlig innslag av norskproduserte program neppe vil tiltrekke seg en seermasse av betydning.

Selv om kanalene er avhengige av å kjøpe inn norskproduserte program og derfor er avhengige av at det finnes et uavhengig norsk produksjonsmiljø, vil programmer produsert i utlandet være i sterk konkurranse med innenlandsk produksjon.⁴⁰

De fleste utenlandske produksjonene har dekket hele eller store deler av produksjonskostnadene ved salg til andre kanaler og programmene kan selges til betydelig lavere priser enn det egenproduksjon tilsier. I mange tilfeller vil kanalene stå overfor valget mellom å kjøpe inn et egetprodusert program eller å kjøpe inn et utenlandsk program som dekker noenlunde samme behov hos seeren fra utlandet. TVNorge kan for eksempel velge mellom å produsere en norsk versjon av ”Ungkaren” eller å kjøpe visningsrettighetene til ”Ungkaren” produsert i USA eller Storbritannia. Sistnevnt er selvfølgelig betydelig mindre kostbart. Tv-

³⁹ § 11 i konkurranseloven.

⁴⁰ Det kan selvfølgelig tenkes at norskspråklige program produseres i utlandet, men det er liten grunn til å tro at utenlandsk produksjon kan overta mer enn en del av den totale etterspørselen etter norskspråklige program.

kanalenes muligheter til å velge utenlandske alternativer vil naturligvis påvirke forhandlingsstyrken. Det vil for eksempel være begrenset hvor mye et norsk produksjonsselskap som kan produsere den norske "Ungkaren" kan ta betalt for TVNorge truer med å droppe den produksjon på bekostning av en utenlandsk kopi.

NRKs valg mellom egenproduksjon eller innkjøp fra ekstern produsent.

Hvis NRK har mål om å være en kostnadseffektiv aktør, har ikke bedriften incentiver til å produsere egne programmer, dersom dette er mer kostbart enn å kjøpe tilsvarende program fra eksterne produsenter. Selv om NRKs drift de senere årene har blitt kommersialisert og bedriften har blitt aksjeselskap, driver NRK fremdeles langt unna tradisjonell profittmaksimerende atferd. NRK styres etter andre mål enn størst avkastning til eierne. Kringkastningssjef John Bernander gir på NRKs hjemmesider uttrykk for følgende når det gjelder NRKs målsettinger:

"NRK blir fra tid til annen beskyldt for å ha blitt mer kommersielle - fordi vi har profesjonalisert vår virksomhet og bruker samme teknikker som de kommersielle aktørene for å fremme vårt programtilbud. En vesentlig forskjell er at budskapet vi selger, ikke er kommersielt, men ideelt. NRKs visjon og virksomhetsidé er å fremme allmennkringkasting gjennom å informere, utvikle, utfordre og underholde publikum i Norge, ikke å generere avkastning til annonsører og eierne."

Det er likevel grunn til å tro at NRK er opptatt av å fylle sendeflaten med programmer som tilfredsstiller nødvendige kvalitetskrav til så lave utgifter som mulig. At NRK kjøper inn såpass liten av del av den totale programproduksjonen fra eksterne miljø, kan ha flere forklaringer. Nedenfor skal vi kort diskutere tre mulige forklaringer:

1. Vurdering av egen kompetanse og kostnadseffektivitet som sterkere
2. Manglende kunnskap om kostnadene ved egenproduksjon
3. NRKs organisering med distriktskontorer

En forklaring på at NRK ønsker å satse på en så vidt stor egenproduksjon kan være at kanalen anser kompetansen internt som sterkere innen én eller flere programkategorier enn den kompetansen som finnes i de uavhengige miljøene. Hvis NRK frykter at kvaliteten reduseres ved å sette ut oppdrag til uavhengige miljø, kan dette forklare at egenproduksjonen er stor. Tilsvarende kan det tenkes at NRKs egenproduksjon skjer til lavere kostnader enn prisen på ekstern produksjon.

En annen forklaring kan være at det er vanskelig å vite hva kostnadene ved å produsere egne program er. NRK har, etter det vi kjenner til, innført instrumenter for å verdsette interntjenester. Det er likevel ikke sikkert disse funksjonene i stor nok grad fanger opp de faktiske kostnadene som påløper ved egenproduksjon. I så fall kan det tenkes at NRK har for stor (eventuelt for liten) egenproduksjon uten å være oppmerksom på det.

NRK er som nevnt organisert med distriktskontorer. I dag er det 12 distriktskontor som produserer lokalsendinger og det er ansatt nesten 1000 personer i distriktsenhetene. Når distriktskontorene først finnes, kan en effektiv utnyttelse av ressursene på distriktskontorene tilsi at det er fornuftig å produsere flere programmer på disse kontorene enn det som er nødvendig for å fylle lokalsendingene. At det er ledig kapasitet på ett eller flere kontor gjør at det i utgangspunktet kan være relativt billig å produsere program. Ifølge NRKs årsmelding for 2004 ble det laget en rekke dokumenterprogrammer for rikskanalene, som "Faktor", "Brennpunkt" osv., og serier som "Grønn Glede" (Vestfold), "Cityfolk" (Østlandssendingen), nynorsk Barne-TV (Sogn og Fjordane).

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt NRK i dag har valgt en hensiktsmessig deling mellom egenproduksjon og utsetting av produksjon til uavhengige miljø. Det som imidlertid er sikkert, er at NRKs tilpasning gjør etterspørselen etter produksjoner fra uavhengige miljø, og særlig innenfor programkategorier som i mindre grad er aktuelle for visning på de kommersielle kanalene, mindre enn den kunne vært.

Andre særtrekk ved markedet som påvirker rammebetingelsene

Dårlig oppgjør for enkelte deler av tilbudssiden, kan etter vår oppfatning også forklares med et sterkt uttrykksbehov hos enkeltpersoner som gjør at mange er villige til å arbeide for liten eller ingen betaling. Mange lager programmer på grunn av personlig interesse og engasjement. Slike personer jobber gjerne gratis og bidrar til å presse ned prisene. Det er i første rekke produksjon av kortfilm, animasjon, og dokumentar som er preget av "idealisme". Disse forholdene påvirker prissettingen, fordi mange er villige til å selge produksjoner til priser som ikke dekker vesentlige deler av kostnadene.

Konklusjon

Flere karakteristika ved det norske markedet for tv-produksjoner gjør at tv-kanalene har svært sterke forhandlingsposisjoner overfor uavhengige norske produsenter. Ifølge innspill fra produsentbransjen reflekteres dette i lave priser og dårlig lønnsomhet for en stor del av de norske produksjonsselskapene.

6.4 Tiltak for å bedre uavhengige tv-produsenters rammebetingelser

Mye tyder på at norske produsenter står overfor svært tøffe rammebetingelser som gir en uheldig ubalanse i markedet. I andre europeiske land er det gjort grep for å bedre markedsforholdene til det uavhengige produksjonsmiljøet. Både i Storbritannia og Danmark er det innført tiltak for å sikre rammebetingelsene til tv-produksjon i uavhengige miljøer. Etter vår oppfatning bør lignende tiltak vurderes i Norge.

Organisering av markedet i Storbritannia

Myndighetene i Storbritannia har lenge vært opptatt av at tv-produksjon skal skje i et velfungerende marked. Flere tiltak er initiert for å sikre best mulig kvalitet på produksjonen. De viktigste tiltakene er

- BBC må legge ut minst 25 prosent av programproduksjonen til uavhengige produsenter
- BBC har innført standardbetingelser som skal sikre produsentenes et minimum av rettigheter (Code of practice)

Intensjonene i BBCs standardbetingelser er for det første at det er i engelske tv-seeres interesse at det finnes et levende og konkurransepreget uavhengig produksjonsmiljø. For det andre har BBC som nasjonens primære allmennkringkaster et ansvar for å stimulere og støtte utviklingen av den uavhengige produksjonssektor.

Standardbetingelsene omfatter en liste med vilkår knyttet til følgende områder:

- a) årlig offentliggjøring av tariffen med indikative priser for hver programvare
- b) standardavtale for programproduksjon
- c) standardbetalinger
- d) Finansiering ut over primære rettigheter
- e) Betaling for ekstra visninger
- f) Utvidelse av visningsperiode
- g) Bruk av arkivmateriale
- h) Ansettelse av medvirkende
- i) Distribusjonsavtaler

Den norske produsentforeningen mener BBC er et forbilde når det gjelder tilrettelegging for uavhengige produksjonsmiljø på grunn av denne utformingen av standardvilkår. Produsentforeningen har uttalt at *"Ifølge den engelske produsentforeningen har fokus på utnyttelse av rettigheter, og det at produsentene har blitt sittende med større ansvar ført til en mye større aktivering av disse rettighetene. Tradisjonelt har produsentene vært avhengig av en fullfinansiering og den omsetning som skapes i selve produksjonsperioden, nå jobbes det i like stor grad med sekundærutnyttelse, spinn-off og videreutvikling, noe som har skapt en mye sunnere bransje.*

Organisering av markedet i Danmark

I Danmark har man innført en modell lik den britiske. Som følge av det såkalte medieforliket i 2002 ble det bestemt at en viss prosentandel av produksjonene skulle legges ut til uavhengige produsenter. I 2003 var målet at Dansk Radio (DR) skulle legge ut minst 15 prosent av programproduksjonen, stigende til 21 prosent i løpet av avtaleperioden, som løper ut ved utgangen av 2006.⁴¹

⁴¹ For å unngå diskusjoner om hvilke størrelser som skal legges til grunn for prosentberegningen, har man senere satt en nedre grense på innkjøp tilsvarende 170 millioner DKK.

I tillegg er det utformet en standardkontrakt som skal ligge til grunn for alle avtalene mellom tv-selskapene og produsentene. Denne avtalen tar utgangspunkt i følgende punkter:

- Formålet med DR og TV2's engasjement i dansk film er at det skal vises flere fortrinnsvis danskspråklige film på de to tv-kanalene.
- DR og TV2 kan kun kjøpe rettigheter til tv-visning (broadcasting) på egne tv-kanaler.
- Det fastsettes en grense på normalt fem år for opphør av tv-kanalens visningsrettighet.
- Hold-back-perioden forut for visning på tv følger Filminstituttets til enhver tid gjeldende regler.
- Tilbakebetaling og eventuell forrentning av DR og TV2 sin investering i den enkelte spillefilm påbegynnes først når den uavhengige produsent har fått tilbakebetalt sin egeninvestering i filmen.
- Tilbakebetaling av DR og TV2s investering skal være avsluttet før Filminstituttet kan gjøre krav på tilbakebetaling.
- Ved oppgjør både av den uavhengige produsentens og tv-stasjonens investering legges Filminstituttets definisjon til grunn (definisjon av "egenkapital").
- Ved fordelingen av et eventuelt overskudd (etter at den uavhengige produsent og eventuelt andre investorer har fått tilbakebetalt sin investering) skal det enten settes en tidsgrense for den perioden DR og TV2 har mulighet til å "oppebære" en andel av filmens overskudd (for eksempel fem år etter filmens premieredato på kinoene) eller en prosentgrense for forrentningen av den investerte kapital (for eksempel maks 50 prosent av den investerte tv-kapital).

Tiltakene som er innført i Storbritannia og Danmark har gitt de uavhengige produksjonsmiljøene i disse landene bedre rammebetingelser.

7 Framtiden for film – og tv- produsenter og kino

Godt inne i et nytt århundre står norsk film- og kinobransje overfor mange usikre faktorer. Produsentene er avhengig av statlig støtte for å produsere norske filmer. Selv om signalene er positive på slutten av 2005, er det stor usikkerhet om hvordan de økonomiske støtteordningen vil utvikle seg i fremtiden.

Uansett utgangspunkt, vil man være bedre stilt om man har reflektert over hvordan fremtiden kan komme til å arte seg, ikke en framtid basert på framskriving av det vi ser akkurat nå, men flere mulige framtider der ulike drivkrefter har fått virke. I dette kapitlet skal vi tegne ulike framtidbilder av hvordan norsk film- og kinobransje ser ut i 2015.

7.1 Hva scenarier er og hva de kan brukes til?

Scenariometoden handler om å lage et sett av forskjellige, troverdige og utfordrende fortellinger om fremtiden, for så å bruke disse fortellingene som et bakteppe for strategiarbeid, produktutvikling, konfliktløsning og mer til.

En *prognose* gir et bilde av den antatt mest sannsynlige framtid, en *visjon* gir et bilde av den fremtiden vi ønsker oss. *Scenarier*, derimot, er ulike fortellinger om noe som *kan* skje, og som på en tankevekkende måte kaster nytt lys på veivalg og beslutninger vi står overfor i dag. Vi skriver ikke scenarier for å bli klokere i 2015. Vi skriver dem for å bli mer innsiktsfulle i dag om hva morgendagen kan komme til å kreve av oss.

Gode scenarier er ikke sannspådde. Brukt slik vi gjør det i denne sammenhengen, er ikke nødvendigvis ett scenario godt, ett er dårlig og ett omtrent midt imellom. Hvert scenario skal ha sine muligheter og utfordringer. Et antall scenarier spenner ut et mulighetsrom for hva som *kan* skje. De er gode hvis de provoserer oss til å tenke fruktbart og nytt om de utfordringene som vi må ta stilling til akkurat nå eller i nær framtid. Alle kan forstå en fortelling. Scenarier tilbyr et felles språk og et felles grunnlag for diskusjon om framtidens muligheter og utfordringer.

I denne sammenhengen gjennomfører vi ingen omfattende scenarioanalyse. Vi bruker imidlertid elementer fra scenariemetodikken for å tegne noen mulige framtidbilder for norsk film.

7.2 Viktige utviklingstrekk i norsk filmbransje

Noen endringskrefter er forutsigbare, og det vil være bred enighet om hvordan de vil utvikle seg. Andre krefter er langt mer usikre, det er uklart i hvilken retning de bærer og hvilke følger de kan få. Noen er grunnleggende viktige, andre vil ikke bety så mye fra eller til. I forhold til norsk film- og kinobransjes utfordringer mot 2015 har vi valgt to faktorer som både er svært usikre og svært viktige

Dimensjon 1: Publikumsoppslutning på kino

Den første hoveddimensjonen handler om *publikumsoppslutningen om norsk film på kino*. Hvordan blir publikumsoppslutningen om norsk film, og hvor vil nordmenn velge å se film, på kino eller på DVD hjemme i stua?

Publikumsoppslutningen om kino har falt det siste året. Nedgangen ser ut til å være del av en internasjonal trend der kinoene sliter, mens salget av film for hjemmekinoene øker. En årsak til dette er trolig at folk har dårlig tid og foretrekker å se film hjemme. En annen viktig årsak er at kjøpefilm lanseres stadig raskere etter premieren på kino og at prisene har sunket betydelig, mens billettprisene på kino stiger. Denne utviklingen kan sannsynligvis fortsette. Det er mulig å se for seg en situasjon der folk bare går på kino for å se de store "snakkisene" som "alle" må se med en gang. Hvis folk går sjeldnere på kino, er det ikke sikkert at det er like viktig at kinoen ligger et stykke unna.

På den annen side er det ikke usannsynlig at kinobesøket holder seg mer eller mindre på dagens nivå og at man klare å stanse nedgangen i billettsalget. Dette vil for eksempel avhenge av den teknologiske utviklingen. Dersom man får utbredelse av 3D-filmer eller andre effekter som gjør det nødvendig å se film på kino, vil dette kunne bidra til å opprettholde publikumsoppslutningen. Det kan også finnes andre eksempler på innovasjoner eller investeringer som gjør det mer attraktivt å se film på kino. Dersom man økte tiden mellom kinopremiere og lansering av DVD ville også dette bidra i samme retning.

Dimensjon 2: Politisk oppmerksomhet om kultur

Den andre hoveddimensjonen handler om den politiske oppmerksomheten om kultur. Hvordan blir myndighetenes politikk overfor norske filmprodusenter og andre aktører? I hvilken grad vinner kultur fram i konkurransen om politikernes oppmerksomhet?

Opplevelsesindustrien er en næring i sterk vekst både i Norge og internasjonalt, og koblingen mellom kultur og næring blir tettere. Dette kan gi kulturnæringene, inkludert film, et løft.

På den annen side, er det mange sektorer som konkurrerer om politikernes oppmerksomhet. Selv om viljen til å satse på kultur er til stede, vil kultur derfor kunne tape oppmerksomhet og støtte til fordel for velferdstiltak og andre viktige offentlige oppgaver.

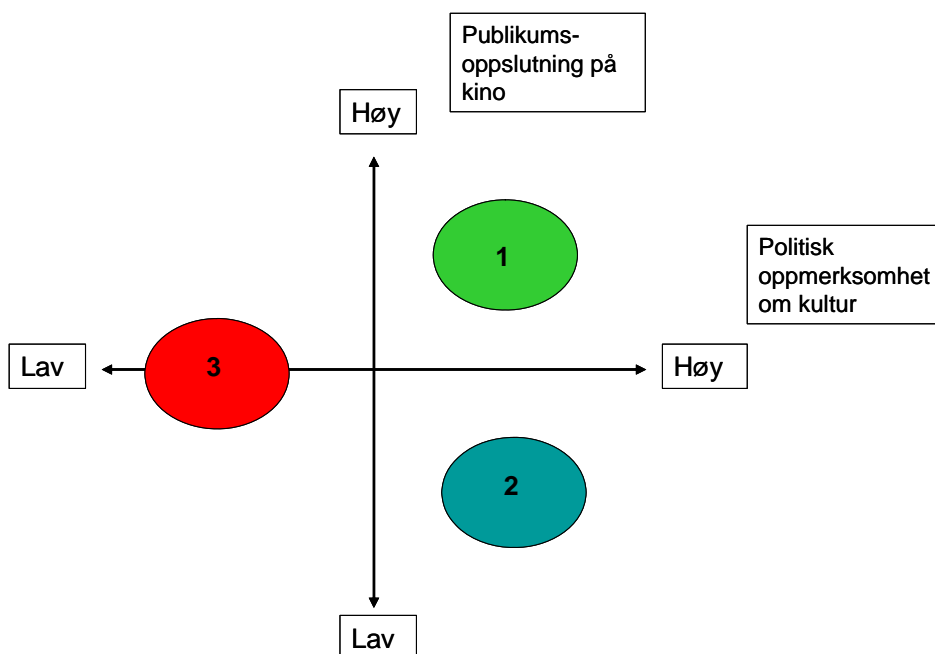
Selv om oppmerksomheten om kultur vil øke blant norske politikere, er det ikke gitt at FILM&KINO vil bli vinneren. Andre kulturuttrykk og kulturnæringer vil

kjempe om politikernes gunst og oppmerksomhet. Politikernes positive oppmerksomhet avhenger blant annet hvorvidt norske filmskapere lykkes i å lage filmer og TV-produksjoner som vinner også publikums gunst, både her hjemme på berget og på de internasjonale markeder.

7.3 Tre framtidbilder for FILM&KINO

Når vi krysser de to hovedusikkerhetene vi har valgt ut, får vi et spennende utfallsrom over hva fremtiden kan bringe. Vi har valgt ut tre kombinasjoner som synes å være spesielt interessante i dette tilfellet.

Figur 7.1 Utfallsrom for tre framtidbilder for norsk film



Framtidsbilde 1 – *United*

United er historien om en framtid der det er stor politisk oppmerksomhet om kultur. Dette har ikke minst kommet norsk film til gode. Det er populært å støtte norsk film og det gir stor medieoppmerksomhet. Politikerne kappes om å vise sin interesse og støtte. Bransjen og myndighetene har i fellesskap lagt opp en strategi for at den norske bransjen skal kunne overleve i den globaliserte verden med teknologi gjør at markedet oversvømmes av produkter fra filmindustrien, ikke bare i USA, men også fra Asia, der India er gigant i film- og spillindustrien.

I Norge er det fortsatt stor publikumsoppslutning om kino. Til tross for dystre spådommer ti år tidligere, har kinobesøket tatt seg opp. Mange velger å sitte hjemme og se på DVD, men de som spådde kinoens død hadde undervurdert folks behov for å være sosiale.

Stabilt støttesystem

Gullalderen for norsk film var i første rekke resultat av en kritisk masse markerte talenter i filmbransjen. Den offentlige filmstøtten la likevel et viktig grunnlag for den store satsingen på film. I et lite språkområde var offentlige støtte en viktig forutsetning.

Da den første revisjonen av støttesystemet kom i 2007, ble det bare gjort mindre justeringer. Den virkelig store endringen kom først tre år senere. Finansdepartementet hadde strittet imot flerårs-budsjetter i mange år, men måtte til slutt gi tapt. I 2010 fikk filmbransjen endelig gjennomslag for sitt krav om flerårige filmavtaler. Partiene på Stortinget inngikk en tverrpolitisk avtale der de forpliktet seg til et bestemt nivå på filmstøtten for de fire neste årene. Dette sikret bransjen gode og forutsigbare rammevilkår.

Inspirert av den danske filmsuksessen valgte man også å samle de ulike statlige filminstitusjonene i én felles institusjon. Det var betydelig strid rundt dette, men kulturministeren hadde bestemt seg: I et lite land som Norge mente han det var dårlig ressursbruk å spre støtten og kompetansen på så mange ulike institusjoner. Hun argumenterte videre med at det ville bli lettere å se hele verdikjeden i sammenheng, dersom man samlet virkemidlene ett sted. I tillegg var det blitt et betydelig problem i forholdet til utlandet at de norske filminstitusjonene ikke talte med en stemme. Samarbeidet mellom de ulike institusjonene hadde aldri vært spesielt godt, og alle forsøk på å bedre kontakten hadde mislyktes. I 2011 ble dermed det nye Norske Filminstituttet etablert.

Mindre bredde - Norsk og amerikansk film vinner fram

Den høye publikumsoppslutningen kom i første rekke norsk og amerikansk film til gode, men filmene fra India økte sine markedsandeler kraftig, især blant befolkningen med fremmedkulturell bakgrunn. Støttesystemet gjorde det mulig å opprettholde en høy produksjon av norske filmer – rundt 30 film i året. Dette gjorde også at norsk film oppnådde høye markedsandeler, opp mot 30 prosent de beste årene.

Den store satsingen på film førte imidlertid ikke til større bredde i repertoaret. Snarere tvert imot. Det var norsk og amerikansk film som vant fram, spesielt familiefilm og komedier. Film fra våre nordiske naboland og Europa for øvrig fikk ikke like stor oppslutning. Også blant de norske filmene var det de kommersielle filmene som vant fram, mens de smale filmene kom i skyggen. Likevel ble det også utviklet flere nisjetilbud på festivaler, spesialvisninger, osv.

Norske stjerner trekker folk til kinoene

Etter noen dårlige år fra 2004, snudde nedgangen i kinobesøket i 2007. Etter hvert kunne mange kinoer til og med rapportere om betydelig vekst i publikumsoppslutningen.

Forskerne pekte på flere årsaker til dette fenomenet. Den viktigste var den økende interessen blant folk flest for norsk film og et knippe profilerte norske skuespillere. De oppnådde stjernestatus av et hittil ukjent format i Norge, og folk ville se dem på kinolerret.

Rundt 2005 var det særlig ungdommen som hadde sviktet kinoene. Spesielt blant gutter i alderen 12-19 år var det stadig flere som foretrakk å sitte gjemme på gutterommet med DVD og spill. Dette var det mange som fortsatte med, men samtidig kom det mange norske og utenlandske – i første rekke amerikanske – filmer som de unge ”måtte” få med seg på kino.

Kinoene tiltrakk seg imidlertid mennesker også i andre aldersgrupper. Interessen for norsk film ble ikke mindre da Norge i 2008 fikk filmer i hovedprogrammet både i Berlin og Cannes. Stemningen nærmest eksploderte at da Norge året etter vant en Oscar for første gang siden 19xx. Over hele landet samlet folk seg for å få se overføringen sammen.

Nye store investeringer

En annen viktig årsak til at kinoene blomstret var at man hadde gjort betydelige investeringer i kinosalene. Både lyd, lerret og komfort holdt høy kvalitet, og gjorde filmopplevelsen suverent mye bedre enn selv de beste hjemmekinoanlegg kunne levere.

Alle kinoene hadde for lengst gått over til digitale visninger i 2015. Dette ble gjort gjennom et spleiselag der både kommunene, staten og bransjen selv var med. Fra statens side hadde dette først og fremst en distriktpolitisk begrunnelse. Uten statlig støtte ville de små kommunale kinoene knekke ryggen. Og uten kinoen ville norsk film miste sin viktigste distribusjonskanal mange steder.

Dermed beholdt man i store trekk kinostrukturen i Norge. Da digitaliseringen først var gjennomført, fikk også de små kinoene bedre kår. Digitaliseringen gjorde at også små kinoer kunne vise de store publikumssuksessene med en gang de kom, uten å behøve å vente på en ledig kopi slik de måtte tidligere. Det at alle kinoene kunne ha premiere samtidig økte i sin tur interessen blant publikum.

Samtidig som man beholdt kinostrukturen, ble det bygget flere kinosaler. Mange kinoer ble også i større grad enn tidligere del av effektive flerbrukshus i kommunene. Dette gjorde at man kunne tilby mer skreddersydde tilbud enn tidligere; baby-kino og tilbud til eldre på dagtid - og tilbud til ungdom og andre på kveldstid.

Bransjen er preget av noen få store og flere små aktører

I filmbransjen fikk man en samling om flere store aktører og det ble gradvis mer integrasjon på tvers av verdikjeden. Makten ble konsentrert om noen store nordiske miljøer som Egmont, Bonnier, Schibsted og Helsinki Saanomat.

Også bredbåndsleverandører som Banetele og Lyse involverte seg i innholdsproduksjon og kjøpte seg inn i noen av de store produksjonsselskapene.

Selv om enkelte av de store produsentene gikk inn i større enheter, var det fortsatt mange små produsenter. Mange av dem lykkes godt, men slett ikke alle. Filmbransjen tiltrakk seg mange som drømte om det store gjennombruddet, og ikke alle hadde den nødvendige profesjonaliteten. Sett i forhold til de rause offentlige støtteordningene og det store antallet produksjoner, fikk man flere tapere enn tidligere og det blir flere konkurser.

Framtidsbilde 2 – Ungdommens råskap

Ulvesommer er kjennetegnet av at publikumsoppslutningen om kinoene er kraftig redusert. Den yngre garde har sviktet kinoene. Den politiske oppmerksomheten om norsk kultur og kulturpolitikk er samtidig stor. Det er bred enighet om at kulturpolitikken er det viktigste forsvarsverk for å bevare vår nasjonale identitet i stadig mer globalisert verden. Politikerne både sentral og ikke minst regionalt viser reell vilje til å støtte opp om norsk filmmiljøer. Kulturnæringene blomstrer over det ganske land hånd i hånd med turistnæringen. De regionale filmmiljøene er kraftig styrket med nye talenter fra de regionale høyskolene som har satset på film og nye medier.

Regional filmsatsing

Oppmerksomheten om norsk film var stor i regionene, som så på film som en betydelig kilde til markedsføring og arbeidsplasser. Fram mot 2015 utviklet det seg sterke regionale selskaper som fikk finansiering fra mange ulike miljøer. Det var særlig tette bånd mellom filmbransjen og reiselivet. Mange reiselivsbedrifter så på filmmiljøet som en viktig samarbeidspartner i markedsføringen av regionen. Men også andre, fra bedrifter til private investorer, gikk inn med penger.

Utviklingen skjøt ytterligere fart da Norge gikk inn i EU i 2012. Dette ga regionene en ny, viktig finansieringskilde. I tillegg til penger, gjorde EU-medlemskapet at Norge ble del av den europeiske storsatsingen på å forsvare europeisk kultur mot amerikansk dominans. Gjennom EU-samarbeidet ble det utviklet nye støtteordninger som skulle styrke nasjonal kultur og nasjonale språkområder.

Satsing på nasjonale epos

Det lages storfilmer om de norske heltene; Fra heltene i Kongesagaene til de mer moderne som Nansen og Amundsen og Thor Heyerdahl. Disse filmene ble støttet av det statlige Filmfondet. Perspektivet og målet for Fondet var å støtte norske filmer som hadde rot i den særegne norske kulturen og historien, men som samtidig hadde kvaliteter til å hevde seg på internasjonale markeder.

Regionalt perspektiv på støtteordningene

Den betydelige interessen for film utenfor Oslo bidro til omlegging av støttepolitikken. Som i næringspolitikken for øvrig overlot staten deler av ansvaret for støttesystemet til de nye regionene, som ble opprettet i 2010. Ikke minst bidro Senterpartiet og SV, som fortsatt satt i regjeringen etter Stortingsvalget i 2009, til å gi regionene mer ansvar og ressurser. Flyttingen av deler av ansvaret for støtteordningen til regionene gjorde at politikken fikk et mye større innslag av næringspolitikk, men også det regionale og lokale kulturpolitiske perspektivet var viktig i gjennomføringen av politikken i regionene. Det skulle lages filmer med rot i lokale og regionale tradisjoner og kultur.

På siden av filmstøtte fra regionene står det statlige Filmfondet med oppgave å forvalte en nasjonal filmpolitikk, som var basert på en visjon om at Norge skulle hevde seg i den internasjonale konkurransen. Det ble satt av store ekstra ressurser for å makte dette. Målet var ikke å lage småfilmer, men store og til dels avansert filmer basert på historiene om de norske heltene.

Delingen av ansvaret mellom regionene og Filmfondet var ikke problemfri. Det var ofte strid om ansvarsfordelingen mellom Fondet og regionene, ikke minst i forhold til å ivareta norsk films interesser i utlandet. Men det var også konkurranse både mellom regionene og mellom Fondet og regionene om å tiltrekke seg de beste filmskaperne, noe som ga enerne i bransjen gullkantede rammebetingelser.

Teknologien gir nye muligheter

Digitalisering av kinoer, digitalt bakkenett og bredbånd gir helt nye muligheter og langt lavere kostnader til distribusjon av film- og medieprodukter. Det forrykker maktbalansen i bransjen. Distributørens fortrinn forsvinner og produsenter kan sende sine produkter direkte til kundene, enten det er kinoer, filmklubber eller til hjemmekinoer med HD-teknologi.

Kortfilmene får rennesanse ved visning i jernbane, busser og taxier. Noen små produsenter utnytter dette å spesialisere seg på leveranser av underholdnings- og dokumentarfilmer til transportaktørene.

Bransjen: Nasjonale lokomotiver og middelstore regionale produsenter og noen små

Omleggingen av støttepolitikken var ikke smertefri. De gamle produsentene nær pengekassen i Oslo, mente at omleggingen ville føre til en kollaps i filmbransjen, noe de fikk delvis rett i. Mange av de små filmprodusentene måtte gi opp, fordi de ikke fikk tak i støttepengene som regionene hadde kontroll med. De gamle ringrevene klarte seg derimot. De inngikk allianser med regionale partnere og sikret seg grunnlag for videre drift. Dette viste seg å være en lykke flere av de regionale aktørene som sikret seg verdifull kompetanse og profesjonalitet gjennom alliansene. Den regionale satsingen ga mange suksesser, ikke minst på Vestlandet og i Nord-Norge, men det var også mange regioner der en ikke lyktes med å skape et levedyktig filmmiljø.

Mange av de små aktørene ble borte på veien frem til 2015. Men en del overlevde og nye kom til. Disse sto i fronten i å utnytte ny teknologi og nye medier for visning av film og andre audiovisuelle.

Den norske filmkulturen ble en vinner på de internasjonale markeder. Norske regissører og produsenter fikk et internasjonalt navn. Det gjorde at de fikk tilgang til internasjonal filmkapital og kunne satse enda høyere. Dette var kimen til det som i dag er lokomotivene i norsk filmbransje.

Bedring av økonomien i produsentselskapene som lyktes tiltrakk seg nye investorer som ville inn i bransjen. De store mediehusene med Schibstedt i spissen kjøpte seg opp i bransjen etter 2010. Målet var å få et nytt ben i medieverden å stå på. Et ben med positive synergier til resten av virksomheten i mediehuset.

De nye kinoene: showhouses og eventkinoer

Svikten i publikumstilstrømmingen til kinoene ga kinobransjen store utfordringer. Svaret var å utvikle nye kinoer. Det ble etter 2007 opprettet mange storkinoer, kalt showhouses i de største byene i Norge. Sterke investorgrupper, både fra Norge og utlandet sto bak disse nye kinoene. Det ble raskt lagt penger til å investere i digital

teknologi, men det var småpenger i forhold til investeringene for øvrig for å skape de nye og attraktive showhouses. Strategien var å tiltrekke seg de velstående middelaldrende kundene, som var betalingsdyktige og interesserte ulike kulturuttrykk, men ikke bare norsk kultur. Storkinoene satset på film kombinert med andre kulturtilbud, gjerne i kombinasjon. Filmer fra ulike land og kulturer ble kombinert med foredrag, dans, kunstutstillinger, ja til og med teaterforestillinger overført via digitale nett til de moderne og komfortable kinosalene. Å gå på kino ble viktig fellesaktivitet i vennenettverk, der interessen for kultur sto sterkt. Suksessen for selve kinodriften skjøt virkelig fart da 3-D kinoen var et faktum.

I småbyene og i bygde-Norge var det ikke økonomi til å satse på showhouse-konseptet, verken private investorer eller de kommunale eierne hadde finansiell muskler til slik satsing. Når heller ikke staten ville være med på å bidra til å spleise på digitaliseringen, ble situasjonen kritisk. Mange kinoer i bygde-Norge forsvant når kravet til digital teknologi ble ufravikelig. Likevel var det noen som overlevde. De fleste satset på events – som hadde likhetstrekk med idèen bak showhouses. Men eventkinoene satset på lokale og regionale kulturkrefter, som krevde mindre økonomiske ressurser å gjennomføre og som trakk det lokale publikum til kino- og kulturhusene.

Framtidsbilde 3 – Ulvesommer

Ulvesommer er historien om en framtid der film og TV-drama bare sjelden preger offentlig oppmerksomhet og ordskifte. I det politiske miljø er det velferdsspørsmål som setter dagsorden. Finansieringen av folketrygd og andre offentlige trygder setters opp mot offentlige utgifter til basistjenester som skole, helse og infrastruktur. Samfunnet er preget av høy velstand og tilhørende kostnader på alle områder som krever menneskelig innsats. Staten er også rik, men kostnadene til lønninger og overføringer er likevel så høye at man evner ikke å tilfredsstille alle forventninger.

I denne prioriteringskampen blir offentlig støtte til kultur et lite viktig politisk spørsmål. Kulturen har sine poster på statsbudsjettet, men alt snakk om satsinger forblir snakk blant spesielt interesserte.

Ulvesommer i 2015

I Ulvesommer 2015 er offentlig filmstøtte bare en skygge av hva det var 10 år tidligere. En grunn er at offentlig kulturstøtte over flere år ikke har holdt tritt med andre offentlige bevilgninger. Dessuten sluker teater og andre kulturinstitusjoner en langt høyere andel av en temmelig fastlåst kulturpost. Overskridelsene på operaen og de statlige teaternes budsjetter har vært en omfattende hodepinne for alle kulturministere. Det herskende syn er at staten må ta ansvar for sine egne institusjoner, resten får det bli opp til markedet å utvikle. De fleste ser ut til å tilpasse seg dette.

Filmtilbudet er stort, ikke minst fra utlandet. De fleste filmer kommer som digitale kopier på nett eller DVD bare 2 måneder etter kinopremieren. Mange foretrekker derfor å kjøpe og se film på egen hjemmekino framfor å se film på mer dyrere kinoer.

Likevel holder kinobesøket seg. Først og fremst fordi kinoene framstår som attraktive møteplasser i en tid preget av elektroniske hjelpemidler og digital-

kommunikasjon på alle områder. Kinoene – sammen med biblioteker, sportsarenaer og spillebuler – er sosiale møteplasser hvor det er mulig både å dyrke (ulike) kulturelle opplevelser sammen med likesinnede. Kinoene er derfor ikke bare fulldigitaliserte, men tilbyr også et bredt spekter av tilleggstjenester som servering og kjøp av; film, musikk, spill og effektmaker utstyr.

Det er populært å kombinere filmopplevelser med gevanter og utstyr som står i stil til filmen. Mange kombinerer også filmopplevelser med deltakelse i rollespill, ofte unnfanget i kinoens debattavdeling.

Film for de (mange) spesielt interesserte

Ulike subkulturer frekventerer ulike kinoer som spesialiserer seg innenfor forskjellige genrer. Generasjonsforskjellene er også påtakelige. Godt voksne liker å kombinere kino med mat og oppsøker kinoer som ”Mestermøtet” og ”Refleksjo/Fiksjon”. ”Kino Kina” er den for tiden mest populære ungdomskinoen.

Generelt søker ungdom filmopplevelser de kan dele med gjengen, mens de mer voksne søker film med kunstnerisk image. Kinoens genrepreg er både en tilpasning og forsterkning til denne utviklingen. En konsekvens er at det er lite fellesoppfatning om hva som er god film. Store grupper oppsøker ikke kino i det hele tatt og opplever hjemmekino som i alle henseender et fullgodt alternativ

Film er også populært på TV, men hva er film egentlig? I Ulvesommer 2015 er det vanskelig å se forskjellen mellom TV-drama og kinofilm. Dramaturgien ligner. Skuespillerne og produsentene veksler lekende lett mellom TV og kinofilm. Det er i første rekke lengden på filmen som avgjør om den vises på TV/nett eller Kino/DVD/nett. TV-selskapene – i Norge som i resten av verden – har tatt konsekvensen av dette og for lengst opprettet rene dramakanaler. Nyheter, aktualiteter og debatter tilbys både som nedlastbar tjeneste og ferskvare på dedikerte sendeflate.

Få norske produsentmiljøer, men enkelte store hevder seg

Selv om film er et populært underholdningsmedium er det lite av norskproduserte filmer. Mange ønsker å prøve seg og det lages mye amatørfilm og lavbudsjettfilm. Men publikum er kresent og det skal mye ressurser til å konkurrere med utenlandsk film. I tillegg til engelsk språklig film er kinesisk og japansk film blitt populært, mens urdu språklig film holder populariteten innenfor deler av innvandrerbefolkningen.

De beste norske produsentmiljøene inngår i større mediakonsern som produserer hele spekteret av filmuttrykk. For disse er TV-produksjoner helt avgjørende for økonomien. TV-selskapene har i stor grad utskilt selve TV-produksjonen i egne selskaper eller solgt virksomhetene. Den desidert største aktøren er Nordlys (resultatet av sammenslåingen mellom Nordisk Film og produksjonsavdelingene til NRK og SR)

Støtten går til de mest kunstnerisk ambisiøse

Filmstøtten er begrenset, men ikke ubetydelig og forvaltes av Mediefondet. Fondets midler kan gis til alle former for billedelige medier som bidrar til å fremme norsk kultur. I mangel av politisk interesse for hvordan midlene brukes,

har Kultur- og idrettsdepartementet utarbeidet strenge retningslinjer som tilsier at filmer, drama eller spill med klare kommersielle ambisjoner bør klare seg selv. Det er film som støtter opp under norske kreative miljøer som skal prioriteres. Fondets administrasjon har imidlertid store tolkningsmuligheter og prioriterer i praksis filmer med kunstneriske ambisjoner ("kvalitetsfilm"), gjerne med et elitistisk preg.

Det største produsenthusene har tilpasset seg dette og opprettet avdelinger som retter seg mot dokumentarisk og kunstnerisk film. Filmer som gjennomføres med støtte distribueres like gjerne utenom kino som via kino.

Vel så viktig som kinoen er nettbaserte filmklubber. Nettklubben "Nordic Drama" er den største. Den distribuerer smale nordiske filmer på nordiske språk. Det viser seg at det finnes en ikke-ubetydelig etterspørsel etter nordisktalende film også utenfor Norden. På internasjonale filmblogger blir etterspørselen etter nordisktalende film brukt som et bevis for globaliseringen som fenomen.

Film som urbant fenomen

I Ulvesommer 2015 er kino et urbant fenomen. Det finnes kinoer over hele landet og både i stor og mindre byer, men kundegrunnlaget har for lengst blitt borte fra de minste stedene.

Det er bare Vestlands- og Østlandsregionen som har maktet å vedlikeholde visjonen om film og produsentutdanning som kilde til regional vekst. Her er tilgjengelig satsingen betydelig. Filmskolen på Lillehammer har nærmest monopol på dramaturgiutdannelsen og Høyskolen på Volda tilsvarende innen produksjon. Mange klager over at de må til utlandet for å praktisere, men aksepteres som noe som jo gjelder de fleste spesialistutdanninger her i landet.

7.4 Utfordringer og muligheter for norsk film- og kinobransje

Framtidsbildene over og analysene og intervjuene i resten av rapporten trekker opp noen hovedutfordringer og muligheter for bransjene fremover. Vi vil her stikkordmessig liste opp de vi mener er de viktigste.

Produsentbransjen

En bransjestruktur med flere større og mer lønnsomme aktører

Bransjen er fortsatt preget av svært mange små og sårbare aktører. For å få til en endring i bransjestrukturen må noen av aktørene tillates å tjene mer penger enn i dag. Selskaper som bedrer sin økonomi, kan i større grad vokse og blir bedret rustet til å bære mer krevende prosjekter. Det kan legge grunnlaget for at det bygges en næring som får et fastere fundament og bedrer sin konkurranseevne mot stadig sterkere internasjonal konkurranse.

Bransjen sammen med myndighetene bør utvikle og ta vare på nye talenter, som sikrer god rekruttering. Rekrutteringen gir grunnlag en videreutvikling av bransjen, slik at konkurransekraft, kompetanse og profesjonalitet får kontinuerlig

forbedring. Dette setter krav både til utdanningsinstitusjonene for film og andre medier og ikke minst til bransjen selv.

Opprettholde politikernes velvilje

Norsk filmproduksjon er avhengig av offentlig støtte. Det krever at bransjen leverer det politikerne ønsker, nemlig film med høy publikumsoppslutning og med høy kvalitet, samtidig den offentlige støtten ikke blir for høy. Bransjen må være forberedt på at politikerne kan og høyst sannsynligvis vil sette større krav til hva den leverer fremover. Imidlertid er de politiske konjunktorene svingende, selv om bransjen nå har stor velvilje kan det lett snu. Sverige er et eksempel på et land der den politiske interessen for filmbransjen på statlig nivå er relativt begrenset.

Utnytte mulighetene i ny teknologi

Den teknologiske utviklingen i den audiovisuelle sektor går meget raskt. Her ligger det muligheter til nye produkter – og nye kunder, og ikke minst til å distribuere filmproduktene på nye og rimeligere måter. Teknologien vil endre mulighetene til å kommunisere direkte med brukerne av produktene. Det vil oppstå nye arenaer for visning og kommunikasjon, og gamle arenaer vil endre seg mye.

Kinobransjen

Konkurransen fra andre visningsformer

Kinoene møter en stadig hardere konkurranse om folks tid og oppmerksomhet fra andre visningsformer som tv, video og elektroniske spill. Utfordringene er spesielt store når det gjelder å tiltrekke seg ungdom. Kinobesøket blant ungdom faller ikke bare i Norge, men i hele Europa.

Dette gjør at kravene til markedsføring og utvikling av nye publikumstilbud på kinoene øker. Folk stiller også stadig større krav til kvalitet. Dette handler for eksempel om høy kvalitet på lyd og lerret og på komforten i salen. Det handler om å utvikle produktet slik at det blir konkurransedyktig, ikke bare i forhold til andre visningsformer, men også i forhold til et vell av andre tilbud som den stadig mer velstående befolkningen står overfor. En annen utfordring og mulighet blir å utnytte de mulighetene som ligger i samarbeidet med skoler, barnehager og andre kulturinstitusjoner.

Digitalisering

Norske kinoer vil sannsynligvis begynne omleggingen til digitale visninger i løpet av få år. En omlegging til digitale visninger kan gi økt besøk, spesielt på mindre kinoer som i dag har dårlig tilgang på film. Samtidig vil digitaliseringen innebære store kostnader. Den enkelte kino har ikke mulighet til å bære disse kostnadene alene. Å få til en samlet overgang for alle kinoene krever et bredt samarbeid fra aktørene i film- og kinobransjen og fra kinoeierne.

Betydelige økonomiske utfordringer

De aller fleste kinoene i Norge går med underskudd. Det er bare et fåtall kinoer i de største byene som klarer å få overskudd. Mange kommuner har en svært

presset økonomi. Dette får konsekvenser både for politikernes oppmerksomhet og økonomiske handlefrihet i forhold til kinodriften.

8 Danmark og Sverige: Film og tv-produksjoner

8.1 Mål og virkemidler i filmpolitikken

8.1.1 Mål og virkemidler i Danmark

Den politiske støtten til film har vært klart mer framtreddende i Danmark enn i Norge og Sverige de siste årene. Film er trendy, og det er politisk populært å støtte opp under dansk film. Det er også et klart politisk ønske om å styrke produsentenes økonomi i den nåværende filmavtalen. Med unntak av Dansk Folkeparti støtter alle partiene aktivt opp om filmbransjen.

Mål

Både de politiske målsettingene og finansieringen av filmproduksjon reguleres i Danmark gjennom *filmavtaler*. Dette er tverrpolitiske avtaler, som så godt som alle partier representert i Folketinget⁴² har gitt sin tilslutning til. Den nåværende danske filmavtalen spesifiserer de økonomiske rammer og målsettinger for den filmpolitiske innsatsen i perioden 2003 og til og med 2006. De filmpolitiske målsettingene er i filmavtalen delt inn i åtte hovedområder: spillefilm, kort- og dokumentarfilm, talentutvikling, barn og unge, det lokale kinomiljø, nye støtte- og finansieringsmekanismer, bevaring av film og formidling av filmarven og effektevaluering. I tillegg er det satt opp egne målsettinger for Cinemateket samt administrasjon og ledelse. På alle disse områdene angir filmavtalen mer detaljerte målsettinger som Filminstituttet har ansvaret for å følge opp. Vi gjengir noen av dem her:

⁴² Med unntak av Enhedslisten har alle partier gitt tilslutning til den nåværende filmavtalen.

Tabell 8-1 Strategiske innsatsområder og resultatmål i Filmavtalen 2003-2006

Strategisk innsatsområde	Resultatmål
Spillefilm	- 80-100 spillefilm, herav 65-85 danskspråklige, 15-25 internasjonale samproduksjoner. - Sørge for at det opprettes en avtale mellom Produsentforeningen og DR og TV2 om en standardkontrakt som legges til grunn for samtlige avtaler om tv-stasjonenes investering og kjøp av visningsrettigheter. - Etablere ny tilbakebetalingsordning for større internasjonale samproduksjoner - Gjennomsnittlig 100.000 tilskuere per støttet film.
Kort- og dokumentarfilm	- Sikre produksjonsvolum på 170-180 kort- og dokumentarfilm.
Talentutvikling	- Inngå samarbeidsavtale med DR og TV2 om ny talentordning.
Barn og unge	- 26 spillefilm og 40 kort- og dokumentarfilm i perioden. - Gjennomsnittlig 60.000 tilskuere årlig.
Det lokale kinomiljø	- Fremme utvikling av digital distribusjon og fremvisning gjennom økt støtte.
Nye støtte- og finansieringsmekanismer	- Undersøke mulighetene for å etablere andre støtte-/finansieringsmekanismer for å fremme private investeringer.
Bevaring av film og formidling av filmarven	- 10 utgitte DVD'er i perioden med materiale fra kulturarven. - 32 spillefilm samt 80 kort- og dokumentarfilm sikres og restaureres i løpet av perioden.
Effektevaluering.	- Utarbeide effektevaluering for perioden 2003-2006.
Cinematket	- Gjennomsnittlig årlig antall tilskuere er 100.000 - 2100 +/- 200 forestillinger årlig
Administrasjon/ledelse	- Samlede utgifter til administrasjon av tilskudd må maksimalt utgjøre 6 prosent av de samlede tilskuddsutgifter.

Kilde: Det Danske Filminstitut

Ansvar for forvaltningen av filmpolitikken i Danmark ligger til Det Danske Filminstitut. Formålet med Filminstitutets virksomhet er å fremme filmkunst, filmkultur og kinokultur i landet. Instituttets viktigste oppgaver reflekterer dermed også viktige mål for filmpolitikken:

- Yte økonomisk støtte til produksjon av dansk spillefilm og kort- og dokumentarfilm
- Spre kjennskap til både dansk og utenlandsk film, samt salg av og kjennskap til dansk film i utlandet
- Sikre at film og dokumentasjonsmateriale om film blir bevart
- Sørge for et bredt tilbud av publikumsrettede aktiviteter om filmer
- Fremme eksperimentell filmkunst og talentutvikling.

I likhet med Norge er det liten debatt i filmbransjen om de generelle målsettingene. Det er imidlertid ulike syn – også internt i bransjen - på hvor mange film det er hensiktsmessig å lage hvert år. Dette målet må veies opp mot hensynet til støttebeløpet til hver enkelt film, og her gjør ikke alle den samme avveiningen.

Finansiering og organisering

Finansiering

Midlene som stilles til rådighet for filmproduksjon gjennom filmavtalen er hovedsakelig bevilgninger fra staten, men Danmarks Radio og TV 2 bidrar også med betydelige beløp. Filmavtalen legger opp til en samlet økonomisk ramme på totalt 1.775 millioner danske kroner for perioden 2003-2006. Tabell 8-2 nedenfor viser fordelingen av midlene mellom staten og tv-selskapene, der staten finansierer Filminstitutets virksomhet.

Tabell 8-2 *Økonomisk ramme for det danske filmforliket 2003-2006*

Millioner kroner i 2003-priser	2003	2004	2005	2006	2003-2006 i alt
Filminstitutets ramme til tilskudd	245,3	247,2	251,6	251,6	995,7
DR og TV 2s bidrag til tilskudd	92,0	92,0	92,0	92,0	368,0
Tilskudd i alt	337,3	339,2	343,6	343,6	1.363,7
Drift av Filminstitutet					411,5
Total ramme					1775,2

Kilde: Det Danske Filminstitut

I den siste filmavtalen er tv-selskapene mye tyngre inne i finansieringen enn tidligere. For det første er selskapene pålagt å investere bestemte beløp direkte til produksjon. I den nåværende filmavtalen er selskapene inne med til sammen 369 millioner DKK av en total tilskuddsramme på 1363 millioner DKK. Dette innebærer at hver av selskapene i gjennomsnitt skal bruke 60 millioner DKK årlig til dansk film. Av disse skal 35 millioner brukes på spillefilm, 7 millioner på kort- og dokumentarfilm og 4 millioner på en ny talentordning⁴³.

Organisering

Mens det i Norge er flere statlige institusjoner som forvalter ulike deler av filmpolitikken, er ansvaret for å forvalte den danske filmpolitikken lagt til én institusjon, Det Danske Filminstitut (DFI). Filminstitutet slik det ser ut i dag ble opprettet i 1997 som del av en større omlegging av dansk filmpolitikk, der Statens Filmcentral og Det Danske Filmmuseum ble lagt sammen med DFI. Styrelederen blir utpekt av kulturministeren og styret i Filminstitutet har ingen medlemmer fra bransjen selv. Bransjen utpeker en representant til styret, men sitter selv bare i rådgivende utvalg. Filmkonsulentene ansettes av Filminstitutet og sitter i fire år om gangen.

⁴³ TV-selskapene bidrar til filmproduksjon også på andre måter. Se mer om dette i kap. 4 om vilkårene for tv-produksjon.

Målet med omleggingen i 1997 var å få en oppstramming av støtteordningene og en mer profesjonell struktur i saksbehandlingen. I tillegg besluttet DFI å gå inn i filmprosjektene før selve produksjonen ved å yte manuskript- og utviklingsstøtte. For å øke profesjonaliteten i saksbehandlingen, opprettet man to utviklingsavdelinger, en for spillefilm og en for kort- og dokumentarfilm som ivaretar saksbehandling og kunstnerisk vurdering av prosjekter.

Støtteordninger

Filminstituttet deler ut støtte gjennom hovedsakelig fire støtteordninger:

Konsulentordningen: Innenfor konsulentordningen kan det ytes manuskriptstøtte, utviklingsstøtte og produksjonsstøtte, samt støtte til distribusjon og formidling. Denne ordningen tilsvarer i store trekk Filmfondets støtte etter konsulentvurdering (tilskudd til landfilm). Prosjektene blir vurdert av en filmkonsulent som kommer med en innstilling til Filminstituttet om støtte.

60/40-ordningen: 60/40 ordningen omfatter både utviklingsstøtte og produksjonsstøtte. Denne støtteordningen tilsvarer den norske støtten etter markedsvurdering. Dersom produsenten stiller med 40 prosent egenkapital, får man 60 prosent støtte fra Filminstituttet uten at det gjøres noen konsulentvurdering. Man må godtgjøre at prosjektet har et publikumspotensial på 175.000 besøk.

Talentutviklingspuljen: Skal gis til unge uprøvde talenter eller eksperimenter for erfarne folk. Omfatter støtte til utvikling og produksjon.

Kort- og dokumentarfilm: Omfatter manuskriptstøtte, utviklingsstøtte og produksjonsstøtte, samt støtte til distribusjon og formidling.

I Danmark gis det ikke etterhåndsstøtte (som den norske billettstøtten) for langfilm på kino.

Støttebeløpene skal ifølge filmavtalen fordeles på ulike poster som vist i Tabell 8-3.

Tabell 8-3Ramme for tilskudd ifølge filmaftale 2003-2006

Millioner kroner i 2003-priser	2003-2006
Filminstituttets støtte til produksjon og formidling mv.	640,0
DR og TV 2s samlede engasjement	280,0
<i>Spillefilm i alt</i>	<i>920,0</i>
Filminstituttets støtte til produksjon og formidling mv.	161,0
DR og TV 2s samlede engasjement	56,0
<i>Kort- og dokumentarfilm i alt</i>	<i>217,0</i>
Talentutvikling, Filminstituttet	75,0
Talentutvikling, DR og TV 2	32,0
<i>Talentutvikling i alt</i>	<i>107,0</i>
Andre formål under Filminstituttet	119,7
<i>I alt Filminstituttet</i>	<i>995,7</i>
<i>I alt DR og TV 2</i>	<i>368,0</i>
I alt	1.363,7

Kilde: Den danske produsentforening

I hovedsak er det relativt stor tilfredshet i den danske filmbransjen både om både om organiseringen og finansieringen av film. Det er likevel debatt om flere sider ved dette.

Det er ikke noe utbredt ønske om å endre på systemet med filmkonsulenter. I den grad det er debatt om konsulentene er det om enkeltpersoner og enkeltavgjørelser, snarere enn om systemet som sådan. Det betraktes som fornuftig og velfungerende. I likhet med norske produsenter, ønsker imidlertid mange danske produsenter at konsulentene i Filminstituttet i mindre grad skal gå inn og gjøre vurderinger av de enkelte filmprosjektene og konsentrere se mer om de økonomiske prioriteringene. Produsentene ønsker også at produsentene gis større beslutningsansvar.

Både produsenter og enkelte politiske partier (Socialdemokratene og de radikale) mener Filminstituttet har fått for stor innflytelse på de enkelte prosjektene og mener dette går utover den kunstneriske friheten. Konsulentenes rolle i idéutviklingen kommer derfor til å være tema når den nye filmaftalen skal forhandles fram våren 2006. Mange produsenter mener også at Filminstituttet har blitt byråkratisk tungt, og er skeptiske til Filminstituttets produksjonsavdeling som går inn i ulike sider ved produksjonen. Filminstituttet mener på sin side at det kun er et gode for filmen at man hjelper produsent og instruktør med å "skjerpe tankene".

Kritikerne mener videre at det blir produsert for mange film og at profesjonaliseringen og toppstyringen i Det Danske Filminstitut medfører en strømlinjeforming som er med på å true mangfoldet i filmene. Flere peker også på at støtten til hver enkelt film er relativt lik, noe som gjør at budsjettene også er relativt like. Dette er ifølge kritikerne med på å skape ensretting.

Produsentforeningen ønsker også et større fokus på selskapene og mindre på det enkelte filmprosjekt. De peker på at en suksessrik filmbransje er avhengig av

sunne, levedyktige selskaper. Også fra Kulturministeriets side vurderer man om man bør gi mindre penger til enkeltprosjekter og mer direkte til produsentselskapene.

Ser vi på TV-selskapenes rolle, har Danmarks Radio (DR) lenge spilt en sentral rolle i dansk film. Det var for eksempel DR som først gikk inn og finansierte Dogmefilmene. Fra da av ble det etablert et tett samarbeid med produsentselskapene Nimbus og Zentropa. TV-selskapenes bidrag til filmproduksjon har likevel økt betydelig etter at de fikk konkrete forpliktelser. TV-selskapene er ikke uenige i at de skal bidra og mener samarbeidet på mange måter er positivt. De er likevel skeptiske til Filminstituttets rolle. TV-selskapene vil ha et ord med i laget når det gjelder hvilke filmer deres støtte skal gå til.

Produsentene fornøyde med at tv-selskapene bidrar mer enn tidligere, men er likevel skeptiske til hvordan prosentsatsene for hvor mye som skal legges ut faktisk beregnes. Dette ble ikke spesifisert i forliksteksten og Produsentforeningen etterlyser dokumentasjon fra tv-selskapene som er nødvendig for å kunne følge utviklingen og måle effektene av bestemmelsene.

Når det gjelder tv-produksjoner, mener danske produsenter, i likhet med norske, at tv-selskapene setter lave priser.

En annen utfordring er konkurransen fra TV2s regionale kontorer. Regionene har mye ledig kapasitet og agerer delvis på samme marked som produsentene, med programproduksjon, utleie av utstyr og fasiliteter samt reklamefilmproduksjon. Produsentene er opptatt av at ikke denne virksomheten indirekte er støttet av lisensmidler og på den måten hemmer den frie konkurransen i markedet.

8.1.2 Mål og virkemidler i Sverige

Mål

I likhet med de andre skandinaviske landene, er målene for filmpolitikken formulert flere steder, både i regjeringens proposisjoner om svensk filmpolitikk og i avtalene som forhandles fram mellom regjeringen og filmbransjen.

I regjeringens proposisjon Fokus på film – en ny svensk filmpolitikk er hovedmålene formulert på følgende måte⁴⁴:

- Fremme verdifull svensk filmproduksjon samt spredning og visning av verdifull film
- Bevare og tilgjengeliggjøre filmer og materiale av film- og kulturhistorisk interesse, både for forskning og for allmennheten.
- Arbeide for internasjonalt samarbeid på disse områdene.
- Forbedre kvinnelige filmskaperes vilkår.

I den nye filmavtalen som ble forhandlet fram høsten 2005 er regjeringen og filmbransjen enige om følgende mål for årene 2006-2010:

⁴⁴ Regjeringsbeslut 54 (22-12-2004)

- støtte og stimulere fornyelse og utvikling av verdifull svensk filmproduksjon samt distribusjon og visning av film i hele landet,
- arbeide for at svensk filmproduksjon skal utgjøre en dynamisk vekstbransje,
- forbedre kvinnelige filmskaperes vilkår,
- fremme arbeidet mot ulovlig håndtering av film i alle visningsformer,
- arbeide for at svensk film skal speile hele landet,
- arbeide for at svensk film skal nå et større publikum i alle visningsformer, både i Sverige og internasjonalt, samt å
- arbeide for at antallet kinobesøk i Sverige skal øke.

Disse målsettingene er ikke spesifisert i konkrete tall som i Danmark. Man vurderte ifølge Kulturdepartementet å sette opp et konkret mål for årlig antall produserte filmer, men endte opp med et mer generelt mål. Av de oppsatte målene er det bare ett som er presisert klarere, og det er målet om å forbedre kvinnelige filmskaperes vilkår. Ifølge avtalen bør det minst ett år før avtaleperiodens slutt være 40 prosent kvinner innen kategoriene manusforfattere, produsenter og regissører. Dette målet har det vært en viss debatt om, selv om alle parter formelt sett har sluttet seg til det i avtalen. Producenternas Branschkanski stiller seg også tvilende til hvorvidt det er mulig å nå det målet når det ikke finnes noen økonomiske incitamenter for å nå målet.

For øvrig er det heller ikke i Sverige er det noen omfattende debatt om målsettingene i filmpolitikken. Det er i hovedsak oppslutning om målene – som et stykke på vei oppfattes som såkalt ”varm luft”.

Organisering og finansiering

Finansiering

Svensk filmpolitikk skiller seg fra blant annet Norge ved at finansieringen er et spleiselag mellom staten og ulike aktører innenfor film- og tv-bransjen. Filmavtalene inngås mellom staten, aktører innenfor filmbransjen og tv-kanalene Sveriges Television og TV 4. Den første filmavtalen ble inngått i 1963. Siste filmavtale trådte i kraft 1. januar 2000⁴⁵. Etter planen skulle 2000 års filmavtalen gjelde ut 2004, men partene klarte ikke å komme til enighet i tide. Forhandlinger har pågått lenge, og ny avtale ble underskrevet 15. september 2005. I motsetning til tidligere avtaler, omfatter den nye filmavtalen bare produksjon av film, mens staten skal ta seg av de øvrige oppgavene innen film.

I 2004 var den samlede støtten til film på til sammen 404 millioner svenske kroner. Tabell 3.3 viser hvor mye filmavtalens ulike parter har bidratt med i årene 2000-2004. Av midlene som ble tildelt Filminstitutet i 2004, er det statens bidrag som utgjør den største andelen, med 226 millioner svenske kroner. Dernest følger

⁴⁵ Avtalepartnere for 2000 års filmavtalen er den svenske stat, Sveriges Biografägareförbund, Folkets Husföreningarnas Riksorganisation, Riksföreningen Våra Gårdar, Sveriges Filmuthyrareförening u.p.a., Föreningen Sveriges Filmproducenter, Sveriges Television AB og TV 4 AB.

bidrag fra kinoene med 119 millioner. Fjernsynskanaler har bidratt med til sammen 49 millioner kroner.

Tabell 8-4 Økonomisk ramme for støtten til svensk film 2000-2004

Millioner kroner	2000	2001	2002	2003	2004
Staten	200	201	201	226	226
Kinoene	106	115	123	128	119
STV og TV4	45	45	48	48	49
Øvrige	15	17	13	11	10
Samlet ramme	366	378	385	413	404

Kilde: Svenska Filminstitutet

Filmavtalen inneholder klare spesifikasjoner av hvor store prosentandeler av rammen som skal gå til ulike typer formål.

Systemet med filmavtaler har både fordeler og ulemper. Mange peker på at fordelene med avtalene er at det skaper forutsigbarhet ved at rammene bestemmes for fem år om gangen. En annen fordel som mange framhever er at det er bra at de fleste delene av bransjen er med på å finansiere avtalen. Det gjør at det kommer mer penger til filmstøtte enn det ellers ville gjort. I tillegg peker noen på at avtalen skaper en samholdighet i bransjen.

På den annen side er det også mange som er kritiske til filmavtalene. Legitimiteten i avtalen svekkes av at video/DVD-bransjen og betal-tv ikke er med, siden store deler av inntektene fra filmen ligger her, og at det er her man forventer den største veksten i framtidige inntekter. Forsøk på å få denne bransjen med har imidlertid ikke lyktes. DVD-bransjen betaler full moms og vil ikke være med som part i avtalen uten at det samtidig gis en eller annen form for økonomisk kompensasjon.

Samtidig er det fortsatt usikkerhet om deler av inntektene fordi støtten fra kinoene skal utgjøre 10 prosent av deres omsetning. De siste årene har inntektene fra kinoene gått ned, i takt med synkende besøkstall. Dermed har det også blitt mindre penger til filmstøtte.

Det blir også påpekt at det er en tidkrevende forhandlingsprosess hver gang en ny avtale skal forhandles fram, og at det er mange interessekonflikter som kommer fram hver gang.

Et annet problem er ifølge mange av aktørene i bransjen at staten trekker seg tilbake hver gang en ny avtale er ferdigforhandlet og i liten grad er med som en aktiv part. I og med at Riksdagen ikke har noen innflytelse over hva som skal bevilges fra år til år, reduseres også muligheten til å engasjere seg fra politikernes side.

Den største kritikken av filmfinansieringen i Sverige handler likevel om nivået på støtten. Det er et allment synspunkt at filmavtalen er underfinansiert. Det er et mål (sjekk hvor det står) om å produsere 35 film årlig, mens det ifølge Producenternas Branschkansli bare er penger til 25. Gjennomsnittlig støtte per film er 3-4

millioner svenske kroner, som er halvparten av støtten som gis i Danmark og Norge.

Den politiske velviljen man har i Danmark på nasjonalt nivå finner man i større grad på regionalt nivå i Sverige. Regionene har ikke bare et kulturpolitisk mål med denne satsingen, men vel så mye et næringspolitisk mål. Filmsatsingen skal bidra til arbeidsplasser og markedsføring av regionen. Det er tre regionale produksjonsstudioer, Luelå, Trollhättan og Ystad.

Organisering

Det Svenska Filminstitutet ble etablert i 1963 og har hovedansvaret for forvaltningen av svensk filmpolitikk. Blant Filminstitutets viktigste oppgaver er å fordele støtten til produksjon av svensk film samt til distribusjon og visning i hele landet. Filminstitutet har også ansvaret for utbredelsen av svensk film internasjonalt og for arbeidet med å bevare og levendegjøre den filmhistoriske arven.

Filminstitutets styre utpekes av regjeringen og styret ansetter en direktør som har ansvaret for den løpende virksomheten. Styret utpeker også et samarbeidsråd som skal granske instituttets oppfølging av filmavtalen. Som i Norge ansetter Filminstitutet filmkonsulenter som sitter for tre år om gangen, og deres vurderinger gjøres ikke etter bestemte retningslinjer.

Støtteordninger

Filminstitutet gir støtte innenfor hovedsakelig to ordninger:

- *Forhåndsstøtte til produksjon:* Forhåndsstøtten kan sammenliknes med Filmfondets støtte etter konsulentvurdering (tilskudd til langfilm). En filmkonsulent tar stilling til hvert enkelt prosjekt og fremmer en innstilling om støtte til prosjektet. Forhåndsstøtten gis til produksjon av langfilm, barnefilm og kort- og dokumentarfilm. Forhåndsstøtte kan utgjøre maksimalt 80 prosent av de totale produksjonskostnadene, og for at forhåndsstøtte skal gis, kreves det bekreftelse på at øvrig finansiering er sikret.
- *Publikumsrelatert støtte.* Denne ordningen er automatisk og tilsvarer et stykke på vei den norske billettstøtten. Støtten skal baseres på filmens brutto billettinntekter i en periode på 12 måneder etter premieredato. Publikumsrelatert støtte øker omvendt proporsjonalt med forhåndsstøtten. Om filmen ikke har mottatt noe forhåndsstøtte, skal den publikumsrelaterte støtten tilsvare 75 prosent av bruttobillettinntektene. Motsatt skal filmer som har fått mer enn 49 prosent i forhåndsstøtte, få en publikumsrelatert støtte som tilsvarer 25 prosent av bruttobillettinntektene.

I tillegg gis det *utviklingsstøtte* til manusforfattere, produsenter og regissører, til drivhusvirksomhet for unge filmskapere, til videreutdanning av etablerte filmskapere, samt foretaksstøtte til uavhengige produsenter. Det gis også *opphavsmannsstøtte*, som er en etterhåndsstøtte som skal deles likt mellom filmens manusforfatter, produsent og regissør.

Videre gis det støtte til *distribusjon og visning* av film, samt til *filmkulturell virksomhet*. Blant annet gis det penger til de regionale filmsentrene som i sin tur genererer mye støtte fra regionene selv.

Av midler som har gått ut fra Filminstitutet er det produksjonsstøtten som utgjør den største andelen, med 158 millioner SEK i 2004. Produksjonsstøtten gis hovedsakelig ut som forhåndsstøtte. I 2004 gikk 147 millioner SEK til forhåndsstøtte, mens 8 mill. SEK gikk til utviklingsstøtte og 3 millioner i opphavsmannsstøtte. Støtte til distribusjon og visning av film i hele landet utgjorde samme år 87 millioner svenske kroner, mens støtte til filmkulturell virksomhet utgjorde 62 millioner. I tillegg kom 32 millioner kroner til administrasjon og ledelse av Svenska Filminstitutet. I avsnittene nedenfor går vi nærmere inn på de ulike støtteordningene innenfor de tre hovedområdene.

Tabell 8-5 Svenska Filminstitutets bruk av midler 2000-2004

Millioner svenske kroner	2000	2001	2002	2003	2004
Produksjonsstøtte	129	149	147	162	158
Publikumsrelatert støtte	70	50	54	67	65
Distribusjon og visning av film	85	85	85	88	87
Filmkulturell virksomhet	56	62	62	67	62
Drift	28	25	25	30	32
I alt	368	371	373	414	404

Kilde: Svenska Filminstitutet

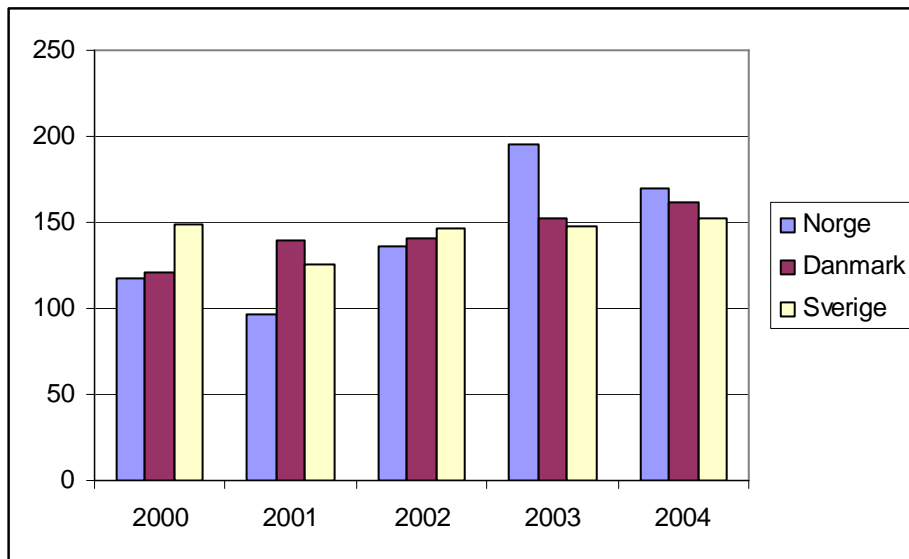
Ser vi på de svenske produsentenes synspunkter på støttesystemet er de ifølge Produsenternas Branschkanski svært opptatte av billettstøtten. Ifølge Branschkansliet er denne ordningen viktig for å få inn andre eksterne investorer. Det er imidlertid et problem at det ikke er satt av nok penger i budsjettet i budsjettet til denne støtten. Selv om dette egentlig er en automatisk ordning som skal fastsettes på grunnlag av antall solgte billetter, ender den ofte med å bli lavere enn forutsatt på grunn av mangel på penger.

Som i de andre landene, er det relativ stor oppslutning om konsulentsystemet, samtidig som særlig de store produsentselskapene ønsker minst mulig innblanding fra filmkonsulentenes side. De ønsker et ja eller nei på søknadene sine, og synes ikke at konsulentene skal ha synspunkter på selve produksjonen. Produsentene ønsker også større mulighet til å gjennomføre store prosjekter. Med dagens støttebeløp per film er ikke det mulig.

Sammenligning av finansiering i Skandinavia

Ser vi på den totale offentlige støtten til produksjon av langfilm i de tre skandinaviske landene, ser vi at det brukes mest penger i Norge på dette, mens nivået er klart lavest i Sverige.

Figur 8.1 Samlet offentlig støtte til produksjon av langfilm i de skandinaviske land (mill. NOK, beløpene er omregnet etter Norges banks årsmiddelkurs)



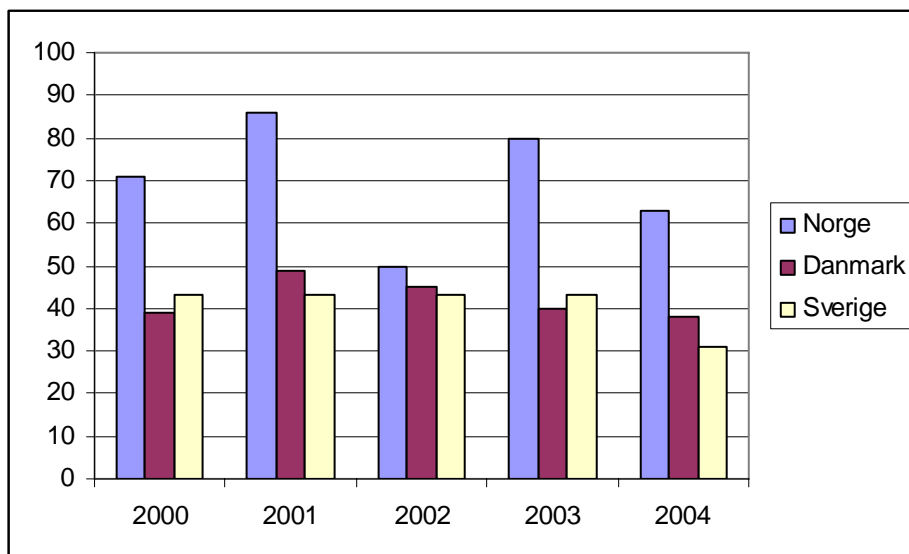
Kilde: Norsk filmfond, Svenska Filminstitutet, Det danske filminstitut

Tallene for Danmark indikerer store økninger i støtten fra 2002-2004. Denne tilsynelatende økningen skyldes i første rekke at markedskursen for den danske kronen mot den norske økte fra 101 i 2002 til 112 i 2004. Tilsvarende, skyldes en del av reduksjonen i den svenske støtten fra 2000 til 2001 som kommer fram i tabellen at markedskursen endret seg fra 96 i 2000 til 87 i 2001.

En mulig forklaring på at nivået er lavere i Sverige er at det svenske markedet er større og at behovet for offentlig støtte dermed ikke er like stort. En annen forklaring som flere av de aktørene ECON har hatt kontakt med trekker fram, er at den politiske viljen til å bruke penger på film ikke er like stor i Sverige som i de andre landene.

Den offentlige støtteandelen er vesentlig høyere i Norge enn i både Sverige og Danmark. Som det framgår av figur 3.2, har andelen offentlig finansiering av film gått ned i samtlige land de siste årene.

Figur 8.2 Gjennomsnittlig støtteintensitet i prosent av totalkostnad



St. meld. Nr. 25 (2003-2004), Norsk filmfond, Svenska Filminstitutet, Det danske filminstitut

* Ekskl. Jeg er Dina blir støtteintensiteten 72 prosent i 2002.

** Tallet er et gjennomsnitt for støtteintensiteten 2000-2003

Privat kapital i Danmark og Sverige

I 2003 ble det etablert et statlig vekstfond som skulle bidra til å reise privat kapital utenfor bransjen, men dette mislyktes. Filminstitutet har gjennomført en analyse av hva som skal til for å fremme private investeringer i dansk film⁴⁶. Konklusjonen her er at private investeringer utover de som finner sted gjennom filmselskapene neppe vil kunne økes. Dette skyldes ifølge rapporten at risikoen er stor og at gevinstpotensialet er begrenset. Rapporten konkluderer samtidig med at private investeringer i filmproduksjon vil kunne gjøres mer attraktive ved å knytte dem til en eller annen form for skattebegunstigende ordning. Det vises til at dette er innført i en rekke andre europeiske land og at dette har bidratt til å sikre en stor del av produksjonen.

I likhet med i Danmark har det svenske Filminstitutets støtte per film gått ned de siste årene for å kunne gi støtte til flere prosjekter. Dette har gjort at mange produsentselskaper er i en sårbar posisjon og at mange ønsker å få inn flere private investorer i prosjektene.

Omfanget av private investeringer er marginalt, slik som i Danmark og Norge. Da man innførte billettstøtten (publikrelaterad stöd) på begynnelsen av 1990-tallet var dette blant annet for å lokke til seg et større innslag av private investeringer i svensk film. Dette har imidlertid ikke hatt noen særlig effekt på omfanget av private investeringer utenfor bransjen. Det kan imidlertid ha gjort at investorer innenfor bransjen har gått inn med mer penger enn tidligere. Flere peker på at det vil være vanskelig å tiltrekke seg private investorer så lenge filmavtalen er underfinansiert slik den er i dag.

⁴⁶ Det Danske Filminstitut: *Undersøgelse af finanseringsmekanismer til fremme af privat investering i dansk film*, København: juni 2004.

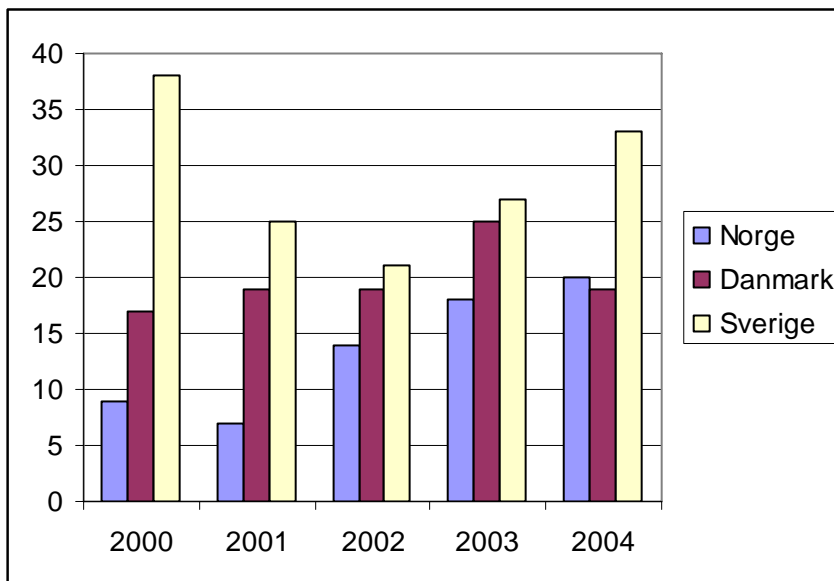
8.2 Svensk og dansk filmbransje

Produksjonsomfang og markedsandeler

Målt i antall filmer er det Sverige som har den største filmproduksjonen av de skandinaviske landene. Siden 2000 har i gjennomsnitt 29 svenske filmer hatt premiere per år på kino. Toppåret var 2000, da 38 svenske kinofilmer ble lansert, mens det i 2002 var 21 svenske premierefilmer. Svensk films markedsandel i hjemmemarkedet målt i kinobesøk har i perioden 2000-2004 ligget mellom 17 og 26 prosent. Så langt i 2005 har svenske filmproduksjoner en markedsandel på 25 prosent.

I Danmark har i gjennomsnitt nesten 20 danske filmer hatt premiere per år på kino siden 2000. I 2004 hadde 24 danske filmer premiere, mens tallet var 17 i 2000. Dansk films markedsandel i hjemmemarkedet målt i antall kinobesøk har i perioden 2000-2004 ligget på mellom 19 og 31 prosent, med et snitt på 25 prosent. I løpet av de første seks månedene av 2005 hadde 17 danske filmer hatt premiere, og dansk film har i denne perioden hatt en markedsandel på om lag 33 prosent.

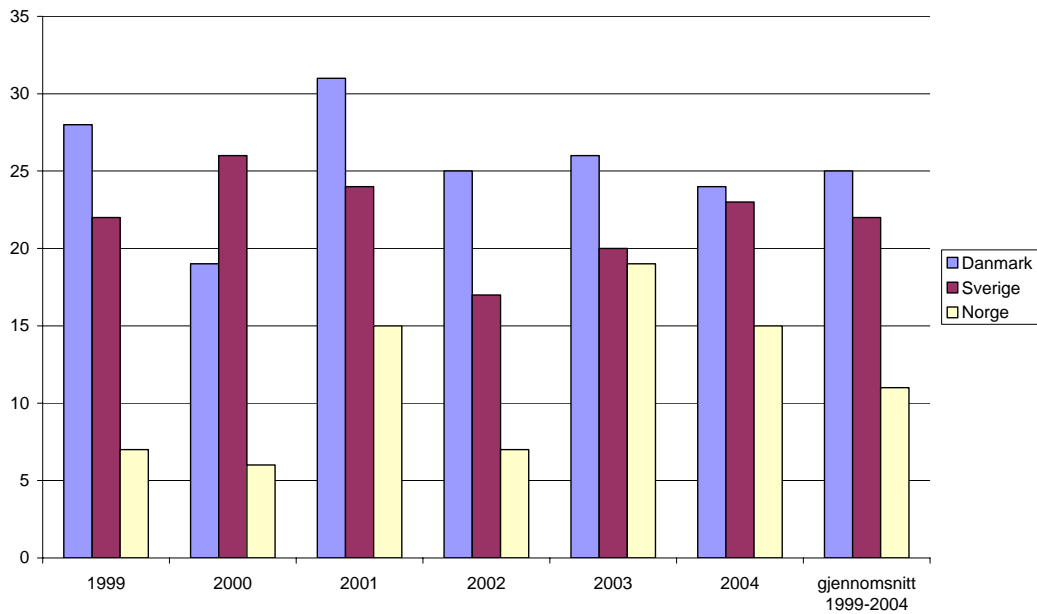
Figur 8.3 Antall kinopremierer årlig (ekskl. samproduksjoner)



Kilde: Norsk filmfond, Svenska Filminstitutet og Det Danske Filminstitut

Figur 8.4 viser utviklingen i nasjonale markedsandeler siden 1999. Som det framgår av figuren har spesielt Danmark, men også Sverige hatt betydelig høyere markedsandel gjennom hele perioden enn Norge.

Figur 8.4 Nasjonale markedsandeler i Skandinavia, 1999-2004 (i prosent)



Kilde: Det Danske Filminstitut

Når det gjelder markedsandeler internasjonalt har mange danske film gjort seg bemerket de siste årene. De ti mest sette filmene siden 1998 har hatt en gjennomsnittlig publikumsoppslutning på til sammen 2.239.523 i Europa og USA, mens de 20 mest sette filmene har hatt en gjennomsnittlig publikumsoppslutning på til sammen 1.259.987. Ingen av de andre skandinaviske landene kan vise til samme utbredelse internasjonalt.

Bransjestruktur

Dansk filmbransje

I likhet med den norske filmbransjen, er den danske filmbransjen preget av noen få store selskaper som Nordisk Film og Zentropa, og mange små produsenter. Produsentforeningen har ifølge medlemslisten til sammen 85 medlemmer. Av disse driver rundt 30 selskaper med produksjon av spillefilm som hovedaktivitet.

På distribusjonssiden er markedet dominert av spesielt fire store aktører, UIP (26 prosent markedsandel), Sandrew (25 prosent), Nordisk Film (24 prosent) og SF Film (17 prosent). Til sammen har disse selskapene 92 prosent av markedet.

I motsetning til Norge, er kinomarkedet i hovedsak privat, med bare fem prosent kommunale kinoer. Nordisk Film er største aktør og eier rundt en fjerdedel av kinoene, etterfulgt av Cinemaxx (11,3 prosent) og Sandrew (4,8 prosent).

Det er større grad av integrasjon over verdikjeden i Danmark enn i Norge. Fem distribusjonsselskaper eier sine egne kinoer, med Nordisk Film som dominerende aktør.

Fra Filminstituttets side er det et ønske om en samling i større selskaper. Instituttets leder, Henning Camre mener er at det er for stor fragmentering, og at de mange små selskapene ikke har kapasitet, verken økonomisk eller kompetanse-

messig til å lage tilstrekkelig mange eller store filmprosjekter. Han peker også på at det er blitt stadig mer komplisert å lage film. Bare det rent juridiske og avtalemessige er en stor oppgave i dag. I dag er det 26 danske produsentselskaper. Camre mener det burde vært rundt åtte.

Produsentforeningen er på sin side opptatt av å ha både store og små selskaper, og mener at små selskaper skaper større bredde ved å få fram nye talenter og ved å være mer eksperimentelle. Foreningen peker videre på at man har fått en større konsentrasjon i bransjen enn tidligere. De tre-fire største selskapene produserer om lag 75 prosent av filmene i 2005.

Svensk filmbransje

Den svenske filmbransjen har mange likhetstrekk med den danske. Man har gått fra å ha noen få store integrerte selskaper til å få mange små produsentselskaper med 5-10 ansatte. Det er i dag 36 medlemmer i produsentforeningen (Producenternas Braschkansli) og det er flere enn noen gang tidligere. I tillegg er det noen selskaper som ikke er medlem i foreningen.

Til sammenlikning var svensk filmbransje for ti år siden dominert av to store produsenter, SF og Sandrew. Disse to selskapene produserer i dag relativt få filmer. Det store antallet produsenter har skapt et mangfold, samtidig som flere peker på at det er flere produsenter enn det er grunnlag for i forhold til de rammene markedet og budsjettene legger. Den svenske filmbransjen er også blitt mindre integrert enn den var tidligere i og med at de nye produsentselskapene driver utelukkende med produksjon.

På distribusjonssiden er det færre og større selskaper, selv om de største er mindre dominerende enn i Danmark. Buena Vista er største distributør med 17 prosent markedsandel, etterfulgt av SF (15 prosent), Sandrew/Warner (13 prosent), Sonet (11 prosent), Columbia (11 prosent), UIP/Universal (10 prosent) og 20th Century Fox (8 prosent).

Strukturen, med få store integrerte selskaper samt mange små produsenter, oppfattes i den svenske filmbransjen både som en styrke og en svakhet. Fordelen med å ha noen store integrerte selskaper er at de sikrer kontinuitet og at de har mulighet til å gjennomføre større og mer kostnadskrevenne prosjekter. Samtidig skaper de mange små produsentselskapene et mangfold i bransjen.

På den annen side blir de store selskapene svært dominerende i bransjen når de andre selskapene er så små. SF og Sandrew eier i dag det store flertallet av kinoer i Sverige. Det betyr at de ikke bare har muligheten til å gjennomføre store prosjekter, men at de også har muligheten til å stanse prosjekter. Det er svært vanskelig for andre produsenter å komme utenom ett av disse selskapene, og de har definert alle vilkår knyttet til kontraktene. Noen mener derfor at det ville være en stor fordel for svensk filmbransje om det kom til noen nye sterke distributører som kunne ta opp konkurransen med de store etablerte selskapene.

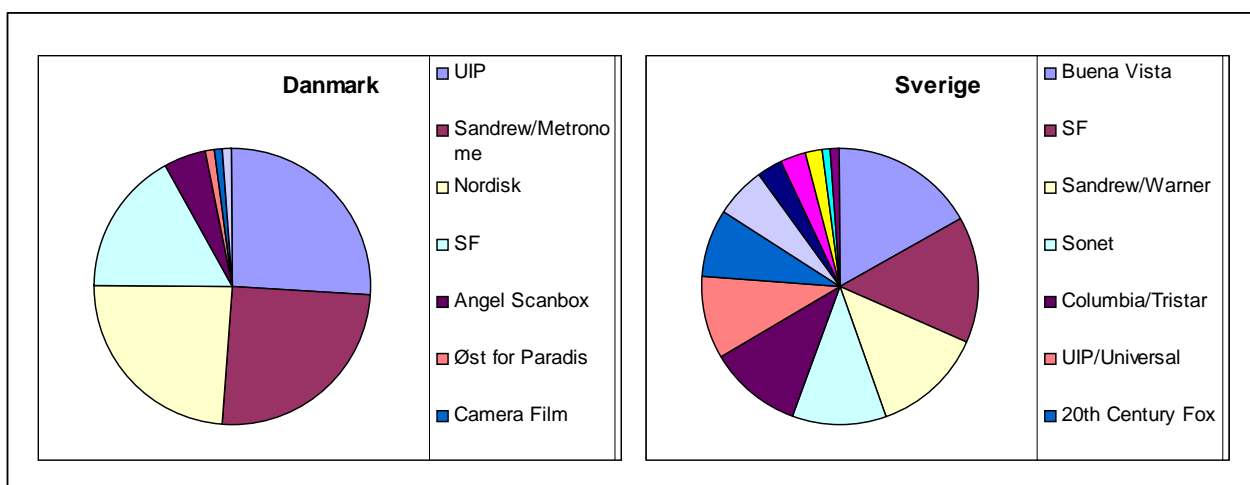
Det er også flere som mener at de små selskapene er sårbare og at de ville fått økt kompetanse og større økonomisk bæreevne dersom de var litt større. De fleste produsentene er fokusert på egne prosjekter og har ikke evne eller kapasitet til å få fram nye talenter.

Når det gjelder vilkårene for tv-produksjoner, er TV4 produsentselskapenes største kunde, mens STV har en stor egenproduksjon slik som NRK. STV legger årlig ut 10-15 prosent av produksjonen til uavhengige produsenter. Produsentene etterlyser en høyere andel og mener man bør gjøre som i Storbritannia og heve grensen til 25 prosent. Produsentene ønsker også et rammeverk for hvordan avtalene skal utformes, slik de har både i Danmark og Storbritannia. I dag presses prisene fra tv-selskapenes side og produsentene får ikke dekket alle produksjonskostnadene. De må dermed finne andre sponsorer i tillegg.

Oppsummering av bransjestrukturen i Danmark og Sverige

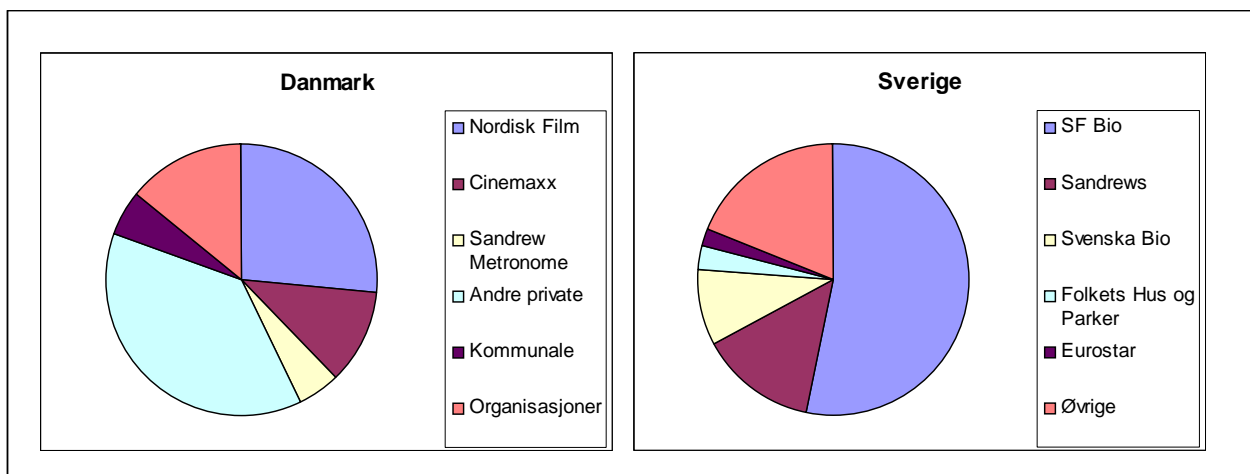
Figur 8.5 og Figur 8.6 oppsummerer grafisk noen utvalgte tall for strukturen ni Danmark og Sverige.

Figur 8.5 Markedsandeler for distributører i Danmark og Sverige 2004



Kilde: Det Danske Filminstitut og Svenska Filminstitutet

Figur 8.6 Eierskap i dansk kinobransje og markedsandeler i svensk kinobransje 2004



Kilde: Det Danske Filminstitut og Svenska Filminstitutet

Økonomi og støtte

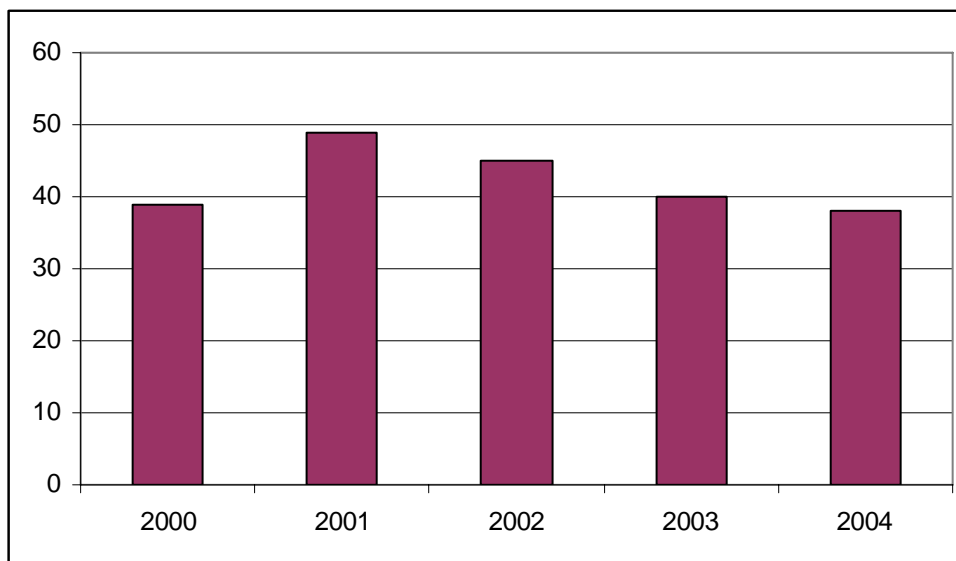
Danske filmer koster i gjennomsnitt 14.5 millioner DKK å produsere. De fleste filmene koster mellom 12 og 25 millioner kroner, mens det også produseres film

med budsjetter over 25 mill DKK, men da er de ofte engelskspråklige samproduksjoner.

Filminstituttets støtteandel per film har gått ned de siste årene, mens filmbudsjettene har gått opp (se figur 3.7). Dette er dekket opp av privat kapital fra produsentene selv og fra andre deler av bransjen.

I 2003 ble det etablert et statlig vekstfond som skulle bidra til å reise privat kapital utenfor bransjen, men dette mislyktes. Filminstituttet har gjennomført en analyse av hva som skal til for å fremme private investeringer i dansk film⁴⁷. Konklusjonen her er at private investeringer utover de som finner sted gjennom filmselskapene neppe vil kunne økes. Dette skyldes ifølge rapporten at risikoen er stor og at gevinstpotensialet er begrenset. Rapporten konkluderer samtidig med at private investeringer i filmproduksjon vil kunne gjøres mer attraktive ved å knytte dem til en eller annen form for skattebegunstigende ordning. Det vises til at dette er innført i en rekke andre europeiske land og at dette har bidratt til å sikre en stor del av produksjonen.

Figur 8.7 Gjennomsnittlig støtteintensitet i prosent av totalkostnad i Danmark 2000-2004 (i prosent)



Kilde: Det danske filminstitut

Ifølge en analyse av finansieringen av dansk spillefilmproduksjon fra 2001⁴⁸ bygger produksjon av film i Danmark på muligheten for å bryte igjennom med en kommersiell suksess som kan være med å betale underskuddsprosjekter. Det blir påpekt at filmbransjen gjennomgående opererer med høy-risiko-prosjekter, og at potensialet for overskudd samtidig er lite. Filmprodusentene er ifølge analysen tvunget til å selge ut filmprosjektene allerede i finansieringsfasen, og avskriver seg dermed muligheten for å tjene store penger. Konsekvensene av dette er at

⁴⁷ Det Danske Filminstitut: *Undersøgelse af finansieringsmekanismer til fremme af privat investering i dansk film*, København: juni 2004.

⁴⁸ PLS Rambøll Management: *Filmproducenterne. Notat vedr. Analyse af finansieringen af dansk spillefilmsproduktion*, 08.05.2001

produsentene i større grad må søke å tjene penger i sekundærmarkedet og å bygge opp supplerende inntektskilder som bærer virksomheten. Ifølge samtaler ECON har hatt med den danske produsentforeningen og andre aktører i den danske filmbransjen, er dette bildet av den økonomiske situasjonen fortsatt dekkende. ECON har imidlertid ikke fått tilgang på tall som viser den økonomiske utviklingen for produsentselskapene etter 2001.

I likhet med i Danmark, har det svenske filminstituttets støtte per film gått ned de siste årene for å kunne gi støtte til flere prosjekter. Det svenske filminstituttet har ikke tall for det enkelte år, men samlet sett var gjennomsnittlig støtteandel per film i årene 2000-2003 på 43 prosent, mot 31 prosent i 2004.

Det har skapt en strammere økonomi for produsentene. Det har imidlertid ikke vært mulig for ECON å få tilgang på tall som illustrerer denne utviklingen.

Den danske suksessen

Selv om det er mange likheter på tvers av de skandinaviske landene, peker Danmark seg ut som landet med klart størst suksess innen film, også internasjonalt. I Europa er det bare Frankrike som overgår Danmark når det gjelder hjemmemarkedsandel. De siste fem årene har den gjennomsnittlige hjemmemarkedsandelen ligget på 25 prosent, og i 2005 er den oppe i 39 prosent.

Den danske suksessen er resultat av et sammenfall av flere ulike faktorer.

Flere peker på at Dansk film nå høster fruktene av tidligere beslutninger både ved Filmskolen og når det gjelder offentlig støtte.

Filmskolens rolle – holdningsendring og samarbeid i team

Nesten alle peker på Filmskolen som en viktig årsak til den danske filmsuksessen de senere årene. I dag er det Filmskolens elever som preger dansk filmbransje og normene for hvordan man skal arbeide.

For det første har Filmskolen bidratt til en holdningsendring i alle deler av dansk filmbransje. Tidligere opererte man ifølge tidligere rektor ved Filmskolen og nå direktør ved det Danske Filminstitut, Henning Camre, med to hovedkategorier film, de kunstneriske, og de folkelige. Det ble tatt for gitt at de populære filmene ikke var kvalitetsfilm. I dag erkjenner man at man trenger diversitet. Det er et mål å produsere film innenfor alle sjangere – og alt skal ha høy kvalitet. Denne holdningsendringen er etter Camres vurdering den viktigste årsaken til at dansk film har lyktes så godt de siste årene, og den er resultat av et systematisk arbeid på Filmskolen. Arbeidet med å endre holdninger begynte allerede på 1980-tallet da man stilte krav til elevene om at filmene måtte kommunisere med publikum. Dette skapte ramaskrik i begynnelsen, men er siden blitt allment akseptert.

En annen viktig side ved Filmskolen er at elevene lærer å arbeide i team fra starten av. Dette er en betydelig styrke når elevene siden skal ut i bransjen og produsere film på egen hånd. Noen har pekt på at nettverkene som skapes mellom manusforfattere, regissører og produsenter er for sterke og sementerer samarbeidsmønstrene i dansk filmbransje, men de fleste mener at dette er en styrke for dansk film. Filmhistoriker fra Film- og medievitenskap på Københavns Universitet, Peter Schepele, oppsummerer skolens rolle slik:

”Skolerne gikk fra at uddanne små Bergman’er og auteur-skikkelser til at lære folk at være et team. Det er blevet et mantra i filmverdenen og hos DFI, at alle projekter, der skal tages stilling til, skal have tre vøglepersoner; instruktøren, produsenten og manuskriptforfatteren. Hvis man ikke har dem, er det kun et udkast. Man har lært samarbeidets kunst” (Information, 26. oktober 2005)

Med en ny generasjon filmskapere, ble det også etablert flere nye produsentselskaper som Zentropa (*Breaking the waves, Dancer in the dark, Dogville, Idiotene, Italian for beginners*, osv) og Nimbus (*Festen, Mifunes siste sang, Soap*, osv.). De har hatt stor betydning og representerer en ”ny generasjon” produksjonsselskaper. De har endret bransjen og andre selskaper ser til dem.

Organisering og finansiering av filmbransjen

Samtidig som Filmskolen har bidratt til at man har fått en kritisk masse med talenter, har et godt og effektivt virkemiddelapparat vært en viktig forutsetning.

I 1997 ble de ulike statlige filminstitusjonene samlet i det Danske Filminstitut. Ifølge Henning Camre gir samlingen bedre muligheter til å lage én filmpolitikk og å se ting i sammenheng. Det er lettere å se hele verdikjeden i sammenheng, fra idé og talentutvikling til produksjon og distribusjon.

Et annet viktig moment er at man har fått avtaler for den offentlige støtten og støtten fra

tv-selskapene som går over flere år. Det at man har fått fireårsavtaler er av stor betydning for bransjen fordi det skaper forutsigbarhet og stabilitet. Da den første filmavtalen ble framforhandlet lyktes man også i å øke budsjettet med 75 prosent sammenliknet med tidligere. I tillegg til kvalitet, ble *volum* nå et selvstendig mål. Det skal alltid være en dansk film som alternativ til en utenlandsk

Samtidig har man lagt om støttesystemet for å sikre bedre budsjettkontroll og større fokus på hvordan filmen blir finansiert. Filmkonsulentene tar stilling til det kunstneriske. I tillegg har Instituttet ansatt eksperter og fagfolk fra filmbransjen som går inn og vurderer de enkelte prosjektene og avgjør støttebeløp. Henning Camre forteller at filminstituttet har lyktes i å bli en attraktiv arbeidsplass, både lønnsmessig og prestisjemessig. Det betyr at de klarer å tiltrekke seg dyktige medarbeidere. I likhet med i Norge, er det likevel ulike vurderinger av hvor mye Filminstituttet skal involvere seg i det enkelte filmprosjekt. Mange produsenter ønsker minst mulig innblanding i prosjektene, mens noen ønsker sparringspartnere underveis.

Man kommer ikke utenom at enkeltpersoner som Lars von Trier og Thomas Vinterberg har vært avgjørende for dansk film og for den internasjonale interessen. Men suksessen til dansk film henger ikke på enkeltpersoner alene. Man ville neppe klart å ha en vedvarende suksess uten den kritiske massen av talenter som man har fått blant annet som et resultat av Filmskolen og et velfungerende støttesystem.

Referanser

- Allmennkringkastingsrådet (2003): *Rapport for 2003*
- Danish film institute (2005): *Facts & Figures*. Production and Exhibition figures for 2004.
- Det danske Kulturministeriet (2002): *Mediepolitisk aftale for 2002-2006*
- Film&Kino (2001-2004): Årbøker.
- Film&Kino (2001-2004): Årsmeldinger
- Film&Kino (2005): Publikums dom. Resultater fra den store landsomfattende kinoundersøkelsen.
- Inst. S. nr. 228 (2003-2004): *Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon*. Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen.
- Kultur- og kirke departementet (2002): *Forskrift om tilskudd til produksjons-selskaper*.
- Kultur- og kirke departementet (2003): *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner*.
- Kultur- og kirke departementet (2004): *Høringsvar forslag til endringer i forskrifter om tilskudd til audiovisuell produksjon*.
- Kultur- og kirke departementet (2005): *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner*.
- Kvalvik, A. og S. Petterson (2004): *Modellering av det norske filmmarkedet*. PriceWaterHouseCoopers.
- Norsk Filmfond (2001-2004): *Årsmeldinger*
- NRK (2004): *Allmennkringkastningsregnskap*
- St. prp.nr. 1 (2001-2002): *Budsjettterminen 2001*. Kulturdepartementet
- St.meld. nr. 22 (2004-2005): *Kultur og næring*. Kultur- og kirke departementet.
- St.meld. nr. 25 (2003-2004): *Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon*. Kultur- og Kirke de prtementet
- St.meld. nr. 48 (2002-2003): *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Kultur- og Kirke departementet.
- Statens medieforvaltning (2004): *Årsmelding*
- TV2 AS (2004): *Allmennkringkastningsregnskap*