

# ORGANISERING AV STATLIGE VIRKEMIDLER PÅ FILMOMRÅDET

## SAMMENDRAG

Utvalget har fått i mandat å vurdere organiseringen av de statlige virkemidlene på filmområdet. Utvalget skal vurdere avgrensningen mellom statens og bransjens oppgaver, ansvarsdelingen mellom de statlige virksomhetene på filmområdet og tilgrensende virksomheter, gjennomgå ansvarsdelingen mellom statlige og regionale oppgaver, foreslå tiltak for å fremme likestilling på filmområdet og gjennomgå den statlige virksomheten innen eksport av norsk film. Utvalget har i tillegg vurdert fjernsynskanalenens ansvar for å delta i finansieringen av norsk filmproduksjon, tilskuddsordningene og målene på filmområdet. Filmbransjen har vist stor interesse for det arbeidet utvalget har gjort, og utvalget har mottatt en rekke nyttige innspill.

Norsk film kan vise til en svært positiv utvikling, der den norske filmen treffer publikum og vinner priser på store festivaler internasjonalt. Utvalget konstaterer at det er mye som fungerer bra, og at omleggingen av filmpolitikken i 2001 har hatt en positiv effekt. Hovedutfordringen er nå å skape en offentlig filmpolitikk som kan gjøre en enda bedre jobb i forhold til den norske filmen. Utvalget har definert et hovedmål for arbeidet, som er å: **Utvikle en helhetlig norsk filmpolitikk**. Filmpolitikken skal fremstå enhetlig og skal være tydelig, forutsigbar og bygget på samarbeid.

Utvalget mener at statens viktigste oppgave må være å sikre stabile rammevilkår og at de statlige virkemidlene må utformes med tanke på å skape kontinuitet og forutsigbarhet for filmskaperne. Utvalget har lagt følgende prinsipper til grunn for sine forslag:

- Utvalget mener det bør utvikles fireårige filmpolitiske planer som fastlegger overordnede mål og nivået på de statlige tilskuddene. Dette vil bidra til å skape kontinuitet og langsiktighet.
- Virkemiddelapparatet må organiseres slik at man kan støtte hele filmens livsløp etter en overordnet plan og styring. Det vil sikre at norsk film møter publikum etter en gjennomtenkt og gjennomarbeidet tilnærming
- En helhetlig strategi for den statlige filmpolitikken må inkludere både det nasjonale og det regionale virkemiddelapparatet. Gjennom dette vil man utnytte de positive synergieffektene av en satsing på film og filmkultur i hele landet.
- Det statlige virkemiddelapparatet skal ha en helhetlig strategisk plan. Handlingsplanene som utarbeides på basis av denne bør knyttes til resultatkontrakter med alle berørte parter. Dette vil legge grunnlaget for en mer målrettet og effektiv virkemiddelbruk. Standardavtaler bør brukes innen hele virkemiddelapparatet slik at vi får en god og forutsigbar samhandling mellom de ulike aktørene
- Det er et overordnet mål å sikre stabilitet i produsentleddet for å bygge opp en mer robust bransje

- Det bør være en helhetlig tankegang i samspillet med utdanningssektoren. Det samme gjelder i samspillet med bransjens organisasjoner og mellom dem.
- Utvalget mener det er naturlig at alle som viser norske filmer også bør ha et ansvar for å finansiere utvikling, produksjon, lansering og distribusjon av norsk film. Dette gjelder både for kinoene, video/DVD, fjernsynskanalene og ikke-lineære tjenester som klikkefilm.

### **Filmpolitiske mål**

Med utgangspunkt i Kulturløftet, Soria Moria-erklæringen og de gjeldende filmpolitiske målene har utvalget foreslått en ny målstruktur. Utvalget mener at de gjeldende målene i hovedsak er dekkende, men har utdypet dem. I tillegg har utvalget ønsket å legge til et mål om økt mangfold. Hovedmålet for den norske filmpolitikken bør være å: *Styrke og sikre et godt og mangfoldig audiovisuelt tilbud basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold.*

### **Forslag til framtidig organisering**

Utvalget har hatt en åpen tilnærming i forhold til hvordan oppgavene på filmområdet kan utføres best mulig, uavhengig av eksisterende struktur. Et samlet utvalg mener at virkemiddelapparatet må reorganiseres for å kunne ha en helhetlig tilnærming til filmens livsløp. Utvalget deler seg imidlertid på hvor omfattende filmens livsløp skal defineres. Et samlet utvalg mener at:

Brukermedvirkning må formaliseres og det må gjennomføres et kreativt og inspirerende samspill mellom virkemiddelapparatet og brukerne. Det bør opprettes et brukerråd der alle de offentlige organisasjonene, bransjeorganisasjonene og de regionale filmsatsingene er representert. Det bør også opprettes kontaktutvalg for å sikre dialogen mellom det statlige virkemiddelapparatet og bransjen.

Ved reorganiseringen av virkemiddelapparatet må man sørge for riktig kompetanse i alle ledd slik at brukerne møter et kompetent virkemiddelapparat. Reorganiseringen skal også ha som mål å effektivisere apparatet slik at frigjorte midler kan flyttes til filmproduksjon.

Utvalgets flertall (8 av 11 som deltok i denne vurderingen) anbefaler at alle statlige filmrelaterte oppgaver samles i en institusjon, etter modell fra Sverige og Danmark. Avgrensningen går mot Filmskolen, FILM&KINO og Nasjonalbiblioteket. Den nye, samlede virksomheten forutsetter en sterk og klar ledelse, klare fullmakter, et uavhengig styre og en delegering av makt fra Kultur- og kirkedepartementet.

Den viktigste begrunnelsen for en samlet virksomhet, er å få et virkemiddelapparat der alle oppgavene på filmområdet ses i sammenheng. Dette er ressursbesparende og gir mulighet for målrettet innsats. For brukerne betyr dette en forenkling, og man behøver ikke forholde seg til flere virksomheter på samme felt. Det er enklere å få til samarbeid og god ressursutnyttelse innen én virksomhet enn mellom flere ettersom det er en felles ledelse.

Utvalgets flertall mener at det ligger et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial i en slik samordning. En samorganisering vil medføre kostnader i form av både tid og utgifter på kort sikt. På lengre sikt vil den kunne gi rasjonaliseringsgevinster i form av samordning av administrative støttefunksjoner, og synergier utløst av samarbeid og bortfall av dobbeltarbeid. Dette fordrer selvsagt en god og profesjonell endringsledelse.

Utvalgets mindretall (3 av 11) anbefaler en organisering som både medfører sammenslåing av institusjoner og en rendyrking av oppgaver. Det viktigste grepet er å samle næringskjeden for alt som har med produksjon av ny norsk film å gjøre: fra idéutvikling til visning i alle vinduer. En slik målretting mot brukergruppene vil være en videreføring av omorganiseringen fra 2001. Forslaget medfører at ansvaret for lansering i utlandet flyttes fra Norsk filminstitutt til Norsk filmfond. Næringskjeden for norsk film avgrenses i begge ender mot videreutdanning og kursvirksomhet, som forslås flyttet fra Norsk filmutvikling til Filmskolen, og bevaring/arkiv/museum (Norsk filminstitutt). Forslaget innebærer to statlige virksomheter på filmområdet: Norsk filmfond og Norsk filminstitutt.

Utvalget mener at FILM&KINO fortsatt bør ha ansvaret for bransjerettede tiltak mot kino og videobransjen, samt tilskudd til import av film og deler av ansvaret for barn og unge. Et flertall i utvalget (7 av 12) mener at det samlede ansvaret for filmfestivalene også bør legges til Film&Kino.

### **Avgiften til norsk kino- og filmfond**

I følge lov om film og videogram av 1987 skal all framvisning av film og videogram i næring samt all omsetning av videogram i næring betale en avgift til Norsk kino- og filmfond (NKFF). Inntektene fra avgiften har økt som følge av den sterke økningen i DVD-omsetning. På bakgrunn av dette mener utvalget at det er behov for å vurdere hvordan den fremtidige bruken av avgiftsmidlene bør innrettes. Utvalget anbefaler samtidig at man endrer avgiftsgrunnlaget for nedlastning av film slik at dette kommer på nivå med avgift på salg og leie av dvd.

Utvalget mener det er naturlig at alle som viser norsk film også bør ha et ansvar for å finansiere norsk filmproduksjon. Dette gjelder både kinobransjen, videobransjen, fjernsynskanalene og ikke-lineære tjenester som klikkefilm.

På grunn av det norske kinosystemet med mange små kinoer i hele landet, bør staten ta et ansvar i digitaliseringen av de kinoene som markedet alene ikke vil kunne finansiere.

Utvalgets flertall (11 av 12) antar at de midlene som ligger i NKFF innen utgangen av 2007 vil være tilstrekkelig til å dekke en vesentlig del av finansieringen av en full digitalisering av norske kinoer, hvis man sørger for å gjennomføre en god prosess rundt de private og kommunale aktørenes rolle i den nye verdikjeden. Dersom dette likevel skulle vise seg å ikke være tilstrekkelig, bør det vurderes om en fortsatt andel av

avgiftsmidlene bør øremerkes digitalisering av kinoene i en overgangsperiode. Eller om det offentlige på annet vis sørger for det nødvendige økonomiske bidrag.

Utvalgets flertall mener at det er naturlig at en del av avgiften til NKFF tilfaller det statlige virkemiddelapparatet, og kan anvendes til oppgaver tilknyttet formidlingen av norsk film. Dette vil gi en klar ansvarsfordeling og helhet i den statlige politikken overfor norsk film, der staten tar det fulle ansvaret for den norske filmen. Utvalgets flertall mener derfor at avgiftsmidlene fra 2008 bør deles mellom FILM&KINO og det statlige virkemiddelapparatet. Fordelingen bør skje i samsvar med hvilke oppgaver FILM&KINO fremdeles skal ha ansvaret for.

Utvalgets mindretall (1 av 12) mener at FILM&KINOs arbeid for kino- og videobransjen er med på å opprettholde et differensiert film- og kinotilbud i distriktene. Uten avgiften i Norsk kino- og filmfond, vil ikke FILM&KINO kunne løse disse oppgavene.

Organisasjonen har de siste årene lagt vekt på å sette av deler av avgiftsmidlene til den kommende digitaliseringsprosessen, for å kunne møte denne på kinoens vegne. Det avsatte beløp er ikke tilstrekkelig til å gjennomføre den nødvendige digitaliseringen. Men dersom avgiftsinntektene opprettholdes på dagens nivå i årene fremover, vil FILM&KINO og Norsk kino- og filmfond ha mulighet til påta seg nye oppgaver når digitaliseringen av norske kinoer er gjennomført.

### **Fjernsynskanalenenes ansvar**

Norske fjernsynskanaler bidrar i liten grad til finansiering av norsk filmproduksjon. Utvalget anbefaler at fjernsynskanalene pålegges å investere i og kjøpe visningsretter til norsk film. NRK bør bidra med 40 millioner i året, TV2 med 30 millioner og de andre norske kanalene med et beløp som står i forhold til dette. Investeringer og kjøp av rettigheter må reguleres i standardkontrakter og betingelser knyttet til investeringene. Utvalget anbefaler at Kultur- og kirkedepartementet tar i bruk de regulatoriske grep som er nødvendige for å gjennomføre dette.

### **Regional filmsatsing**

Utvalget mener det er behov for en helhetlig strategi for hvordan staten ønsker å satse på film i regionene. Det regionale perspektivet må også ivaretas i utformingen av de nasjonale ordningene. De regionale satsingene har ulike karakterer og struktur. Utvalget har derfor vurdert de regionale satsingene i forhold til mål og skiller prinsipielt mellom filmsenter og filmfond. Et hovedprinsipp for finansiering av regionale filmtiltak bør være at all drift skal dekkes lokalt.

*Regionale filmsentre* er rettet inn mot ikke-kommersiell virksomhet som talentutvikling og utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm. Der det regionalt er grunnlag for å drive et filmsenter, bør staten kunne gå inn med midler til talentutvikling, tiltak for barn og unge, utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm. Det bør stilles krav om regional finansiering av driften, samt krav om at det finnes et lokalt filmmiljø og forutsetninger for å drive et filmsenter. Videre bør det formaliseres et samarbeid mellom de regionale filmsentrene og det statlige

virkemiddelapparatet i form av et brukerråd. De statlige midlene til de regionale filmsentrene bør fordeles av det statlige forvaltningsorganet som fordeler midler til filmproduksjon.

*Regionale filmfond* har som formål å investere/co-produsere innen de kommersielle formatene spillefilm og fjernsynsproduksjoner. Utvalget mener at statlig finansiering av de regionale filmfondene vil være et viktig incentiv for å tiltrekke lokal kapital, slik at det samlet vil bli mer midler til norsk filmproduksjon. Det bør derfor opprettes en automatisk ordning der nye, lokale investeringsmidler matches med statlige midler etter forholdet 1:1. Ordningen bør forvaltes av det statlige forvaltningsorganet som fordeler midler til filmproduksjon etter fastsatte retningslinjer.

Staten bør ikke finansiere lokale infrastrukturtiltak eller regionale filmkommisjoner.

### **Likestilling**

Utvalget mener at den skjeve kjønnsbalansen i norsk film gjør at den norske filmbransjen går glipp av talenter og at publikum ikke får tilgang til fortellinger fortalt av kvinner. Med bakgrunn i de siste tre års debatt, utredningsarbeid og bransjens egne innspill har utvalget kommet frem til forslag om mål, tiltak og fremdriftsplan for å endre kjønnsbalansen i tildelingen av statlige midler til norsk filmproduksjon. Innen utgangen av 2010 skal minst 40 pst. av nøkkelposisjonene i norsk film (manus, regi, produsent og hovedrolle) besettes av hvert kjønn. Utvalget har også foreslått tilsvarende krav til den offentlige filmadministrasjonen og bevilgende stillinger og også for medlemmene i inntakskomiteer ved Den norske Filmskolen og øvrige filmstudier ved høyere utdanning. Det bør også etterstrebnes at det samme skal gjelde lærerkreftene ved Den norske Filmskolen og øvrige filmstudier.

Hvis ikke hovedmålene er nådd innen utgangen av 2010 bør det innføres kvotering.

For å oppnå målene foreslår utvalget noen virkemidler som bør tas i bruk i forhold til eksisterende ordninger. Bevisstheten om den skjeve kjønnsbalansen kan med hell økes og kompetansen som må til for å endre forholdene må styrkes.

### **Oppgavene på filmområdet**

Utvalget har gått gjennom de ulike oppgavene på filmområdet og har en rekke forslag til endringer i tråd med tilnærmingen om en helhetlig norsk filmpolitikk. Derfor berører mange av forslagene endringer i ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene. Her følger en kort gjennomgang av noen av forslagene, under hvert kapittel i rapporten finnes det en egen oppsummering av utvalgets forslag.

Utvalget påpeker behovet for at Den norske Filmskolen skal ta et primæransvar for grunn-, etter- og videreutdanningen, og at Kunnskapsdepartementet må gjøre Filmskolen i stand til dette. Kompetanseutviklingen må også støttes gjennom en markant økning av arbeidsstipendene, og gjennom videreutvikling av tilskuddsordningene for talentutvikling.

Utvalget foreslår at utbetalingene til billettstøtten ikke bør tas fra produksjonsmidlene, men gjøres til en overslagsbevilgning på statsbudsjettet. Det bør gjennomføres en økonomianalyse av den norske filmens finansiering og inntjening som grunnlag for å vurdere nivået på den statlige støtten. De ulike tilskuddene til lansering av norsk film bør samordnes og styrkes. Det bør innføres en tilskuddsordning for salg av norsk film til utlandet.

Utvalget mener at FILM&KINO bør videreføre det arbeidet som gjøres innen kino- og videobransjen. Utvalget foreslår en rendyrking av ansvaret for en del oppgaver mellom FILM&KINO og det statlige virkemiddelapparatet slik det er beskrevet i rapporten.

Filmkommisjonen bør etter utvalgets mening finansieres på et annet vis enn i dag. Inntil videre bør den finansieres over en egen post på kulturbudsjettet. Utvalget mener videre at filmkommisjonen bør søke finansieringsmuligheter fra Innovasjon Norge og regionale myndigheter, og at Kultur- og kirkedepartementet bør vurdere muligheten for å overføre det budsjettmessige ansvaret til Næringsdepartementet.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Som følge av utvalgets ulike forslag vil det tilføres nye midler til norsk filmproduksjon. Gjennom utvalgets forslag om fjernsynskanalenenes medvirkning bringes det friske midler inn (selv om deler av dette vil gå med til å erstatte bortfallet av TV2's bidrag i dag via konsesjonsvilkårene). Overføring av deler av avgiften knyttet til visning av film og videogram kan føre til det samme. Reorganisering av det statlige virkemiddelapparatet kan over tid føre til at midler som i dag går til drift, kan overføres til norsk filmproduksjon.

Likevel er det behov for at den statlige bevilgningen økes. Skal man nå de mål utvalget har satt om volum, kvalitet og mangfold er dette nødvendig. Det vil være viktig at man i forbindelse med gjennomføringen av de forslagene utvalget har kommet med, sørger for en klar nivåhevning av bevilgningen. Innfører man samtidig at billettstøtten blir gjort om til en overslagsbevilgning, bør bransjen beholde eksisterende økonomiske rammer uavkortet. Da muliggjør man økonomisk et nytt filmløft.