DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2006–2007)

Veiviseren

For det norske filmløftet

Innhold

1 Innledning, bakgrunn og sammendrag ... 7
1.1 Film som satsingsområde ... 7
1.2 Omlegging av filmpolitikken i 2001 ... 7
1.3 Evaluering av de norske tilskuddsordningene ... 8
1.4 Mandat for Einarssonutvalget ... 9
1.5 Sammendrag ... 9

2 Internasjonale rammebetingelser ... 13
2.1 Innledning ... 13
2.2 WTO og norsk mediepolitikk ... 13
2.3 UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfold ... 14
2.4 Audiovisuell politikk og EØS-avtalen ... 15
2.4.1 Innledning ... 15
2.4.2 Prinsipper for EØS-landenes audiovisuelle politikk ... 15
2.4.3 EØS-avtalens statsstøtteregler ... 15
2.4.4 TV-direktivets betydning for film ... 16

3 Norsk filmbransje i vekst ... 19
3.1 Innledning ... 19
3.2 Publikum ... 19
3.2.1 Innledning ... 19
3.2.2 Utviklingen av kinobesøket i Norge ... 20
3.2.3 Nasjonal markedsandel og publikumsoppslutning på kino i Norge ... 20
3.2.4 Markedsandeler på kino i Norden og Europa ... 23
3.2.5 Publikumsoppslutning på fjernsyn ... 23
3.2.6 Leie og kjøp av film ... 24
3.2.7 Elektronisk formidling – klikkefilm mv. ... 25
3.2.8 Publikum i utlandet ... 25
3.3 Strukturen i den norske filmbransjen ... 25
3.3.1 Innledning ... 25
3.3.2 Virksomheter, omsetning og sysselsetting ... 26
3.3.3 Produksjon ... 26
3.3.4 Distribusjon ... 29
3.3.5 Kino/visning av film ... 30
3.4 Markedet for norsk film ... 31
3.4.1 Innledning ... 31
3.4.2 Kino ... 32
3.4.3 Dvd ... 32
3.4.4 Fjernsyn ... 33
3.4.5 Annen nettbasert distribusjon ... 33
3.4.6 Salg av norsk film til utlandet ... 33
3.5 Finansiering av norsk film ... 34
3.5.1 Innledning ... 34
3.5.2 Offentlig støtte ... 35
3.5.3 Egenfinansiering ... 36
3.6 Digitalisering og opphavsrettigheter ... 37
3.7 Økonomisk betydning av film internasjonalt ... 38

4 Filmpolitiske mål ... 41
4.1 Innledning ... 41
4.2 Einarssonutvalgets forslag til ny målstruktur ... 41
4.3 Høringen ... 42
4.4 Departementets vurdering ... 43
4.5 Ansvarsdeling mellom stat og bransje ... 44

5 Samordning av virkemiddelapparatet ... 47
5.1 Innledning ... 47
5.2 Statlige virksomheter på filmområdet ... 47
5.2.1 Oversikt over virksomhetene ... 47
5.2.2 Norsk filmfond ... 48
5.2.3 Norsk filminstitutt ... 48
5.2.4 Norsk filmutvikling ... 49
5.2.5 Forslag om fremtidig organisering ... 49
5.3 Andre virksomheter ... 52
5.3.1 FILM&KINO ... 52
5.3.2 Avgiften til Norsk kino- og filmfond ... 54
5.3.3 Høgskolen i Lillehammer, Den norske filmskolen ... 55
5.3.4 Norsk filmkommisjon ... 57
5.3.5 Filmparken AS ... 58

6 Statlige tilskuddsordninger ... 61
6.1 Innledning ... 61
6.2 Danmark og Sverige ... 61
6.3 Oversikt over de statlige tilskuddsordningene ... 61
6.4 Produksjonstilskudd til langfilm ... 63
6.4.1 Innledning ... 63
6.4.2 Prosjektutvikling ... 63
6.4.3 Konsulentordning ... 63
6.4.4 Markedsvurdering ... 64
6.4.5 Samproduksjoner med utlandet ... 64
6.4.6 Lansering ... 65
6.5 Billettstøtte ... 65

6.5.1 Innledning ... 65
6.5.2 Evalueringer av ordningen ... 69
6.5.3 Høringen ... 69
6.6 Tilbakebetaling ... 70
6.6.1 Innledning ... 70
6.6.2 Evaluering av ordningen ... 70
6.6.3 Høringen ... 70
6.7 Tilskudd til produksjonsselskaper ... 70
6.7.1 Innledning ... 70
6.7.2 Evaluering av ordningen ... 71
6.7.3 Høringen ... 71
6.8 Tilskudd til fjernsynsproduksjoner ... 71
6.9 Tilskudd til interaktive produksjoner ... 71
6.9.1 Innledning ... 71
6.9.2 Evaluering og høringen ... 72
6.10 Tilskudd til kortfilm ... 72
6.10.1 Innledning ... 72
6.10.2 Evaluering og høringen ... 73
6.11 Manuskriptstøtte ... 73
6.11.1 Innledning ... 73
6.11.2 Evaluering og høringen ... 74
6.12 Tilskudd til teksting av norske filmer på kino ... 74
6.12.1 Innledning ... 74
6.12.2 Evaluering og høringen ... 74
6.13 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 75
6.13.1 Generelt ... 75
6.13.2 Konsulentordning ... 76
6.13.3 Markedsvurdering ... 76
6.13.4 Samproduksjoner med utlandet ... 76
6.13.5 Billettstøtte ... 77
6.13.6 Tilbakebetaling ... 78
6.13.7 Tilskudd til produksjonsselskaper ... 78
6.13.8 Tilskudd til fjernsynsproduksjoner ... 78
6.13.9 Tilskudd til interaktive produksjoner ... 78
6.13.10 Tilskudd til kortfilm ... 79
6.13.11 Manuskriptstøtte ... 79
6.13.12 Tilskudd til teksting av norske filmer på kino ... 79
6.14 Eksport og profilering av norsk film i utlandet ... 80
6.14.1 Innledning ... 80
6.14.2 Statens ansvar for lansering av norsk film i utlandet ... 80
6.14.3 Organiseringen av arbeidet i dag ... 80
6.14.4 Andre nordiske land ... 81
6.14.5 Tilskuddsordninger og utenlandsarbeidet i andre land ... 82
6.14.6 Evalueringer og høringen ... 82
6.14.7 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 82
6.15 Utenlandske filmproduksjoner i Norge ... 83
6.15.1 Innledning ... 83
6.15.2 Situasjonen i Norge ... 83
6.15.3 Andre lands incentivordninger ... 84
6.15.4 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 85
6.16 Innkjøpsordning for norske filmer til folkebibliotekene ... 85
6.16.1 Innledning ... 85
6.16.2 Einarssonutvalget og høringen ... 86
6.16.3 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 86

7 Filmsatsing i hele landet ... 89
7.1 Innledning ... 89
7.2 Regionale filmfond/filmsentre ... 89
7.2.1 Innledning ... 89
7.2.2 Regionale filmfond/filmsentre i dag ... 89
7.2.3 Regionale filmfond/filmsentre i andre land ... 91
7.2.4 Einarssonutvalget ... 92
7.2.5 Høringen ... 92
7.2.6 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 93
7.3 Samisk film ... 95
7.3.1 Innledning ... 95
7.3.2 Samisk filmproduksjon og filmmiljø ... 95
7.3.3 Tilskudd til samiske filmproduksjoner ... 95
7.3.4 Festivaler og andre filmrelaterte aktiviteter ... 95
7.3.5 Høringen ... 96
7.3.6 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 97
7.4 Filmfestivaler ... 97
7.4.1 Innledning ... 97
7.4.2 Einarssonutvalget ... 98
7.4.3 Høringen ... 98
7.4.4 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 98
7.5 Alternative visningsarenaer: filmklubber og Bygdekinoen ... 98
7.5.1 Bakgrunn ... 98
7.5.2 Filmklubber og Norsk filmklubbforbund ... 98
7.5.3 Bygdekinoen ... 99
7.5.4 Einarssonutvalget og høringen ... 99
7.5.5 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 100

8 Barn og unge ... 103
8.1 Innledning ... 103
8.2 Statlige filmkulturelle oppgaver rettet mot barn og unge ... 103
8.3 Andre aktører og møteplasser ... 103
8.4 Einarssonutvalgets forslag ... 104
8.5 Høringen ... 105
8.6 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 106

9 Likestilling ... 109
9.1 Innledning ... 109
9.2 Einarssonutvalgets forslag ... 110
9.3 Høringen ... 110
9.4 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 111
9.4.1 Mål ... 111
9.4.2 Tiltak ... 111

10 Digital kinoframtid ... 115
10.1 Innledning ... 115
10.2 Definisjoner ... 115
10.3 Status for overgangen til digital kino i Norge ... 115
10.4 Status for andre lands overgang til digital kino ... 116
10.4.1 Danmark ... 116
10.4.2 Sverige ... 116
10.4.3 Storbritannia ... 116
10.4.4 USA og Canada ... 116
10.5 Finansiering ... 117
10.6 Einarssonutvalget og høringen ... 117
10.7 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 117

11 Bevaring og formidling av filmarven ... 121
11.1 Bakgrunn ... 121
11.2 Nærmere om arbeidet i Norsk filminstitutt ... 121
11.3 Nærmere om arbeidet i Nasjonalbiblioteket ... 121
11.4 Einarssonutvalgets vurderinger ... 122
11.5 Høringsuttalelsene ... 122
11.6 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 122

12 Fjernsynskanalenes rolle ... 125
12.1 Innledning ... 125
12.2 TV-kanalenes bidrag til filmproduksjon i Europa ... 125
12.3 Situasjonen i Norge ... 126
12.4 Evalueringer og høringen ... 127
12.4.1 Einarssonutvalget og ECON ... 127
12.4.2 Høringen ... 127
12.5 Departementets vurderinger og konklusjoner ... 128

13 Deltakelse i internasjonale programmer ... 131
13.1 Innledning ... 131
13.2 EØS-avtalen ... 131
13.2.1 MEDIA-programmet ... 131
13.3 Europarådet ... 133
13.3.1 Eurimages ... 133
13.3.2 Det europeiske audiovisuelle observatoriet ... 133
13.3.3 Europarådets konvensjon om samproduksjon av film ... 134
13.4 Nordisk Ministerråd ... 135
13.4.1 Nordisk film- og TV-Fond ... 135
13.4.2 Det nordiske dataspillprogrammet, Spel-it ... 135
13.5 Departementets vurderinger og anbefalinger ... 136
13.5.1 Deltakelse i internasjonale programmer ... 136
13.6 Europarådets konvensjon om samproduksjon av film ... 136

14 Økonomiske og administrative konsekvenser ... 139

DET KONGELIGE
KULTUR- OG KIRKEDEPARTEMENT

St.meld. nr. 22

(2006–2007)

Veiviseren

For det norske filmløftet

Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 23. mars 2007, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II)

1 Innledning, bakgrunn og sammendrag

1.1 Film som satsingsområde

Film er et av vår tids viktigste kulturuttrykk. Filmen som kunst- og kulturuttrykk kombinerer på en unik måte andre kunstformer som musikk, drama og levende bilder. Film er både underholdning, et selvstendig kunstuttrykk og et medium som gjenspeiler både historien og vår samtid. Film handler også om identitet, fellesskap og tilhørighet. Vurdert i forhold til publikumsoppslutningen er film et av de mest brukte kulturtilbud i Norge. Det er derfor viktig at det legges til rette for at det kan produseres gode norske filmer som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon.

Norsk film har hatt en svært positiv utvikling de siste årene. Det produseres flere norske filmer årlig. Besøkstallene for norske filmer på kino har hatt en markant økning, og publikums holdning til norsk film er langt mer positiv, særlig blant ungdommen. Regjeringen ønsker å støtte opp om og videreføre denne norske filmsuksessen. Gjennom Kulturløftet og Soria Moria-erklæringen har regjeringspartiene lagt opp til en offensiv filmpolitikk.

Regjeringen ønsker både en opptrapping av de statlige tilskuddene til filmproduksjon og en gjennomgang av de statlige virkemidlene for å sikre at disse brukes effektivt og målrettet.

1.2 Omlegging av filmpolitikken i 2001

Den siste større omleggingen av filmpolitikken ble lagt frem av regjeringen Stoltenberg I i 2000, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001). Stortinget sluttet seg til omleggingen som ble gjennomført i 2001–2002, jf. Budsjett-Innst. S. nr. 2 (2000–2001). Hovedmålet med omleggingen var å få økt publikumsoppslutning om norske filmer. Omleggingen omfattet både tilskuddsordningene og den statlige filmforvaltningen.

Departementets målsetting med omleggingen var blant annet å hente ut gevinster gjennom rendyrking og effektivisering av tilskuddsforvaltningen. Det var også et mål å få en klarere ansvarsdeling mellom staten og bransjen, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001):

> «Et av hovedmålene med omleggingen er å gi filmbransjen større ansvar og frihet. Den kunstneriske utvikling forblir et privat ansvar. Kulturdepartementet ønsker på sin side å legge til

rette for utviklingen gjennom støtteordninger som stimulerer til nyskaping, langsiktig idé- og prosjektutvikling og økte private investeringer i norske filmer. Kulturdepartementet legger opp til en styrking av sektoren gjennom dialog med og økt ansvarliggjøring av brukerne. I første omgang legger departementet opp til å hente ut en gevinst gjennom rendyrking og effektivisering av tilskuddsforvaltningen. Departementets forslag til omlegging og effektivisering av støtteordningene og forvaltningen av disse legger til rette for en mer effektiv bruk av statens ressurser samtidig som det åpner for prioritering av nye tiltak. Omleggingen bygger på forutsetningen om at økt aktivitet vil resultere i økt kvalitet og på sikt gi økt publikumsoppslutning. Departementets rolle er i første rekke å legge forholdene til rette. Det er bransjens ansvar å levere et vellykket resultat».

Omleggingen av de statlige virksomhetene på filmområdet la opp til en deling av virksomhetene etter funksjon og målgruppe:

«Kulturdepartementet har i forslag til organisering av filmforvaltningen lagt vekt på å dele oppgaver mellom virksomhetene med utgangspunkt i hvilke funksjoner virksomhetene skal ivareta og hvilke målgrupper de skal betjene. Departementet foreslår å samle all tilskuddsforvaltning rettet mot filmprodusentene i et nytt fond. De tradisjonelle forvaltningsoppgavene som har allmennheten som målgruppe vil ligge til Norsk filminstitutt (bevaring, formidling og profilering av film). Det opprettes en ny virksomhet – Norsk filmutvikling – på grunnlag av Statens studiesenter for film. Norsk filmutvikling vil ivareta oppgaver knyttet til utvikling og kompetanseheving i første rekke rettet mot profesjonelle filmarbeidere. Departementet legger til grunn at staten ikke skal ivareta oppgaver som private kan ivareta på en fullgod måte.»

Forslaget til omlegging og effektivisering av støtteordningene og forvaltningen av disse, skulle legge til rette for en mer effektiv bruk av statens ressurser samtidig som det åpnet for prioritering av nye tiltak. En av konsekvensene av omleggingen i 2001 var at det statlige eierskapet i Norsk Film AS ble avviklet. Staten opprettholdt eierskapet i Filmparken AS/Norsk filmstudio AS.

Det ble gjort endringer i de eksisterende støtteordningene, og det ble innført to nye tilskuddsordninger; tilskudd etter markedsvurdering og direkte produsentstøtte. For å sikre en hensiktsmessig fordeling av tilskuddsmidlene ble det foreslått enkelte innstramminger i ordningene. Det ble også innført en tilbakebetalingsordning.

Gjennom å legge til rette for en klarere ansvarsdeling mellom staten og bransjen, var målet å oppnå større kontinuitet og et mer profesjonelt produksjonsmiljø, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001):

«Departementet legger videre vekt på tiltak som fremmer kontinuitet og økt aktivitet i produksjonsmiljøene og økt ressursutnyttelse og kostnadseffektivitet i den enkelte filmproduksjon. Det er et mål å øke egenkapitalen og private investeringer og å stimulere til sterkere innsats for prosjektutvikling og markedsføring.»

Siden omleggingen i 2001 har det vært en kraftig økning i publikumsoppslutningen om norske filmer. Antall filmer er også økt kraftig sammenliknet med slutten av 1990-tallet. Omleggingen i 2001 har helt klart hatt en positiv effekt på den norske filmsuksessen, og har ført til en vitalisering av produksjonsmiljøet og tilfanget av de gode filmprosjektene. I tillegg er det en rekke andre faktorer som er med på å forklare den positive utviklingen, blant annet etableringen av Filmskolen på Lillehammer. Bransjeorganisasjonene[1] viser i sitt høringssvar til Einarssonutvalget (jf. kapittel 1.4) til at

«…norsk film har vist en positiv utvikling siden filmpolitikken ble omlagt i 2001. Vi mener dette skyldes en rekke forhold, ikke bare omorganiseringen av statlige støtteordninger, men også et sterkere norsk produksjonsmiljø, nedleggelse av statlig produksjon, bedre manuskripter, resultatene fra de første studentene fra filmskolen, en tydeligere rollefordeling mellom statlige oppgaver og bransjens ansvar, m.m.»

1.3 Evaluering av de norske tilskuddsordningene

I St.prp. nr. 1 (2000–2001) ble det fastslått at det skulle foretas en ny evaluering av ordningene innen fem år etter at de hadde trådt i kraft.

Siden 2001 har det skjedd endringer i organisering, samarbeidsmønstre og pengestrømmene i bransjen, samtidig som publikumsoppslutningen om norske filmer har økt betraktelig. Det skjer

[1] Felles høringssvar fra Norsk Filmforbund, Norske film- og tv-produsenters forening, Norsk Skuespillerforbund, Norske Filmregissører og Norske Dramatikers Forbund.

også kontinuerlig store endringer i distribusjonsformer i form av digitalisering av filmdistribusjon og kinovisning. Det ble derfor i St.prp. nr. 1 (2004–2005) varslet at virkemidlene i den statlige filmpolitikken skulle evalueres i løpet av 2005.

På oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet gjorde konsulentselskapet Rambøll Management AS i 2005 en evaluering av tilskuddsordningene på filmsektoren. Selskapet la frem rapporten «Kartlegging og vurdering av utviklingen av den norske filmbransjen», som var på bred høring våren 2006. Norske Film- og tv-produsenters forening, med støtte fra FILM&KINO, fikk samtidig utarbeidet en egen rapport «Rammevilkårene for film- og tv-produksjoner og kino», utarbeidet av ECON Analyse. Rapporten forelå våren 2006.

Disse rapportene omhandler i hovedsak de statlige tilskuddsordningene og andre økonomiske virkemidler. Begge rapportene har i tillegg enkelte vurderinger knyttet til de statlige virksomhetenes arbeid og de til dels overlappende arbeidsoppgaver, samt grenseflatene mot Norsk kino- og filmfond.

Kultur- og kirkedepartementet ønsket i tillegg en gjennomgang av organiseringen av virkemiddelapparatet på filmsektoren. Høsten 2006 ble det derfor satt ned et utvalg under ledelse av Kristenn Einarsson som skulle foreslå organisering av de statlige virkemidlene på filmområdet.

1.4 Mandat for Einarssonutvalget

Kultur- og kirkedepartementet satte 30. august 2006 ned et utvalg for å vurdere organiseringen av de statlige virkemidlene på filmområdet. Utvalget besto av tolv medlemmer med bred erfaring fra filmsektoren. Utvalget fikk følgende mandat:

> «Med utgangspunkt i Kulturløftet, Soria Moria-erklæringen og de gjeldende filmpolitiske målene skal utvalget foreslå organisering av den statlige filmpolitikken frem til 2014. Utvalget skal i størst mulig grad komme med konkrete anbefalinger og eventuelle forslag til endringer. I denne sammenheng skal utvalget:
> – Vurdere avgrensingen mellom statens og bransjens ansvarsområder.
> – Vurdere ansvarsfordelingen mellom de statlige virksomheter på filmområdet (Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling) og forholdet til andre virksomheter/virkemidler (Norsk kino- og filmfond, FILM&KINO, Nasjonalbiblioteket, Filmskolen, Filmkommisjonen, kommunene og eventuelt andre virksomheter). Foreslå eventuelle endringer i det samlede offentlige virkemiddelapparatet for å oppnå profesjonalisering og god ressursutnyttelse i alle ledd.
> – Gjennomgå ansvarsdelingen mellom statlige og regionale oppgaver på filmområdet, blant annet i forhold til filmsentrene/filmfondene og hvilken rolle staten skal ha når det gjelder finansiering av de regionale tiltakene.
> – Foreslå tiltak for å fremme likestilling på filmområdet.
> – Gjennomgå den statlige virksomheten på området eksport av norsk film. Se på forholdet mellom kulturformidling og kommersiell eksport og ansvarsfordelingen mellom det offentlige og private ved kommersiell lansering i utlandet. Foreslå tiltak for å fremme eksporten av norsk film i utlandet.
>
> Utvalget skal avgi sin innstilling innen 7. desember 2006.»

Utvalgets innstilling har vært på bred høring med frist 26. januar 2007. Det er kommet inn 94 høringssvar.

1.5 Sammendrag

I *kapittel 2* redegjør departementet kort for de internasjonale forhold på mediesektoren i WTO-sammenheng, i UNESCO og innenfor EØS-samarbeidet. En viktig konklusjon er at kombinasjonen av teknologiske endringer, digitalisering av innhold og distribusjon sammen med tendensene til globalisering, gjør en aktiv deltakelse i internasjonale fora viktigere enn noensinne.

Kapittel 3 gir en oversikt over status og utviklingstrekk i norsk audiovisuell sektor. Publikumsoppslutningen om norske audiovisuelle produksjoner i alle kategorier har økt betydelig de siste årene. Kapitlet gjennomgår de ulike sektorer og viser at innenfor distribusjon er det blitt færre og større selskaper, mens produksjon fortsatt består av mange og små selskaper. Markedene for norsk film er også i endring. Mens kinovisning tidligere var den dominerende inntektskilden for norske filmer, blir andre visningsformer, særlig dvd, fjernsyn mv. stadig viktigere. Til slutt beskrives finansieringen av norsk film.

I *kapittel 4* gjør departementet nærmere rede for de politiske målene på filmsektoren. Departementet legger til grunn at målene bør være visjonære og fremtidsrettede, samtidig som de lar seg

tilpasse til den løpende utvikling på området. Hovedmålet for sektoren er et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskapning, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt. Videre foreslås en rekke konkrete resultatmål som skal nås innen 2014. Kapitlet tar videre for seg ansvarsfordelingen mellom stat og bransje.

Meldingens *kapittel 5* omhandler det institusjonelle virkemiddelapparatet på filmfeltet. Kapitlet gir en bred oversikt over organisering, oppgaver mv. i de statlige virksomhetene Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling. Departementet foreslår at det etableres en ny virksomhet på grunnlag av disse tre institusjonene, i meldingen kalt «det nye filminstituttet». Dette vil gi grunnlag for å drive en helhetlig filmpolitikk der alle virkemidler kan ses i sammenheng. Samtidig er det viktig at organiseringen av det nye filminstituttet ivaretar de ulike oppgavenes særpreg. Oppgavene som i dag ivaretas av den nasjonale filmkommisjonen, legges til den nye virksomheten. Departementet legger også til grunn at det bør foretas en oppgavefordeling, slik at andre institusjoner kan overta oppgaver som i dag ligger i de tre institusjonene. Arbeidet for barn og unge bør styrkes og koordineres bedre, og hovedansvaret bør legges til FILM&KINO. Etter hvert som det settes av tilstrekkelige midler til digitalisering av kinoene, bør deler av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond brukes til andre oppgaver på filmfeltet. Departementet foreslår at det gjennomføres drøftinger med FILM&KINO om dette. I kapitlet foreslås det også at ansvaret for arkivering og restaurering av film bør samles i Nasjonalbiblioteket, og at det nye filminstituttet har ansvaret for formidling og forskning, og at dette arbeidet styrkes. Avslutningsvis i kapitlet gis det en status for virksomheten i Filmparken AS og Norsk filmstudio AS. Departementet legger til grunn at det statlige eierskapet skal opprettholdes, men at det ikke skal gis statlige tilskudd til selskapene.

Kapittel 6 gir en bred gjennomgang av de statlige tilskuddsordningene på området. Departementet foreslår at ordningene i det vesentlige videreføres som i dag, men foreslår enkelte endringer. Det foreslås en ny ordning med pakkefinansiering til produksjon for å bidra til et sterkere produksjonsmiljø. I kapitlet foreslår departementet også at tilskudd til talentutvikling samles i en ordning. Videre foreslår departementet at etterhåndsstøtten (billettstøtten) videreføres, men at det vurderes endringer i satser, beregningsgrunnlag og tilbakebetalingsordninger. Dette krever bedre tallgrunnlag. Det vil derfor bli foretatt nærmere studier og konsekvensanalyser. På grunnlag av disse vil departementet ha en dialog med bransjen før eventuelle endringer i regelverket gjennomføres. Til nå har styret i Norsk filmfond hatt ansvaret for å fordele midler mellom de ulike tilskuddsordningene. Departementet foreslår at ansvaret for denne hovedfordelingen legges til departementet. Kapittel 6 drøfter også eksporten av norsk film til utlandet. Det er et klart mål å øke eksporten av norsk film. Dette er i utgangspunktet den enkelte produsents ansvar, men staten bør bistå produsentene i dette arbeidet, blant annet gjennom særskilte tilskudd til lansering i utlandet. Som et ledd i regjeringens satsing på kultur og næring, tar departementet sikte på å innføre en prøveordning med tilskudd til utenlandske filmproduksjoner i Norge. Tilskuddet bør beregnes ut fra dokumenterte kostnader påløpt i Norge og utgjøre maksimalt 15 pst. av dette. Det forutsettes at dette skal gjelde produksjoner som bidrar til å fremme de overordnede mål på filmsektoren. Ordningen vil få en beløpsmessig øvre grense, og forutsettes evaluert etter tre år. I kapitlet foreslår departementet at det innføres en innkjøpsordning for norske filmer til bibliotekene etter mønster fra ordningene med innkjøp av litteratur og musikk.

I *kapittel 7* kommer departementet nærmere inn på de regionale filmsatsingene i Norge. Departementet mener at det fortsatt bør gis statlig støtte til de *regionale filmsentrene*, men at selve driften av disse dekkes av regionen. De statlige midlene skal kunne benyttes til utvikling og produksjon av kortfilm, dokumentarfilm, kompetansehevende tiltak mv. Tilsvarende foreslår departementet at det opprettes en prøveordning med statlige tilskudd til *regionale filmfond*. Departementet legger til grunn at de statlige tilskudd gis under forutsetning av at regionen bidrar med minimum samme beløp som staten. Kapittel 7 inneholder også en drøfting av samisk film. Departementet forutsetter at det nye filminstituttet også bidrar til å styrke, bevare og videreutvikle den samiske kulturen. I kapitlet foreslår departementet videre at ansvaret for å gi tilskudd til de ulike filmfestivalene i Norge legges til et uavhengig, bredt sammensatt festivalstøtteutvalg under FILM&KINO. Kapittel 7 vurderer også de alternative visningsarenaene; filmklubber og Bygdekinoen.

Kapittel 8 omhandler barn og unge. Barn og unge er særskilt nevnt i de filmpolitiske mål, jf. omtalen av kapittel 4. Departementet legger til grunn at innsatsen overfor barn og unge skal gis prioritet og være en integrert del av den samlede politikken på det audiovisuelle området. I kapitlet foreslår departementet at ansvaret for tiltak rettet mot barn og unge i større grad samles. FILM&KINO anses som den virksomhet som er best rustet til å ta hovedansvaret for disse oppgavene, og departementet vil sette igang en prosess for å avklare ansvarsfordelingen på dette området.

Kapittel 9 omhandler et av regjeringens viktige satsingsområder – likestilling. Kvinner er underrepresentert i nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjon. Regjeringens klare mål er at minst 40 pst. av disse posisjonene skal innehas av hvert kjønn innen 2010. Dette skal gjelde kort-, dokumentar- og langfilm. Departementet vil etablere mekanismer som innebærer at prosjekter som prioriterer kvinner gis prioritet ved tildeling av tilskudd. Dersom tiltakene ikke gir tilfredsstillende effekt innen 2010, vil departementet innføre ytterligere kvoteringstiltak.

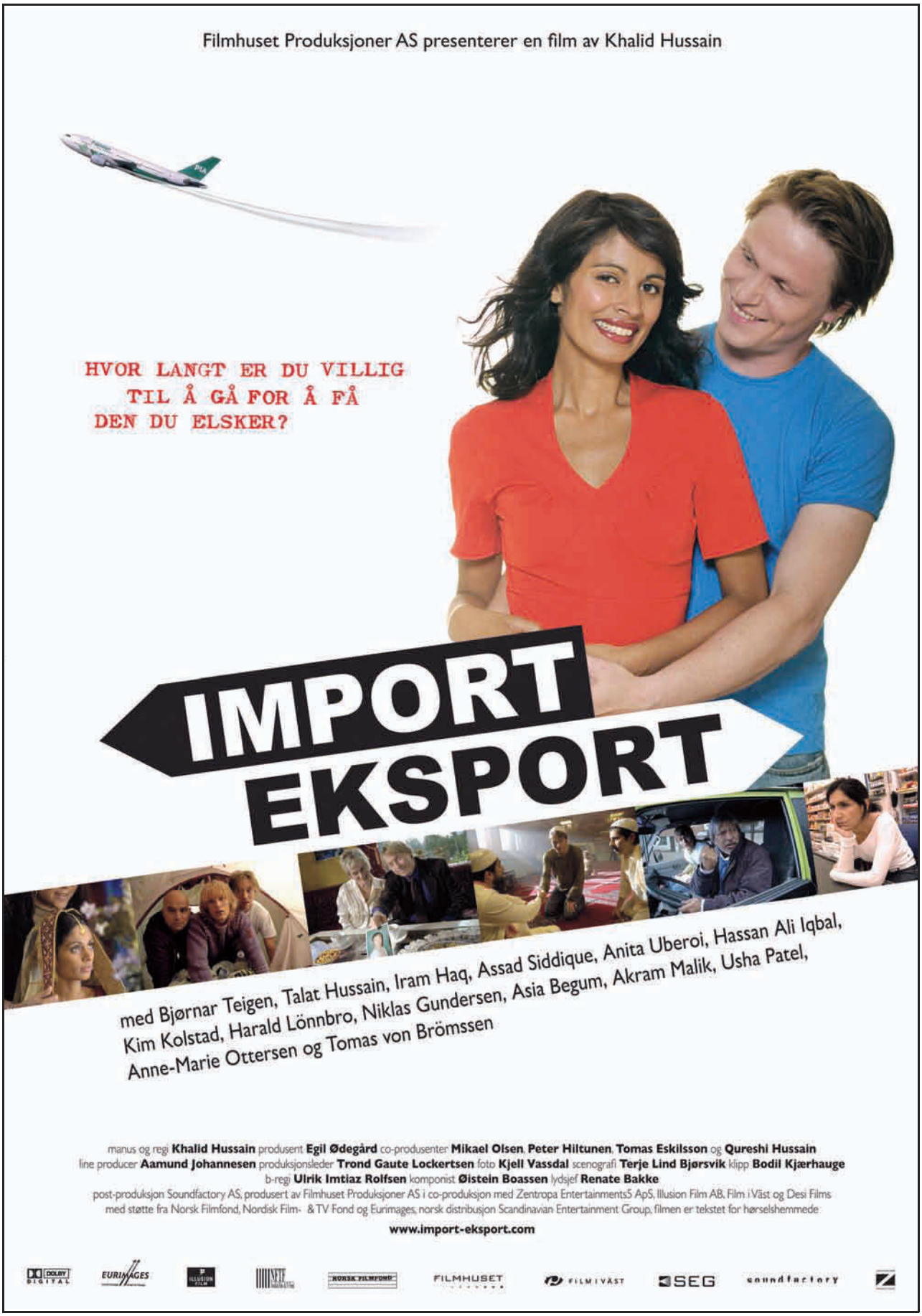
Kapittel 10 omhandler digitalisering av kinoene i Norge. Departementet mener det er viktig at kinoene i Norge blir digitalisert i løpet av de nærmeste år. Norge er langt fremme når det gjelder kompetanse på dette arbeidet. Departementet legger til grunn at arbeidet med å digitalisere kinoene i Norge må gjennomføres på en slik måte at kinotilbudet i distriktene ikke svekkes. Det er derfor nødvendig med offentlig bistand til gjennomføringen. Departementet mener at avgiftsmidlene som går til FILM&KINO bør dekke den statlige innsatsen på området.

I *kapittel 11* kommer departementet nærmere inn på bevaring og formidling av filmarven. Kapitlet redegjør for arbeidet som skjer i regi av Norsk filminstitutt og av Nasjonalbiblioteket. Departementet konkluderer i kapitlet med at ansvar for innsamlings- og bevaringsfunksjoner skal legges til Nasjonalbiblioteket. Departementet legger videre opp til at den nye institusjonen som etableres, bør få et styrket ansvar for formidling av filmarven og filmforskning.

I *kapittel 12* gjør departementet nærmere rede for fjernsynsselskapenes rolle i finansiering av filmproduksjon i Norge. Kapitlet inneholder også en beskrivelse av hvordan dette er organisert i enkelte andre land i Europa. De norske fjernsynsselskapene bidrar mindre til nasjonal filmproduksjon enn tilsvarende selskaper gjør i andre land. Departementet vil komme nærmere tilbake til denne saken i en stortingsmelding om allmennkringkasting som blir lagt frem våren 2007.

Kapittel 13 gjelder de ulike internasjonale programmer Norge deltar i på det audiovisuelle området; særlig innenfor EØS-avtalens virkeområde, Europarådet og Nordisk ministerråd. Norsk deltakelse i de ulike programmene er totalt sett positive, og videre deltakelse anbefales. Departementet mener videre at Norge bør tiltre Europarådets konvensjon om samproduksjon av film.

Kapittel 14 gir en omtale av de administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene i meldingen.



Figur 1.1 Import Eksport. Regi: Khalid Hussain. Produsent: Filmhuset AS.

2 Internasjonale rammebetingelser

2.1 Innledning

Kombinasjonen av internasjonalisering og teknologisk utvikling er sentral for utviklingen på medie- og filmområdet. Digitaliseringen av innhold, distribusjonsplattformer mv. har ført til en raskere globalisering på mediefeltet enn knapt noe annet område. For norske medieaktører og norsk mediepolitikk gir dette både store utfordringer og muligheter.

Norsk mediepolitikk blir stadig mer integrert i det regionale og globale samarbeidet som skjer gjennom EØS-avtalen, Europarådet, FNs opphavsrettsorganisasjon WIPO og UNESCO. Rammebetingelsene for norsk mediepolitikk er også knyttet til WTO-avtalen, blant annet i forhandlingene om generalavtalen om handel med tjenester (GATS). Norge deltar også i tiltak i regi av blant annet Nordisk Ministerråd.

Europarådet spiller en sentral rolle i det europeiske mellomstatlige samarbeidet på medieområdet. Samarbeidet baseres på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens § 10 om ytringsfrihet. På filmområdet er det først og fremst Eurimages, fondet for finansiering av samproduksjoner i Europa, som har betydning. Eurimages er omtalt i kapittel 13.3.

I dette kapitlet omtales sentrale internasjonale avtaler og rammebetingelser som har betydning for utforming av den norske audiovisuelle politikken.

2.2 WTO og norsk mediepolitikk

Verdens handelsorganisasjon (WTO) regulerer handel mellom stater. I likhet med de aller fleste land har Norge vært tilbakeholden med å liberalisere sin kultur- og audiovisuelle politikk i handelsforhandlingene i WTO. Hovedargumentet for europeiske land har vært at det nasjonale markedet for audiovisuelle tjenester *de facto* er åpent og at det samtidig er enorm skjevhet i handelen med slike tjenester, særlig i forhold til amerikanske kulturprodukter og tjenester. I praksis er Norge og de fleste andre europeiske land i stor grad importører av audiovisuelle tjenester.

Amerikansk film har en markedsandel på om lag 70 pst. i Europa og over 90 pst. i sitt hjemmemarked. Motsatt har europeisk film en markedsandel på under 5 pst. i USA. Dette er en særlig konkurransemessig utfordring for små land med et begrenset språkområde og lav produksjonskapasitet. Europas handelsunderskudd overfor USA for audiovisuelle tjenester er markant. I denne situasjonen kan det ikke forventes at handelsliberalisering kan bidra til kulturelt mangfold og mediemangfold.

På bakgrunn av dette har de europeiske landene ikke ønsket å binde seg til forpliktelser som reduserer mulighetene for å drive en egen aktiv kultur- og mediepolitikk. I en situasjon der nye medier utvikler seg raskt og uforutsigbart er det behov for å ha handlingsrom for å utforme nasjonale støttetiltak og reguleringer. I forhandlingene har Norge derfor aldri foreslått å liberalisere den audiovisuelle sektoren. I tillegg ønsker Norge at MFN-unntakene (Most Favoured Nation Principle) skal videreføres. Dette innebærer unntak fra prinsippet om at andre land og andre lands tjenesteleverandører skal behandles likt.

Den norske posisjonen i forhold til GATS-forhandlingene er blant annet nedfelt i den såkalte Globaliseringsmeldingen, jf. St.meld. nr. 19 (2002–2003) En verden av muligheter – globaliseringens tidsalder og dens utfordringer. Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag om å:

- «delta aktivt i det internasjonale arbeidet for vern og fremme av kulturelt mangfold […]
- arbeide for å sikre at nasjonale og regionale virkemidler for oppnåelsen av kulturpolitiske mål fortsatt kan opprettholdes innenfor rammen av WTO-regelverket og andre internasjonale avtaleverk.»

Videre sluttet Stortinget seg til forslaget om at «Regjeringen vil arbeide aktivt i den nye forhandlingsrunden i WTO, herunder … fremme hensynet til … kulturelt mangfold i internasjonal handel…», jf. Innst. S. nr. 118 (2003–2004).

Dette mandatet reflekterer at audiovisuelle media spiller en viktig sosial, kulturell, demokratisk og politisk rolle. De er også bærere og for-

Boks 2.1 MFN-prinsippet

GATS-avtalen (WTOs generalavtale for handel med tjenester) regulerer handel på mediesektoren. Et hovedprinsipp i avtalen er det såkalte Most Favoured Nation Principle, MFN-prinsippet, som innebærer at de enkelte land skal behandle andre land og andre lands tjenesteleverandører likt. Avtalen gir imidlertid muligheter for tidsbegrensede unntak fra MFN-prinsippet. Norge ønsker i likhet med EU og mange andre land at deres MFN-unntak skal kunne videreføres. Ifølge GATS-avtalen skal MFN-unntakene utfases etter ti år, men i praksis er dette et forhandlingsspørsmål. Det er for tiden usikkert om MFN-unntakene kan videreføres når de pågående GATS-forhandlingene avsluttes.

midlere av et lands kultur og kulturytringer. Slike media bør derfor ikke, heller ikke i handelssammenheng, vurderes utelukkende fra en økonomisk side.

På det audiovisuelle feltet er anerkjennelsen av de kulturelle aspektene svært viktig. Ett og samme tiltak – for eksempel Nordisk Film- og TV-fond – vil være både et film- og mediepolitisk tiltak og samtidig være en handelsrestriksjon i WTO-sammenheng. At tiltaket er en handelsrestriksjon innebærer at Norge må ha unntak fra MFN-prinsippet for fortsatt å kunne delta i fondet. Selv om Norge ikke har inngått forpliktelser i WTO-sammenheng på det audiovisuelle området, innebærer altså tjenesteavtalen (GATS) en rekke føringer. Ytterligere unntak fra MFN-prinsippet er fastsatt for å kunne delta i EØS-avtalens MEDIA-program, for å opprettholde kringkastingslovens regler om europeiske produksjoner, for å delta i Eurimages og for å kunne inngå samproduksjonsavtaler for film med andre land, jf. kapittel 13.

Det er således viktig å bevare handlefriheten i internasjonale handelsavtaler. Dette er nedfelt i Soria Moria-erklæringen: *«Det er avgjørende at handlefriheten i kulturpolitikken, og dermed muligheten til å bygge opp under vårt eget språk og kulturuttrykk, ikke begrenses av internasjonale handelsavtaler.»*

2.3 UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfold

UNESCOs konvensjon om å verne og fremme et mangfold av kulturuttrykk (heretter kalt konvensjonen om kulturelt mangfold) ble vedtatt på UNESCOs generalkonferanse 20. oktober 2005.

Formålet med konvensjonen er å gi medlemsstatene reelle muligheter til å gjennomføre en kulturpolitikk som kan fremme et mangfold av kulturuttrykk.

Konvensjonen legitimerer og bekrefter statenes suverene rett til å treffe kultur- og mediepolitiske tiltak som de anser hensiktsmessige for å verne og fremme kulturelt mangfold. Konvensjonen angir en ikke uttømmende oversikt over hvilke tiltak statene kan vedta, blant annet

- reguleringstiltak for å verne og fremme kulturelt mangfold
- tiltak for å skaffe nasjonal kulturindustri tilgang til midler
- tiltak for å etablere og støtte offentlige institusjoner
- tiltak for å støtte kunstnere
- tiltak for å styrke mediemangfoldet, blant annet gjennom allmennkringkasting

Konvensjonen om kulturelt mangfold regulerer i hovedsak statenes rettigheter og pålegger i mindre grad forpliktelser. Når landene gjennomfører sin kulturpolitikk og treffer tiltak for å verne et kulturelt mangfold «*skal politikk og tiltak være i henhold til bestemmelsene i konvensjonen*». Flere bestemmelser er utformet som mindre tyngende pliktregler, blant annet ved at landene «skal søke» å styrke bilateralt, regionalt og internasjonalt samarbeid som kan bidra til kulturelt mangfold, for eksempel gjennom avtaler om samproduksjon og distribusjon. Industriland pålegges en særskilt forpliktelse til preferansebehandling av utviklingsland. Industrilandene skal legge til rette for kulturutveksling av kunstnere og andre kulturarbeidere, samt kulturvarer og tjenester fra utviklingsland.

Ikrafttredelse av konvensjonen krever ratifikasjon fra minst 30 land. Det nødvendige antall ratifikasjoner ble oppnådd i desember 2006 og konvensjonen trådte i kraft 18. mars 2007. Ratifikasjonsprosessen pågår i en rekke land. I Norge har Stortinget samtykket til å ratifisere konvensjonen, jf. St.prp. nr. 76 (2005–2006) og Innst. S. nr. 73 (2006–2007). Ratifiseringen skjedde 17. januar 2007 og krever ikke endringer i norsk lov. For Norge trer konvensjonen i kraft 17. april 2007.

2.4 Audiovisuell politikk og EØS-avtalen

2.4.1 Innledning

EØS-avtalen har stor betydning for mediesektoren og mediepolitikken i Norge. Avtalen skal blant annet sikre like konkurransevilkår og fri bevegelse av tjenester innen EØS-området. Dermed legger EØS-avtalen føringer for norsk lovgivning og myndighetsutøvelse på feltet og setter flere skranker for utformingen av blant annet nasjonale tilskuddsordninger.

EØS-samarbeidet innebærer at grunnleggende prinsipper om ytringsfrihet er en hjørnestein i både vår nasjonale og felles audiovisuelle politikk, samtidig som det gir hvert land stor grad av frihet til å bevare og utvikle politikken i samsvar med egne kulturelle tradisjoner og verdier.

2.4.2 Prinsipper for EØS-landenes audiovisuelle politikk

Ved årsskiftet 1999–2000 vedtok Europakommisjonen et strategidokument om prinsipper og retningslinjer for Fellesskapets audiovisuelle politikk i den digitale tidsalder, jf. KOM (1999) 657. Kommisjonen viser til at prinsippene for regulering av audiovisuelt innhold må ta hensyn til sektorens særlige karakter:

- Proporsjonalitet; kommisjonen ønsker ikke å endre det rettslige rammeverk for audiovisuelt innhold, men å tilpasse dette og tillate stort rom for selvregulering.
- Separat regulering av infrastruktur og innhold; tjenester med audiovisuelt innhold bør reguleres etter sin art og ikke i forhold til hvordan de leveres.
- Anerkjenne allmennkringkastingens særlige betydning; Kommisjonen går inn for en balansert tilnærming mht. allmennkringkastingens målsettinger og konkurranseregulering i det indre marked.

Disse retningslinjene ligger til grunn for det arbeidet som nå pågår i EU om blant annet innholdsregulering og revisjonen av TV-direktivet.

2.4.3 EØS-avtalens statsstøtteregler

EØS-regelverket har innvirkning på valget og utformingen av de virkemidlene staten kan ta i bruk. På filmområdet er særlig EØS-avtalens artikkel 61 om offentlig støtte relevant, jf. lov om offentlig støtte 27. november 1992 nr. 117. Regelen innebærer at all offentlig støtte til næringslivet som begunstiger enkelte foretak og som vrir eller kan vri konkurransen, i utgangspunktet er forbudt dersom handelen mellom EØS-landene blir påvirket. EØS-regelverket inneholder likevel flere generelle unntaksbestemmelser, samt rom for å gi dispensasjoner i enkelttilfeller. De generelle unntaksbestemmelsene gis av kommisjonen i form av gruppeunntak om tillatt støtte. Støttetildelinger som oppfyller vilkårene i gruppeunntakene må ikke forhåndsmeldes til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) før iverksettelse.

ESA har ansvaret for å overvåke at EFTA-landene har en korrekt gjennomføring av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Alle planer om å innføre nye offentlige støttetiltak skal forhåndsmeldes til ESA for godkjenning. Det samme gjelder endringer i eksisterende ordninger. Nye støttetiltak og endringer kan ikke settes i verk før tiltaket er godkjent av ESA.

De gjeldende føringene fra Europakommisjonen for støtte til audiovisuelle produksjoner er fra 2001 og gjelder frem til 30. juni 2007[1]. Kommisjonen har foreslått å forlenge nåværende føringer frem til 31. desember 2009. ESAs vurdering av norsk filmstøtte legger til grunn disse føringene. Ifølge kommisjonens føringer vil støtte til filmindustrien være i samsvar med EU-traktaten dersom følgende kriterier er oppfylt:

- det må sikres at filmen har et kulturelt innhold
- produsenten må ha rett til å bruke minst 20 pst. av filmens budsjett i andre EØS-land uten å miste støtte på denne delen av produksjonskostnadene.
- støtteintensiteten for nasjonale tilskudd kan ikke overstige 50 pst. av produksjonsbudsjettet, med unntak for «vanskelige» filmer og filmer med lavt budsjett («difficult and low budget films»).
- støtten må tilfredsstille generelle krav til statsstøtte (nødvendighet, proporsjonalitet og innsyn) samt grunnleggende prinsipper for EØS-avtalen.

Tilskuddsordningene på filmfeltet (Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner fastsatt 8. februar 2002, med senere endringer), er notifisert til ESA. I brev datert 20. februar 2002 godkjente

[1] Jf. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on certain legal aspects relating to cinematographic and other audiovisual works (COM(2001)534 final of 26.09.2001, OJ C 43 of 16.2.2002); med senere forlengelse COM (2004) 171.

ESA de norske tilskuddsordningene frem til 8. februar 2007. I brev datert 14. november 2006 godkjente ESA en forlengelse av tilskuddsordningene frem til 7. august 2008. Før den tid må norske tilskuddsordninger notifiseres og godkjennes på nytt.

I vurderingen av norske tilskuddsordninger[2] har ESA lagt til grunn at norske filmer faller inn under kategorien «vanskelige filmer», og at statsstøtten derfor kan overstige 50 pst. av produksjonsbudsjettet til vedkommende film. ESA legger i sitt vedtak til grunn at forhåndsstøtten ikke kan overstige 75 pst. av produksjonskostnadene for en langfilm. For 50/50-ordningen kan forhåndsstøtten ikke overstige 50 pst. I tillegg kan filmen motta billettstøtte. Til grunn for godkjenningen ligger også et øvre tak for samlet tilskudd[3] og innføring av en tilbakebetalingsordning.

Kommisjonen har foreslått at Rådet skal gi kommisjonen kompetanse til å vedta gruppeunntak om støtte som fremmer kultur og som bevarer kulturarven. I dette ligger også støtte til audiovisuell sektor. Dersom et slikt gruppeunntak blir vedtatt, vil det tas inn i EØS-avtalen og norsk rett. Dette vil ha som konsekvens at støttetildelinger som oppfyller vilkårene i gruppeunntakene ikke må forhåndsmeldes til EFTAs overvåkingsorgan (ESA) før iverksettelse.

2.4.4 TV-direktivets betydning for film

Hovedformålet med EØS-avtalens TV-direktiv, rådsdirektiv 89/552, er å sikre fjernsynsselskapene en mest mulig uhindret tilgang til fjernsynsmarkedene i Europa.

Kvotebestemmelsene regulerer to forhold som har særlig betydning for filmproduksjoner i EØS-området. For det første skal halvparten av sendetiden (unntatt nyheter, sport, konkurransepregede program og reklame) eller programbudsjettet avsettes til sending av europeiske produksjoner. For det andre skal minst 10 pst. av sendetid eller programbudsjett avsettes til europeiske verk fra produsenter uavhengige av kringkasterne. Reglene har over tid ført til en stor økning i sending av europeiske produksjoner. Ifølge Europakommisjonens siste undersøkelse (for 2004) benytter fjernsynsselskapene nå i gjennomsnitt 63 pst. av sendetiden til europeiske programmer. De uavhengige filmprodusentenes programandel var på 31 pst. I Norge hadde NRK1 og TV 2 i samme år henholdsvis 84 og 53 pst. europeisk programandel, mens andelen program fra uavhengige produsenter var 26 og 23 pst.

Kommisjonen la i desember 2005 frem et forslag til et nytt og utvidet direktiv, jf. KOM (2005) 260. Det foreslås blant annet et sett av minimumsregler som skal gjelde for alle audiovisuelle medietjenester uavhengig av hvordan og på hvilke plattformer de distribueres. Direktivet skal fremdeles være et minimumsdirektiv, og medlemslandene vil da fortsatt ha adgang til å ha strengere regler enn direktivets. Kommisjonen foreslo at kvotereglene fortsatt bare skal gjelde for fjernsynssendinger, noe EØS/EFTA-landene har støttet. Forslaget er til behandling i Rådet og Europaparlamentet.

---

[2] http://www.eftasurv.int/fieldsofwork/fieldstateaid/stateaid-registry/sadecnor02/32-02.doc

[3] Maks 30 mill. 2002-kroner per film (inkludert billettstøtte).

Figur 2.1 På stigende kurs. Regi: Bo Hermansson. Produsent: Fløifilm AS, Norsk Film AS.

3 Norsk filmbransje i vekst

3.1 Innledning

I dette kapitlet gjør departementet rede for hovedtrekkene i utviklingen innen norsk audiovisuell sektor, med hovedvekt på utviklingen etter filmreformen av 2001. Kapitlet tar for seg tendenser innen publikumsoppslutning, bransjestruktur, marked og finansiering av norske filmer. Noe av bakgrunnen for beskrivelsene er bygget på evalueringene foretatt av Rambøll og ECON, men departementet har også innhentet annet og nytt materiale. I denne sammenheng kan det bemerkes at tilgangen på pålitelig bransjestatistikk er begrenset, særlig når det gjelder dvd og klikkefilm.

Overgangen til digital teknologi preger hele den audiovisuelle sektoren og vil få vidtrekkende konsekvenser. Bransjen står foran omfattende endringer i alle ledd i verdikjeden. Dette innebærer utfordringer, men gir også nye inntektsmuligheter.

Kapittel 3.2 drøfter utviklingen av publikums bruk av audiovisuelle produksjoner, med hovedvekten på langfilm, og mulige fremtidige endringer i publikums bruksmønstre.

Kapittel 3.3 gjør rede for strukturelle forhold i norsk audiovisuell sektor. Bransjen er i sterk grad preget av små enheter og liten grad av integrasjon, dvs. virksomheter som er aktive i flere ledd i verdikjeden. Norsk filmpolitikk og norsk filmbransje har tradisjonelt fokusert sterkt på kinoen som endestasjon og mål. Fremveksten av digital distribusjon av film innebærer at det vokser frem flere plattformer for visning av audiovisuelle produksjoner og at visningsvinduene mot publikum blir flere.

Kapittel 3.4 tar for seg markedet for norske audiovisuelle produksjoner og kapittel 3.5 drøfter overordnede utviklingstrender innen finansieringen av norsk filmproduksjon.

Digitaliseringsprosesser vil prege sektoren sterkt i årene som kommer. Digitalisering av fjernsynsmediet vil mest sannsynlig utvide markedet for audiovisuelle produksjoner. Digital distribusjon av film byr på nye muligheter for spredning over Internett, men også utfordringer i forhold til ulovlig nedlasting. I kapittel 3.6 omtaler departementet de problemstillinger nedlasting av film medfører i forhold til åndsverksloven.

I kapittel 3.7 drøftes kort den økonomiske betydningen av film internasjonalt.

3.2 Publikum

3.2.1 Innledning

For 20 år siden besto det audiovisuelle tilbudet som var tilgjengelig for folk flest i én fjernsynskanal, videoutleie og den lokale kinoen. I dag har tilgangen til audiovisuelle produksjoner eksplodert; volumet i eksisterende kanaler har økt og nye kanaler for distribusjon av innhold har kommet til. I tiden som kommer vil utviklingen trolig gå i retning av økt bildekvalitet og mobilt innhold. Publikums bruksmønstre har endret seg de seneste årene og vil fortsette å endre seg i årene som kommer. Dvd-salget har eksplodert og omsetningen av kjøpefilm er nesten tredoblet på fem år. Digital distribusjon av fjernsyn innebærer at det blir flere kanaler og konkurranse mellom de ulike plattformene (kabel, satellitt, bakkenett og IP), både på pris og om å tilby unikt innhold, deriblant spillefilmer og dramaproduksjoner. Utbredelsen av høyhastighets bredbånd innebærer at audiovisuelt innhold i god kvalitet blir tilgjengelig også over nettet.

Når kanalene blir flere og volumet øker, vil også konkurransen om publikum bli hardere. Den generelle tendensen er at det totale mediekonsumet øker, men at konsumet av nye Internettbaserte medier går på bekostning av tradisjonelle medier, som eksempelvis fjernsynet. Når det gjelder audiovisuelle produksjoner (spillefilm, dramaserier, dokumentar mv.), er imidlertid tendensen at det totale konsumet øker selv om enkelte kanaler viser en nedgang. Således vil eksempelvis økningen av salg og utleie av dvd generere flere tilskuere totalt for norske audiovisuelle produksjoner.

3.2.2 Utviklingen av kinobesøket i Norge

Kinoen er fremdeles det første visningsvinduet for spillefilm, både i Norge og på verdensbasis. Selv om det har vært tilfeller fra USA der filmer lanseres samtidig på kino og dvd, foretrekker de fleste produsentene å knytte hovedinnsatsen omkring lansering og markedsføring til kinopremieren, og lansere filmen i andre vinduer senere. Fortrinnet for kinoen ligger i oppmerksomheten som genereres omkring lanseringen. Dette medfører at man i USA av og til snakker om kinolanseringen som en reklamekampanje for dvd-utgivelsen. I Norge forholder dette seg annerledes, noe som drøftes nærmere i kapittel 3.4.1.

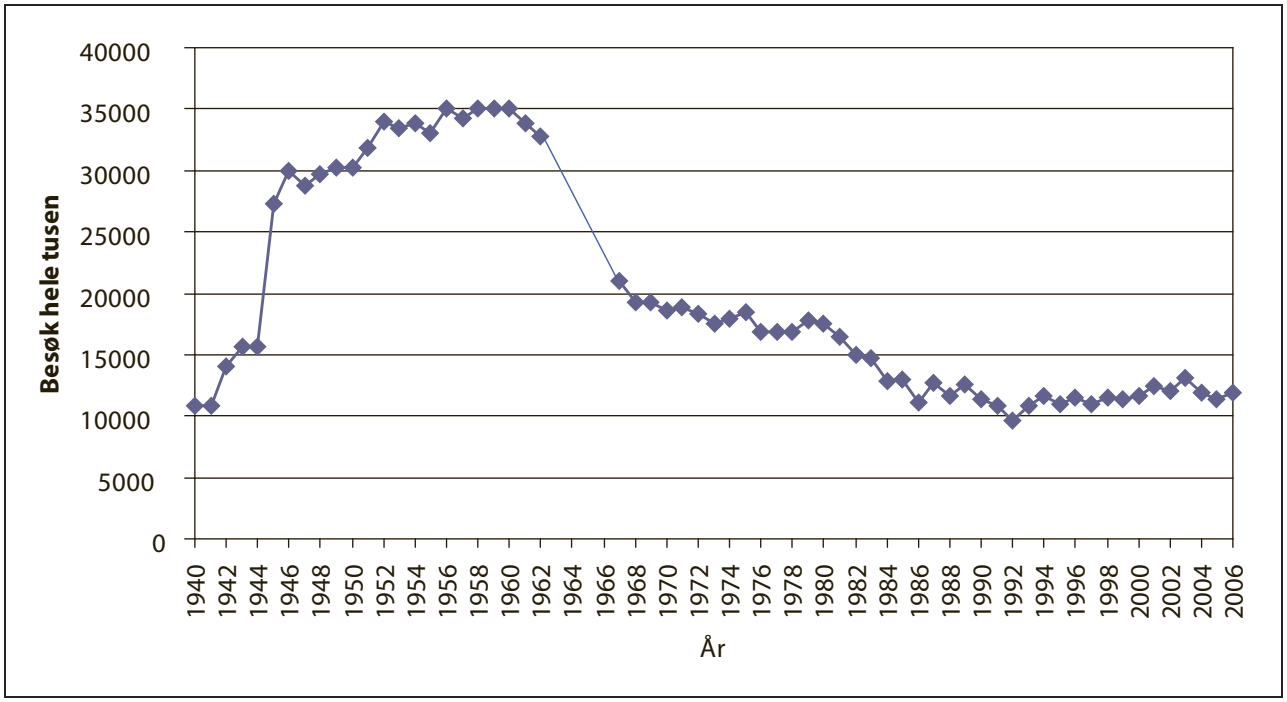
Til tross for økningen i volumet og tilgjengeligheten til audiovisuelle produksjoner i andre kanaler, har kinobesøket i Norge holdt seg relativt stabilt de senere årene. I Norge har antall besøkende i tiårsperioden 1996–2006 ligget på mellom 11 og 13 millioner i året. Figur 3.1 viser utviklingen av det norske kinobesøket siden 1940.

Figuren viser at kinobesøket steg kraftig på 1950-tallet, og nådde et høydepunkt på om lag 35 millioner tilskuere i året mot slutten av tiåret. NRK startet med fjernsynssendinger i 1960, og besøket på kinoene ble sterkt redusert i løpet av 1960-tallet slik det fremgår av tabellen. Etter å ha ligget relativt stabilt gjennom 1970-tallet, gikk besøkstallet på nytt ned da videoen kom mot slutten av dette tiåret. På begynnelsen av 1980-tallet lå det totale besøket kun på en tredjedel av det totale besøket under kinoens gullalder på 1950-tallet. Utover 1990-tallet har besøket imidlertid ligget stabilt, selv om nye fjernsynskanaler har kommet til og tilbudet av film på dvd og gjennom andre kanaler har økt. Tendensen er nå at svingningene i det totale kinobesøket preges sterkere av suksessen til enkeltfilmer, enn av at det kommer nye medier og at medietilbudet øker.

Også på europeisk nivå har det vært relativt stabilt i kinobesøket de senere årene.

3.2.3 Nasjonal markedsandel og publikumsoppslutning på kino i Norge

Den nasjonale markedsandelen for norske filmer har tradisjonelt vært relativt lav, sammenliknet både med andre nordiske land og med mange land i Europa. Dette har delvis hatt sammenheng med lav årlig produksjon, men også med at norsk filmpolitikk tidligere har hatt mindre vekt på incentiver for høyt besøk. Et viktig mål for omleggingen av den norske filmpolitikken i 2001 var større publikumsoppslutning om norske filmer. Et av virkemidlene var å øke produksjonsvolumet og



Figur 3.1 Besøksutvikling på kino 1940–2006. Utviklingen 1962–1967 er estimert, da besøkstall ikke er tilgjengelig for disse årene

Kilde: FILM&KINO

Tabell 3.1 Norsk films markedsandel på norske kinoer 1995–2006

År	Besøk norsk film (i hele 1000)	Prosentandel (av total-besøket)	Antall norske filmpremierer
1995	1 383	12,6	18
1996	778	6,8	13
1997	616	5,6	18
1998	1 080	9,4	14
1999	1 001	8,8	12
2000	702	6,1	9
2001	1 865	14,9	9
2002	897	7,5	16
2003	2 378	18,2	18
2004	1 778	14,9	18
2005	1 380	12,2	20
2006	1 900	16,5	21

Kilde: FILM&KINO Årboknummer 1995–2005, Norsk filmfond 2006. Tallene inkluderer dokumentarfilm, sammensatte kortfilmprogrammer og nyutsendelser.

dermed oppnå høyere kvalitet og publikumsoppslutning. Kinostatistikken viser at målet om å øke publikumsoppslutningen er nådd. Det er likevel et stykke igjen til regjeringens nåværende mål om 25 pst. markedsandel.

Tabell 3.1 viser at publikumsoppslutningen om norske langfilmer på kino har økt betydelig de siste årene. Årene 2001 og 2002 var overgangsår etter omleggingen av filmpolitikken. Filmer med tilskudd fra Norsk filmfond har preget repertoaret fra og med 2003. Norske filmer har hatt et gjennomsnittlig besøk på om lag 1,8 millioner i året i perioden 2003 til 2006, mens snittet 1995 til 2002 var på i overkant av 1 million. Mens den gjennomsnittlige markedsandelen, målt i antall besøk, for norsk film på kino i årene 1995-2002 var på 9 pst, har den siden 2003 gjennomsnittlig ligget på 15,5 pst.

Det er i hovedsak ordningen med tilskudd etter markedsvurdering som har bidratt til å øke publikumsoppslutningen. I årene 2003 til 2006 sto denne typen filmer for i gjennomsnitt 44 pst. av publikumsoppslutingen. Tabell 3.2 viser tilskuertall og andel av totalbesøket for disse filmene.

Tabell 3.2 viser at de relativt få markedsstøttede filmene står for en høy andel av det totale besøket på norske filmer. For øvrig varierer oppslutningen om ulike typer filmer sterkt. Undersøkelsen Norsk film i møte med publikum utført for

Tabell 3.2 Besøksandel markedsstøttede filmer 2003–2006

Premiereår	Tittel	Totalbesøk	Besøk markedsfilm	Prosent markedsfilm
2003	Olsenbanden jr. går under vann		362 682	
	Ulvesommer		261 657	
	Kvinnen i mitt lliv		224 993	
	Mors Elling		366 110	
		2 377 747	1 215 442	51,1
2004	På hau' i havet		16 568	
	Olsenbanden jr. på rocker'n		405 440	
	Den som frykter ulven		64 713	
	Gråtass – Hemmeligheten på gården		108 844	
		1 778 171	595 565	33,5
2005	37 1/2		153 013	
	Venner for livet		193 707	
	Elsk meg i morgen		306 554	
		1 380 381	653 274	47,3
2006	Olsenbanden jr. på sirkus		242 942	
	Lange flate ballær		258 407	
	Marias menn		22 285	
	Fritt vilt		252 924	
	Mirakel		25 858	
		1 875 529	802 416	42,8

Norsk filminstitutt og FILM&KINO[1], viser følgende tendenser for norske filmer i perioden 2003 til 2006:

- Barnefilm har generelt god publikumsoppslutning og har høy oppsetningsgrad blant norske kinoer.
- Sjangerfilm (grøss, action, humor) får bred oppsetning på kinoene og kan ha høyt publikumsbesøk.
- Dokumentarfilmer er lite populære både blant kinoene og publikum.
- Enkelte filmer med lokal tilknytning kan ha svært høy lokal oppslutning.
- Kvalitetsfilm har ofte et begrenset publikum, og hoveddelen av publikum befinner seg i de største byene.

Tar man 2006 som eksempel finner man følgende profil i publikumsoppslutning og oppsetningsgrad. Tabell 3.3 viser at norsk film dette året viser stor variasjon i både filmtyper og publikumsbesøk, og gir en god illustrasjon av de generelle tendensene for perioden 2003–2006. Barnefilmene *Olsenbanden jr. på Cirkus*, *Svein og Rotta* og *Trigger* hadde alle et besøk på over 100 000 og fikk bred oppsetning på kinoene. Sjangerfilmene *Fritt Vilt* og *Lange flate ballær* hadde ca. 250 000 tilskuere, mens *Marias menn* (og til dels også *Kalde føtter*) trakk et svært begrenset publikum, sjangeren tatt i betraktning. Også *Uro, Slipp Jimmy fri* og *Gymnaslærer Pedersen* kan karakteriseres som sjangerfilmer, men med høyere kunstneriske ambisjoner. Disse filmene hadde også relativt høy publikumsoppslutning.

Dokumentarfilmene (*Kabal i hjerter, Løven – Henrik Ibsen, Ole Bull* og *Oljeberget*) trakk generelt svært lite publikum og ble satt opp på få kinoer. *Den brysomme mannen, Sønner* og *Kunsten å tenke negativt* kan kategoriseres som «kvalitetsfilm». Disse hadde et besøk på mellom 30 000 og 40 000 – noe som er vanlig for denne typen film – og hoveddelen av publikum i de største byene.

[1] Undersøkelsen er utført av PricewaterhouseCoopers.

Tabell 3.3 Kinobesøk for norske filmer med premiere i 2006

	Kinobesøk	Kinodekning[1]	Andel Oslo[2]	Andel topp 3[3]	Andel topp 10[3]
Lange flate ballær	258 033	74 %	10 %	20 %	56 %
Fritt Vilt	248 467	65 %	18 %	34 %	50 %
Olsenbanden jr på Cirkus	242 992	83 %	8 %	18 %	39 %
Slipp Jimmy fri	186 402	61 %	27 %	47 %	66 %
Gymnaslærer Pedersen	184 777	74 %	29 %	43 %	60 %
Uro	176 626	77 %	24 %	35 %	54 %
Svein og Rotta	140 456	74 %	14 %	25 %	46 %
Trigger	103 197	80 %	10 %	25 %	35 %
Kalde føtter	60 902	44 %	11 %	27 %	41 %
Reprise	47 797	53 %	53 %	73 %	84 %
Sønner	40 462	45 %	29 %	46 %	69 %
Den brysomme mannen	30 934	39 %	59 %	74 %	84 %
Kunsten å tenke negativt	29 512	31 %	34 %	48 %	60 %
Marias menn	22 065	51 %	26 %	38 %	61 %
It's hard to be a Rock'n Roller	17 996	44 %	13 %	19 %	66 %
Oljeberget	16 172	57 %	31 %	47 %	68 %
Kabal i hjerter	14 290	10 %	6 %	80 %	97 %
Ole Bull - himmelstormeren	12 843	5 %	47 %	78 %	98 %
Løven – Henrik Ibsen	2 414	7 %	41 %	47 %	65 %

[1] Kinodekning angir andel av kinoer der filmene har fått oppsetning.
[2] Andel Oslo vil si andel av det totale besøket som har funnet sted i Oslo.
[3] Andel topp 3 og topp 10 vil si andel av det totale besøket som har funnet sted ved henholdsvis de 3 og 10 største kinoene.

Kilde: PricewaterhouseCoopers 2006

Tabell 3.4 Markedsandeler på det nasjonale kinomarkedet og antall langfilmer med kinopremiere i Norge, Danmark og Sverige 2003–2006

	2003		2004		2005		2006	
	Antall filmer	Markeds-andel	Antall filmer	Markeds-andel	Antall filmer	Markeds-andel	Antall filmer	Markeds-andel
Norge	16	18 %	17	15 %	20	12 %	21	16,5 %
Danmark	24	26 %	19	24 %	31	32 %	19	25 %
Sverige[1]	27	20 %	36	23 %	43	23 %	44	20 %

[1] Inkl. svenske samproduksjoner.

Kilde: Rambøll, Det Danske Filminstitut, Svenska Filminstitutet, FILM&KINO

3.2.4 Markedsandeler på kino i Norden og Europa

Til tross for en noe varierende publikumsoppslutning de siste ti årene, har markedsandelen for norsk film på kino utviklet seg i positiv retning. Det er likevel fortsatt et stykke igjen før Norge når opp på nivå med Danmark og Sverige, selv om produksjonsvolumet nærmer seg det danske nivået. Tabell 3.4 viser at både Danmark og Sverige har en langt høyere markedsandel på hjemmemarkedet. Det bør derfor være et potensial for å øke markedsandelen også i Norge.

Et interessant trekk ved tabellen er at det ikke er en direkte sammenheng mellom produksjonsvolum og publikumoppslutning. Den svenske produksjonen har de senere årene vært over det dobbelte av den danske, men markedsandelen er lavere. Dette viser at også andre virkemidler enn volum må tas i bruk for å nå målet om en høy nasjonal markedsandel.

I det europeiske markedet har de fleste landene samme profil på besøket; amerikansk film dominerer, og den nasjonale markedsandelen utgjør brorparten av det øvrige besøket. Unntaket fra dette mønsteret er Frankrike, der amerikansk film og nasjonal film enkelte år er omtrent jevnstore.

Tabell 3.5 viser de nasjonale markedsandelene i Europa. Det fremgår at det er svært store nasjonale variasjoner, men at en rekke land har en nasjonal andel på 25 pst. eller mer. På nordisk nivå kan man merke seg at det finske besøket har vært svært godt i 2006, med en historisk høy markedsandel på 23 pst. Land med andel på over 25 pst. er Tsjekkia, Danmark, Tyskland, Frankrike og Italia.

3.2.5 Publikumsoppslutning på fjernsyn

Langfilm på fjernsyn

Fjernsynet er en viktig visningsarena for norske langfilmer og dokumentarer. Filmer som oppnår et begrenset publikum på kino kan trekke et langt større publikum på fjernsyn. Eksempelvis trakk dokumentarfilmen *Oljeberget* kun litt over 16 000 tilskuere på kino, mens premieren på fjernsynsserien *Statsministeren*, basert på samme materiale, ble sett av over 450 000 seere.

Tabell 3.5 Nasjonale markedsandeler i Europa (i prosent)

Land	2004	2005	2006 (foreløpig)
Sveits	2,5	5,9	9,5
Tsjekkia	23,9	25,1	29,5
Tyskland	23,8	17,1	25,8
Danmark	23,7	32,0	25,0
Estland	5,4	5,1	9,2
Spania	13,4	16,7	15,4
Finland	17,0	15,0	23,0
Frankrike	38,6	36,6	45,0
Storbritannia	23,4	33,0	19,0
Ungarn	11,2	15,4	16,0
Italia	21,6	25,7	26,2
Litauen	2,9	6,7	4,1
Latvia	3,7	2,5	5,7
Nederland	9,2	13,2	10,9
Norge	14,9	12,2	16,1
Polen	8,7	3,4	15,9
Romania	5,0	4,8	6,8
Sverige	23,3	22,6	20,0
Slovenia	3,4	3,0	10,0

Kilde: Det europeiske audiovisuelle observatoriet

Tabell 3.6 Langfilmer vist på NRK og TV 2 2006. Antall titler og seere.

	Antall titler	Nyere titler	Seere totalt
NRK1	44	8	6,68 mill.
NRK2	10	2	0,38 mill.
TV 2	17	8	2,22 mill.
TV 2 Zebra	12	1	0,15 mill.
Sum	83	19	9,43 mill.

Kilde: NRK og TV 2

Norske filmproduksjoner når publikum i hovedsak gjennom NRK og TV 2, selv om det også vises norske filmer på betal-tv. Filmene som sendes på NRK og TV 2 består for en stor del av klassikere, og det kan derfor være av interesse å angi andelen av repertoaret som består av nyere film. I tabell 3.6 er kategorien nyere filmer definert som film med kinopremiere etter 2000.

Tabell 3.6 viser at antall nyere titler som vises på de to norske allmennkringkastingskanalene tilsvarer omtrent det årlige antallet norske kinopremierer. Denne delen av repertoaret utgjør kun ca. en fjerdedel av filmene som vises på fjernsyn. Det samlede tilskuertallet på norske filmer på fjernsyn, inkludert klassikerne, er ca. fem ganger så høyt som det årlige kinobesøket.

Spillefilmer blir tilgjengelige for visning på betalingsfrie fjernsynskanaler to til tre år etter kinopremieren. De fleste norske spillefilmer blir vist på fjernsyn, men de får ulik eksponering, avhengig av popularitet. Antatt populære filmer kan sendes i beste sendetid på hovedkanalen, mens smalere filmer eller repriser kan sendes på ettermiddag eller natt, eller på en nisjekanal.

Som nevnt kan en visning av en norsk spillefilm på fjernsynet ofte oppnå betydelige høyere seertall enn filmens publikumstall på kino. Tabell 3.7 viser forholdet mellom publikum på kino og da filmen ble vist på fjernsyn, basert på fjernsynstall fra 2006.

Av tabell 3.7 fremgår det at de aller fleste filmene har betydelig høyere seertall på fjernsyn enn publikumstallet på kino. Selv filmer med et lavt kinobesøk, som *En folkefiende* og *Tyven, tyven,* har relativt sett gode tilskuertall på fjernsyn. De lavere tallene for samtlige nyere filmer vist på TV 2 i forhold til NRK, har klar sammenheng med sendetiden. Ingen av filmene vist på TV 2 ble sendt i beste sendetid, men tidlig ettermiddag eller som nattfilm.

Med overgangen til digital distribusjon av fjernsyn vil antallet norskspråklige kanaler øke og konkurransen mellom kanalene bli sterkere. Digitalt fjernsyn vil kunne bidra til at etterspørselen etter rettigheter til norske produksjoner som egner seg for visning på fjernsyn øker. Fremveksten av flere kanaler som baserer seg på brukerbetaling og nisjekanaler som retter seg inn mot et filminteressert publikum, vil kunne trekke i samme retning. I sum innebærer dette at publikum trolig vil møte norske audiovisuelle produksjoner i flere kanaler og oftere enn i dag.

Tabell 3.7 Tilskuere nyere norske spillefilmer på fjernsyn og kino. Seertall fjernsyn fra 2006.

Tittel	Kanal	Seere tv	Tilskuere kino
Kvinnen i mitt liv	NRK1	696 000	224 200
Hawaii, Oslo	NRK1	482 000	176 000
Bare Bea	NRK1	449 000	182 200
Buddy	NRK1	429 000	272 400
United	NRK1	407 000	118 500
En folkefiende	NRK1	354 000	19 100
Ulvesommer	TV 2	160 000	264 000
Jonny Vang	TV 2	146 000	81 000
Tyven, tyven	TV 2	138 000	17 800
Himmelfall	TV 2	85 000	110 700
Musikk for bryllup og begravelser	TV 2	65 000	12 300
Andreaskorset	TV 2	46 000	4 100

Kilde: NRK, TV 2, Norsk filmfond

Dramaserier

Antall dramaserier med støtte fra Norsk filmfond som har blitt vist på fjernsyn har variert fra to i 2004 til sju i 2005 og fire i 2006[2]. De fire dramaseriene med støtte fra Norsk filmfond som ble vist i 2006, hadde 9,7 millioner seere totalt, dvs. et gjennomsnitt på ca. 336 000 per episode. I tillegg har NRK en omfattende egenproduksjon av drama.

3.2.6 Leie og kjøp av film

Dvd-formatet har i dag så godt som erstattet vhs, og er den klart dominerende plattformen for både salg og leie. De nye formatene – blu-ray og hd-dvd – er foreløpig knapt lansert på markedet. Omsetningen av kjøpefilm på dvd har økt sterkt de siste årene, og utgjør i dag en stor del av det norske

[2] Kilde: Norsk filmfond.

publikummets totale filmkonsum. I 2006 ble det solgt 20 millioner dvd-er i Norge, mens utleien lå på 18 millioner. Antall solgte og utleide dvd-er var til sammen 38 millioner, og hvert eksemplar sees av flere personer. Kinobesøket var til sammenlikning på ca. 12 millioner.

En undersøkelse foretatt av Synovate MMI for FILM&KINO[3] viser at dvd-salg og utleie i liten grad kannibaliserer kinomarkedet. Undersøkelsen viser tydelig at personer som går mye på kino, også er de som kjøper og leier flest dvd-er. Disse personene foretrekker å se filmen på kino, men leier eller kjøper gjerne det de har gått glipp av på kino, eller kjøper dvd-en om de ønsker å eie filmen. Også kurven over kinobesøket, jf. kapittel 3.2.2, viser at dvd-formatet ikke har hatt noen negativ innvirkning på kinobesøket, slik vhs hadde mot slutten av 70-tallet.

Beregninger foretatt av Rambøll på bakgrunn av tall fra FILM&KINO/videoutleierne tyder på at den norske markedsandelen på dvd lå på ca. 7,2 pst. for kjøpefilm og 5,2 pst. for leiefilm i 2005. Tallene er basert på rapporter fra videodistributørene og beheftet med en viss usikkerhet. Likevel kan man se en tydelig tendens til at den norske markedsandelen for dvd er langt lavere enn markedsandelen på kino.

Både i Norge og Europa for øvrig er det store problemer forbundet med tilgangen til statistikk på dvd-området, ettersom tallene betraktes som forretningshemmeligheter av distributører og produsenter. Ingen europeiske land har pålitelig statistikk over nasjonale markedsandeler for dvd. Det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet har derfor satt innsamling av tall for dvd-salg og utleie høyt på prioriteringslisten for fremtidig statistikkutvikling. Også i Norge er dette en prioritert oppgave, blant annet for FILM&KINO.

3.2.7 Elektronisk formidling – klikkefilm mv.

Det legale markedet for elektronisk nedlasting av film er foreløpig lite, og det foreligger ingen tall for publikumsoppslutning eller norske markedsandeler i det totale norske markedet. Tall fra Norsk filminstitutt viser imidlertid at det har blitt streamet mer enn 190 000 norske filmer i klikkefilmtjenesten Filmarkivet.no siden lanseringen 18. november 2004, noe som tyder på et visst seerpotensial for denne type formidling.

[3] Publisert februar 2007.

Tabell 3.8 Besøk på norske filmer i utlandet 2001–2005

År	Besøk (i 1000)
2001	1 151
2002	960
2003	653
2004	42
2005	179
Total	2 985

Kilde: Norsk filmfond, etter data fra Det europeiske audiovisuelle observatoriet og FILM&KINO

3.2.8 Publikum i utlandet

Norske filmer har også et publikum i utlandet, først og fremst i Europa. Kinobesøket i Europa rapporteres til Det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet, og gir et godt bilde av publikumsoppslutningen for norske filmer på det europeiske markedet.

Et nærere studium av tallene viser først og fremst at publikumssuksess i utlandet er knyttet til enkelttitler. *Elling* – med over én million besøkende – står alene for mer enn en tredjedel av det samlede besøket på norske filmer utenfor landets grenser i perioden. Bent Hamers *Salmer fra kjøkkenet* og *Factotum* har trukket nær 560 000 besøkende, primært i Tyskland, Frankrike og Storbritannia. Primærmarkedene for norsk film er de tyskspråklige områdene (Tyskland, Østerrike og tysktalende Sveits). Mer enn 40 pst. av besøket i perioden er registrert i disse landene, mens de nordiske landene står for i underkant av 30 pst. Ellers er bildet ganske blandet. Det mest påfallende i den aktuelle perioden er at få norske barnefilmer er vist på kino i Europa.

3.3 Strukturen i den norske filmbransjen

3.3.1 Innledning

Den norske filmbransjen består hovedsaklig av aktører som har sin aktivitet begrenset til ett ledd i verdikjeden. De driver enten som produsenter, distributører eller med visning av film. Sektoren er ikke homogen. Den omfatter alt fra virksomheter med mange ansatte og høy omsetning, til små foretak med få eller ingen ansatte.

I andre land – eksempelvis Sverige og Danmark – er det vanlig at selskaper har aktiviteter innen hele verdikjeden produksjon, distribusjon og visning av film. I Norge er foreløpig Bonnier-eide Svensk filmindustri (SF Norge) og Egmont-eide Nordisk Film de eneste selskapene med aktivitet innen alle disse områdene. Det er interessant å merke seg at dette er selskaper eid av de to største integrerte mediehusene i henholdsvis Sverige og Danmark, og at de svenske og danske søsterselskapene har dominerende posisjoner på hjemmemarkedet. Foreløpig har ingen av de norske mediehusene valgt å gå inn i filmbransjen på liknende måte.

3.3.2 Virksomheter, omsetning og sysselsetting

Omsetningen i den norske filmbransjen målt i driftsinntekter, lå i 2003 på om lag 3,1 mrd. kroner. Av dette hadde produsentene 1 261 mill. kroner i driftsinntekter, tilsvarende 41 pst. av samlet omsetning i hele bransjen. Distribusjonsleddet sto for 27 pst. av omsetningen, mens kino hadde 32 pst.[4].

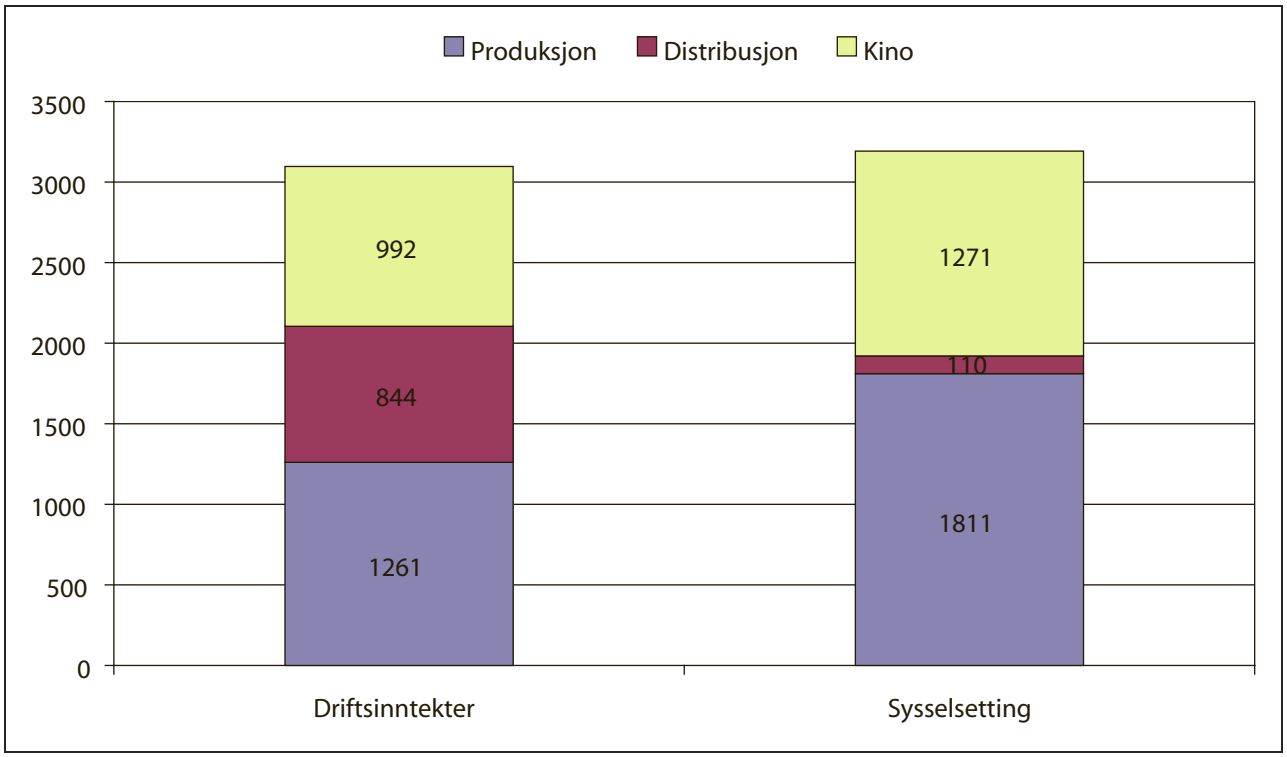
[4] Tallene er innhentet og presentert i ECON rapporten «Rammevilkårene for filmproduksjon i Norge». Nyere tall er ikke tilgjenglig hos SSB.

Produsentene og kinoene sto for en langt større andel av samlet sysselsetting enn av omsetningen, mens for distribusjon var forholdet motsatt. Nøkkeltall for de tre delsektorene viser at distributørene gjennomgående er større bedrifter målt i omsetning og antall sysselsatte. Mens gjennomsnittlig omsetning (målt ved driftsinntektene) blant produksjonsselskapene lå på 1,1 mill. kroner i 2001 per sysselsatt, var omsetningen blant distributørene vel 40 mill. kroner per sysselsatt. For kinoene var tilsvarende tall 4,7 mill. kroner.

3.3.3 Produksjon

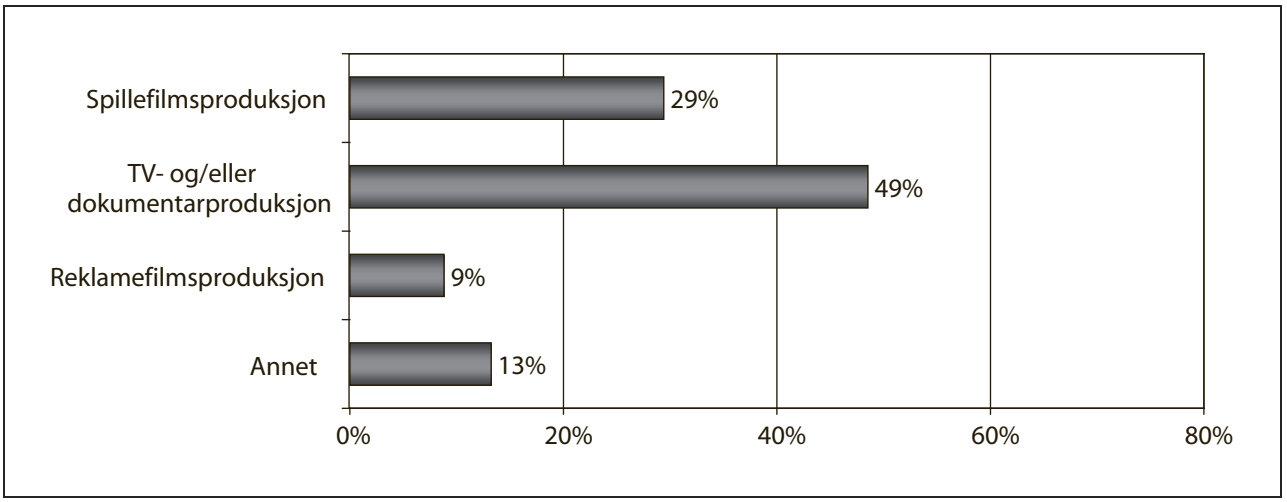
Sektoren «Produksjon» inkluderer alle uavhengige foretak som arbeider med film-, video-, reklame-, og tv-produksjon. Antall foretak registrert av Statistisk sentralbyrå har økt kraftig i perioden 2000-2004, fra noe under 700 til 1 450 ved utgangen av 2004, noe som tilsier en vekst i antall foretak på vel 20 pst. per år. Veksten har i det vesentlige funnet sted innen små selskaper, dvs. enkeltmannforetak og liknende. Dette gir et generelt inntrykk av høy etableringsvilje i bransjen, men sier lite om aktiviteten i de enkelte selskapene.

Et viktig utviklingstrekk internasjonalt er at produksjonsselskapene nå produserer for flere



Figur 3.2 Omsetning og sysselsetting for film- og videobransjen totalt. Omsetning i mill. kroner.

Kilde: ECON, basert på data fra Statistisk sentralbyrå



Figur 3.3 Viktigste forretningsområde for norske filmprodusenter

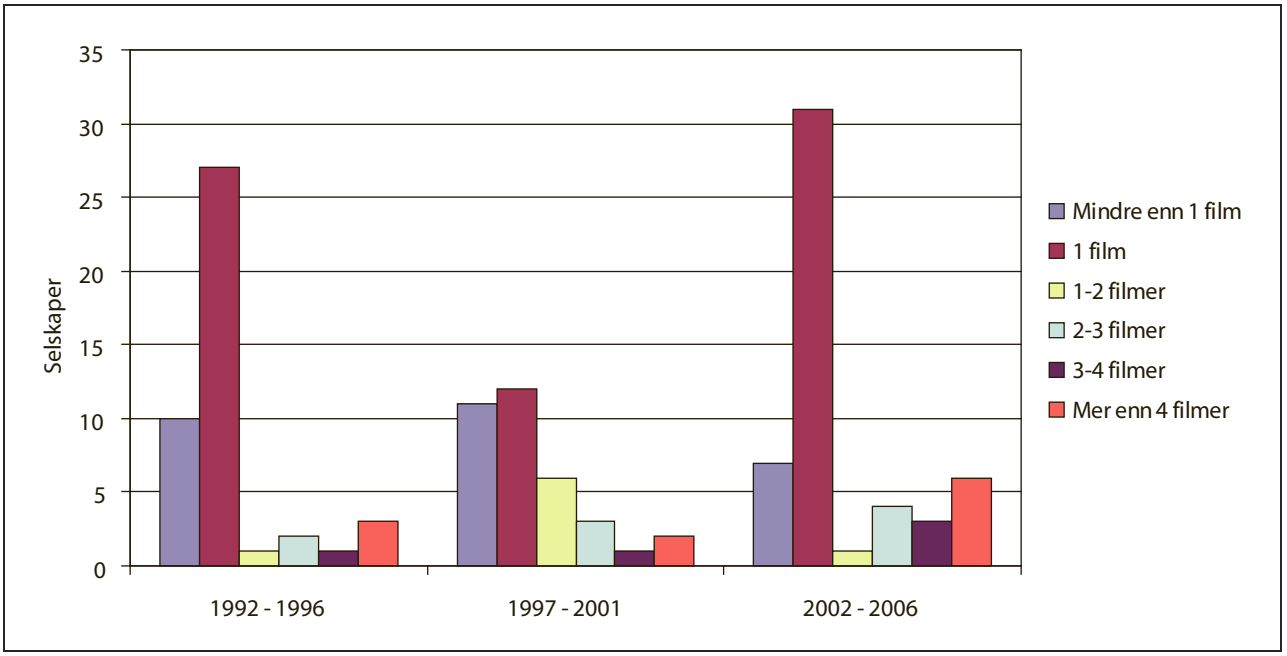
Kilde: Rambøll Management

visningsvinduer, dvs. både for kino, fjernsyn, reklame, og eventuelt dataspill, internett etc. Reklame er en viktig inntektskilde for mange foretak som også utvikler og produserer langfilmer eller tv-drama. Samtidig viser analysen foretatt av Rambøll Management at produksjonssektoren i bransjen fremdeles er forholdsvis tradisjonell, med hovedvekt på produksjon av film eller tv- og/eller dokumentar[5].

Figur 3.3 bygger på en spørreundersøkelse foretatt av Rambøll Management, og er basert på svar fra norske produsenter som deltok i undersøkelsen.

Samlet sett er inntrykket at mange av de norske produksjonsselskapene har «tradisjonelle» produkter som produksjon av langfilm, dokumentarfilm og produksjon for fjernsyn som sitt viktig-

[5] Rambøll Managements rapport «Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen».



Figur 3.4 Konsolidering i bransjen. Antall selskaper fordelt etter hvor mange filmer de har produsert i perioden[1].

[1] Samproduksjoner er fordelt på produsentene, og gjør at noen selskaper har produsert mindre enn én film.

Kilde: Norsk filmfond.

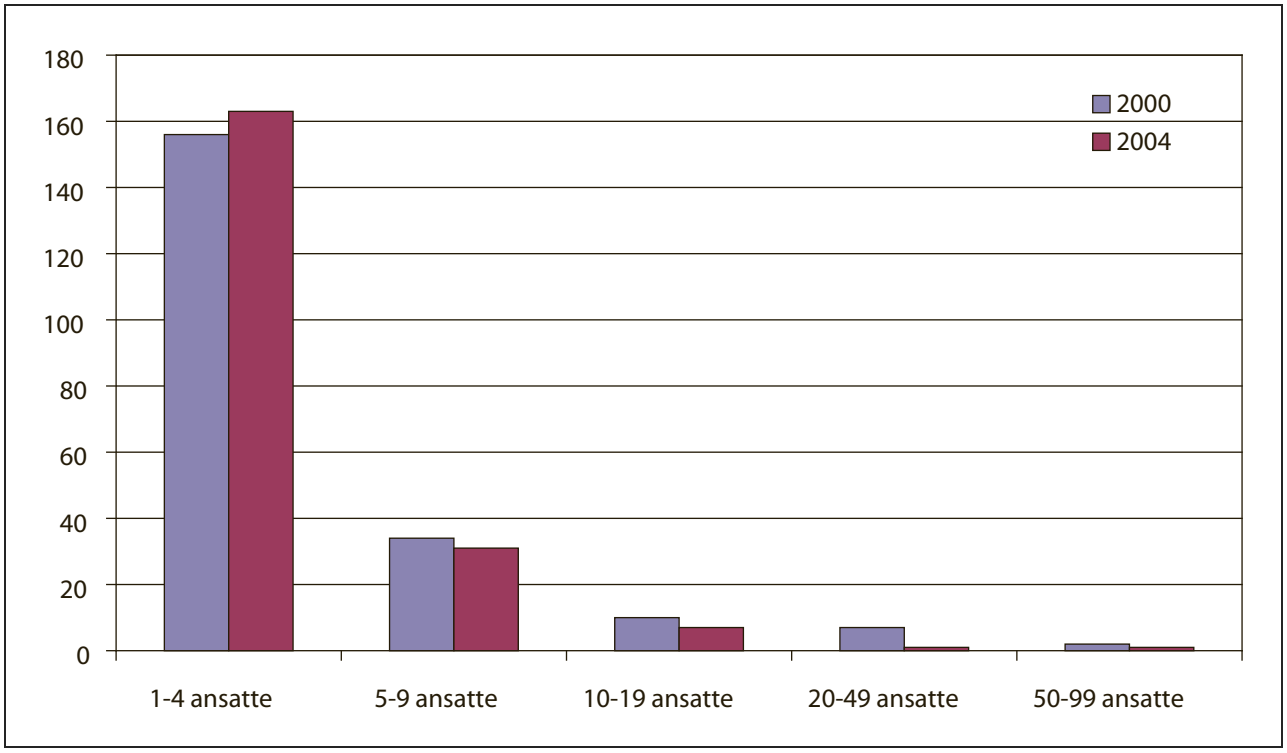
ste forretningsområde. Rambølls undersøkelser viser videre at de fleste selskapene konsentrerer seg om sitt primære forretningsområde, og i liten grad sprer virksomheten på andre områder. Rambølls konklusjon er at norske selskaper er små, og i liten grad har ressurser til å arbeide innen flere forretningsområder. Dette står i kontrast til eksempelvis Danmark, der større produsenter har aktivitet inne en rekke områder. Dette gjør det mulig å spre risikoen og skape en bredere forretningsmessig basis for driften. En liten filmprodusent med kun aktivitet innen spillefilmproduksjon, vil ofte gå konkurs etter en publikumsmessig fiasko.

Når det gjelder produsentene av spillefilm for kinovisning, er det likevel tendenser til konsolidering i bransjen. Etter at staten solgte sine aksjer i produksjonsselskapet Norsk Film AS i 2001 og NRK Drama trakk seg ut av filmproduksjon, er det private produsenter som står for all norsk filmproduksjon. Figur 3.4 viser hvor mange filmer selskapene har produsert i perioden 2002-2006 (etter filmreformen) sammenliknet med periodene før.

Tabellen viser en tendens til konsolidering og økt kontinuitet i den uavhengige norske produksjonsbransjen siden 2002. Et økende antall private produksjonsselskap har i den siste femårsperioden hatt jevnlig produksjon. Antall selskap som har laget 2-3 filmer, 3-4 filmer og mer enn 4 filmer i løpet av de siste fem årene har steget, til dels betydelig, i forhold til de to foregående femårsperiodene. Denne tendensen blir forsterket når man i tolkningen av tallene legger til at de to selskapene med størst produksjonskontinuitet i perioden 1992–1996 og 1997–2001 var Norsk Film AS og NRK. Ingen av disse er lenger aktive som filmprodusenter i perioden 2002–2006. I tillegg må man også ta med i vurderingen at i siste femårsperiode er selskap som kun har laget én film, evt. 1-2 filmer, overrepresentert, siden nykommerne i bransjen ikke har hatt anledning til å opparbeide en tilstrekkelig omfattende filmkatalog. Antallet selskaper som har laget kun én film i perioden er likevel betydelig.

Betrakter man bransjen samlet ser man en klar tendens til at de små selskapene dominerer. Figur 3.5 er basert på opplysninger fra Statistisk sentralbyrå og gir et overordnet og generelt inntrykk av den norske produksjonsbransjen.

Et av målene med omleggingen av den statlige filmpolitikken i 2001 var å styrke produksjonsmiljøene for film og tv-produksjoner gjennom oppbygging av mer stabile filmproduksjonsmiljøer med kompetanse og ressurser til å tenke og handle langsiktig. Likevel ser man at det i perio-



Figur 3.5 Antall foretak etter størrelse i film- og videoproduksjon. Målt ved antall ansatte per foretak ved utangen av 2004. Eksklusiv foretak uten ansatte.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og ECON

den 2000-2004 er foretak med 1-4 ansatte som utgjør det store flertall av norske produksjonsselskap. Disse har økt noe i antall i perioden, mens foretak med flere ansatte er redusert. De fleste mellomstore norske selskaper befinner seg i kategorien 5-9 ansatte.

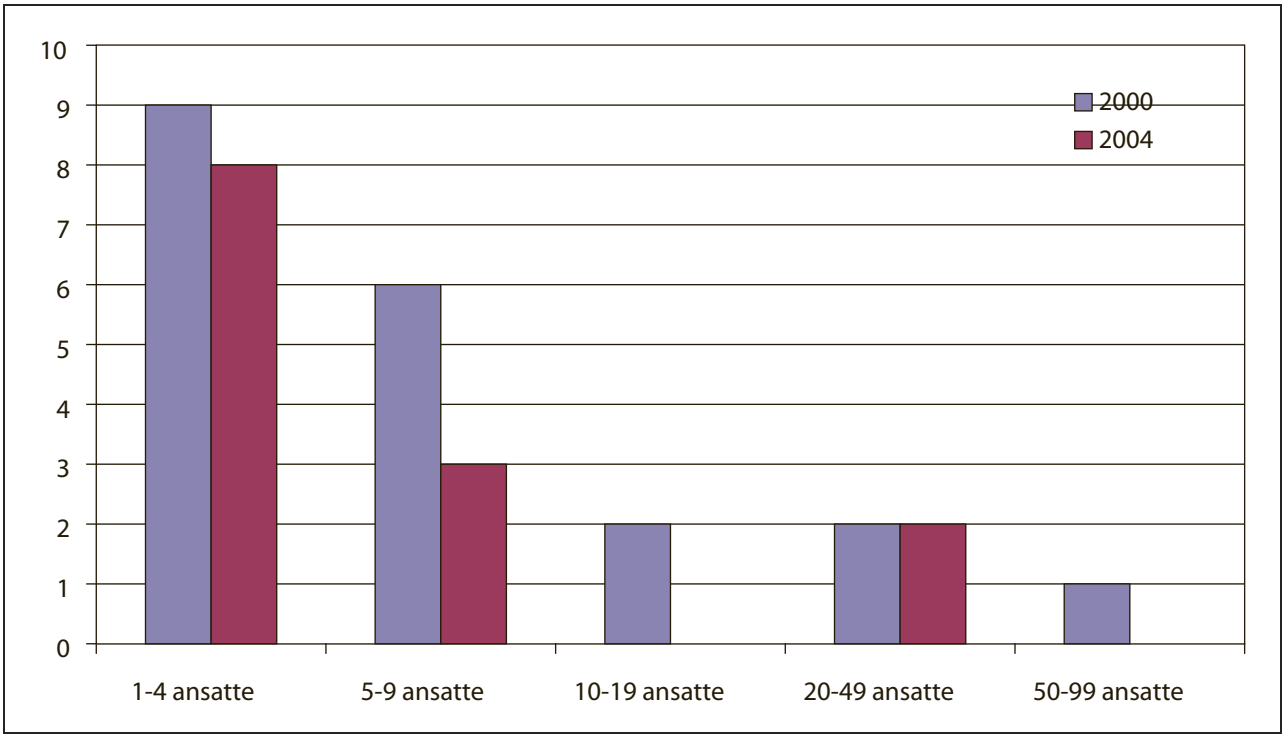
Også i Sverige finner man den samme tendensen til mange og små virksomheter i produksjonssektoren. Den svenske filmindustrien har samlet sett det høyeste antall virksomheter sammenliknet med Norge og Danmark, men også der har de fleste foretakene få eller ingen ansatte. I Danmark er det betydelig færre foretak, men med langt flere ansatte. Her har antall virksomheter holdt seg noenlunde stabilt de siste årene, samtidig som omsetningen har økt. Det ser ut som den danske filmbransjen konsoliderer seg med færre og større virksomheter enn i de andre nordiske landene.

Det anses som et generelt problem innen europeisk film at produksjonsselskapene er for små og sårbare. Filmproduksjon er en komplisert prosess som krever økonomisk, juridisk og administrativ kompetanse i selskapene, både for å gjennomføre produksjonene og for å utnytte inntektspotensialet. Større selskaper vil også være mindre sårbare for enkeltfilmers suksess eller fiasko. Det er på denne bakgrunn ønskelig med flere større selskaper og større konsolidering. På den annen side skal man ikke se bort fra at en tilførsel av nye, mindre selskaper vil være viktig for å sikre innovasjon og kreativitet i bransjen.

3.3.4 Distribusjon

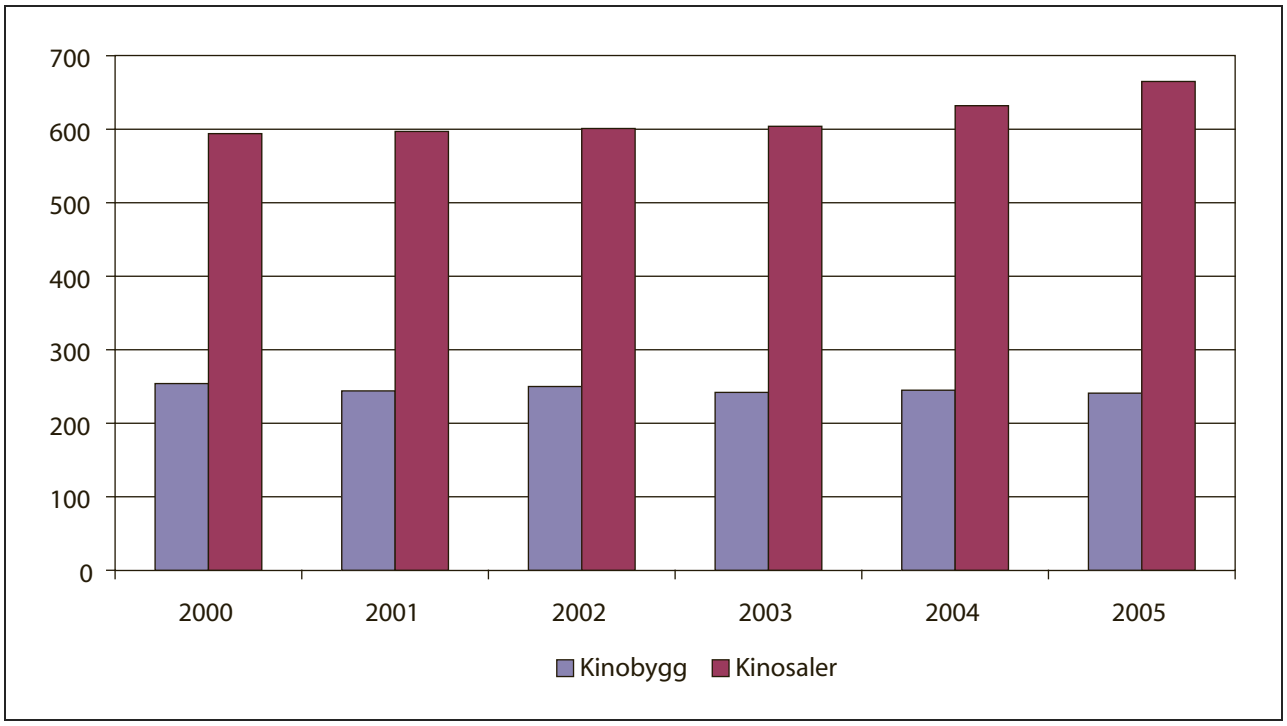
Distribusjon av film og dvd/video skiller seg klart fra produksjon ved at antallet foretak er blitt redusert de siste årene, fra 35 til 23 i perioden 2000–2004[6]. Samtidig er foretakene langt større og har mer varige ansettelsesforhold og færre deltidsansatte enn de to andre sektorene i bransjen. Nyetableringer og nedleggelser av foretak på distribusjonsområdet er beskjedent i omfang, sammenliknet med produksjonssektoren. Få nyetableringer har trolig sammenheng med at etablering i distribusjonsbransjen krever både en god del kapital og mye kompetanse. Ikke minst er det krevende å komme inn på markedet og få distribusjonsavtaler med produsenter. Mange produsenter har etablerte relasjoner med eksisterende distribusjonsselskaper. Bortsett fra at antall foretak er noe redusert de siste årene, viser figur 3.6 at det ikke har vært noen klar tendens til strukturendring i distribusjonsbransjen. Antall foretak er redusert i

[6] Kilde: ECON rapporten.



Figur 3.6 Antall foretak etter størrelse i distribusjon av film og video. Målt ved antall ansatte per foretak ved utangen av året.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og ECON



Figur 3.7 Antall kinobygg og kinosaler 2000–2005

Kilde: FILM&KINO og Statistisk sentralbyrå

alle størrelseskategorier, bortsett fra foretak med mellom 20-49 ansatte.

Distribusjonsleddet er preget av en relativt sterk markedskonsentrasjon hvor 80 pst. av markedet for distribusjon av kinofilm er konsentrert på fem–seks selskaper, og heleide amerikanske datterselskap har en markedsandel på nærmere 50 pst. De store nordiske mediehusene investerer i økende grad i viktige distribusjonsselskaper, og er eiere eller deleiere i flere tunge distribusjonsselskap.

Innenfor distribusjon av dvd/video dominerer sju selskap rundt 90 pst. av markedet.

3.3.5 Kino/visning av film

Kinoene i Norge er hovedsaklig eiet og drevet av norske kommuner. De siste årene har det vært en tilvekst av private kinoer og kinokjeder, men fremdeles er 80 pst. av kinobesøket i Norge på kommunale kinoer. Sektoren styres dermed i overveiende grad av kommunale beslutninger. Samtidig har skillet mellom kommunalt og privat eierskap blitt mindre tydelig de siste årene, da flere kinoer er organisert som aksjeselskap med både kommunale og private eiere.

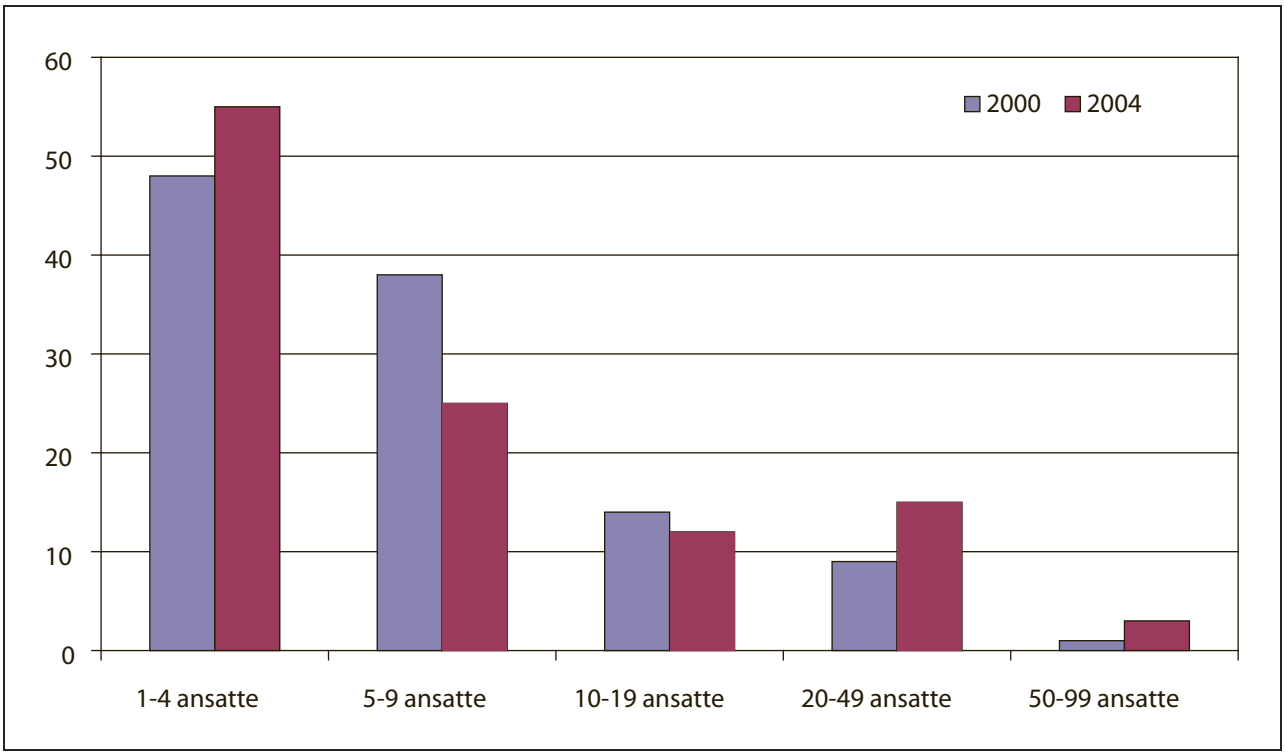
Utviklingen i antall kinosaler og antall kinoseter har holdt seg relativt stabilt de senere årene, jf. figur 3.7. Det har likevel vært en vekst i antall kinosaler, noe som blant annet skyldes nye kinosentre i og rundt de største byene.

Mens det har vært en økning både i antall kommunale og ikke-kommunale kinosaler, har det samtidig totalt sett 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 sees som et svar på mangelen på antall saler mange steder.

I 2006 var det ifølge FILM&KINO totalt 657 kinosaler. Dette inkluderer Bygdekinoens 229 spillesteder. Dersom man ser bort fra Bygdekinoens spillesteder, var det totalt 428 kinosaler.

Ifølge figur 3.8 er antall foretak i visningssektoren økt fra om lag 130 i 2000 til om lag 160 i 2004. Strukturen i kinobransjen målt ved antall ansatte per foretak, viser en tendens til at også størrelsen på foretakene har økt siden 2000. Antall foretak med mer enn 20 ansatte er økt fra 10 til 18 i perioden frem til utgangen av 2004.

Norske kinoer har gjennomgående svak økonomi. Et klart hovedtrekk er at kinoenes økonomi er dårligere jo mindre de er. Kinobedrifter med mer enn 200 000 besøkende per år, som er kinobedriftene i de største norske byene, går stort sett



Figur 3.8 Antall foretak i visningssektoren etter størrelse, målt ved antall ansatte per foretak ved utangen av året

Kilde: Statistisk sentralbyrå

med overskudd. Kinobedrifter med mellom 100 000 og 200 000 besøkende varierer mellom positiv balanse og betydelige underskudd, mens kinoer med mellom 35 000 og 100 000 besøkende gir et gjennomgående negativt bilde. Kun fem av de 28 kinoene i denne gruppen har en positiv balanse mellom inntekter og utgifter.

En konklusjon er at kinoene ikke klarer å leve av billettinntektene alene. Ifølge FILM&KINO bør inntektene fra kioskdrift og reklame utgjøre om lag 25–30 pst. av de totale inntektene for at kinoene skal ha en sunn økonomi. I tillegg til egeninntektene er de fleste norske kinoene avhengige av støtte fra eierkommunene.

3.4 Markedet for norsk film

3.4.1 Innledning

Tradisjonelt har film vært ansett som et kinofenomen. Filmsektoren har imidlertid lenge benyttet andre distribusjonskanaler, og henter i økende grad inntekter fra visningsvinduer utenom kino; salg og leie av video/dvd, salg av visningsrett til betalingsfjernsyn og gratiskanaler etc.

Det er neppe grunn til å frykte at kinoen vil miste sin betydning som visningsplattform, blant annet fordi den som første visningsvindu er en avgjørende markedsføringskanal for den enkelte film.

Det er større krav til markedsføring og økende behov for et større antall kopier. Skillet mellom produksjoner ment for kommersiell distribusjon for første gangs visning på kino og produksjoner som produseres med sikte på distribusjon i andre kanaler (fjernsyn, dvd/nettbasert distribusjon/festivaler etc.), vil neppe bli mindre.

Salg av dvd har hatt en eksplosiv økning de siste fem–seks årene. I Europa er det nå tegn til at omsetningsveksten har avtatt noe selv om antallet enheter øker. Nye formater er i ferd med å bli introdusert på det europeiske markedet. Sammen med omsetning av ikke-fysiske kopier/klikkefilm vil disse formatene mest sannsynlig bidra til vekst.

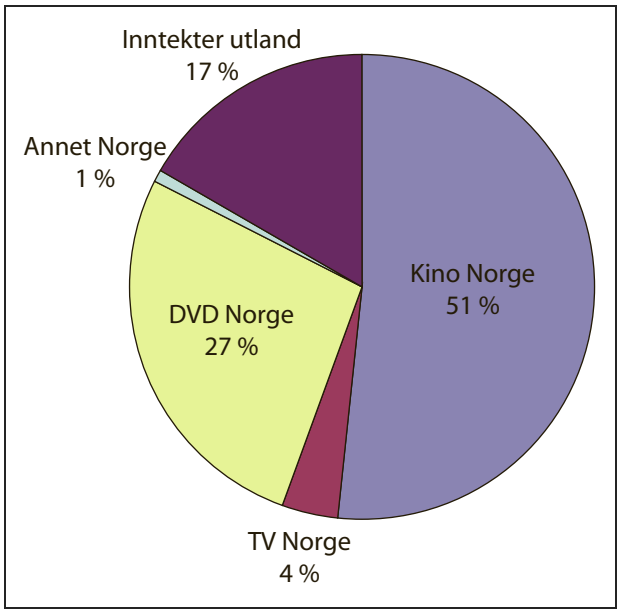
Fjernsynet vil med overgangen til digital distribusjon i bakkenettet ha gjennomført en overgang til en fullt ut digitalisert verdikjede (etter planen innen utgangen av 2009). Digitaliseringen innebærer blant annet en økning i antall fjernsynskanaler og at kanaltilbudet vil være sterkt preget av

betalingskanaler. Dette betyr sterkere konkurranse både mellom distribusjonsplattformer og mellom fjernsynskanaler. I Norge og de fleste land i Vest-Europa har kanaler med overveiende nasjonalt innhold størst oppslutning. På fjernsyn vil følgelig nasjonalt innhold være nødvendig for å oppnå eller holde på markedsandeler. Konkurransen mellom plattformer, så vel som kanaler på samme plattform, vil sannsynligvis innebære at etterspørselen etter attraktivt innhold blir større. Den økonomiske betydningen av digitale distribusjonsplattformer (kjøp eller leie av film over kabel, satellitt, IPTV og bakkenettet eller Internett, mobile enheter) vil sannsynligvis øke. Fremveksten av nye plattformer som HDTV, mobilt fjernsyn og håndholdte enheter medfører etterspørsel etter innhold tilrettelagt (både teknisk og mht. format og lengde) for disse plattformene.

Nedenfor redegjøres for enkelte nøkkeltall for omsetning og inntekter for norske audiovisuelle produksjoner i ulike markeder.

3.4.2 Kino

Norske langfilmer henter fremdeles den største delen av inntektene generelt fra kinodistribusjon. Som figur 3.9 viser, står inntektene fra kino i Norge for over halvparten av inntjeningen for produsentene. Dette bildet forsterkes gjennom at billettstøtten er knyttet til kinoinntektene. Direkte og indirekte inntekter fra kino er derfor svært viktige for norske langfilmer, og bestemmende for en films økonomiske suksess.



Figur 3.9 Fordelig av inntekter spillefilm i perioden 2003–2004

Figur 3.9 er bygget på ti filmer som har rapportert inntekter til Norsk filmfond. Utvalget er noe begrenset, men gir likevel et godt bilde av inntektsfordelingen. Billettsalg på kino utgjør halvparten av inntektene[7], dvd bidrar med en fjerdedel, og resten fordeles på utlandet og fjernsyn.

3.4.3 Dvd

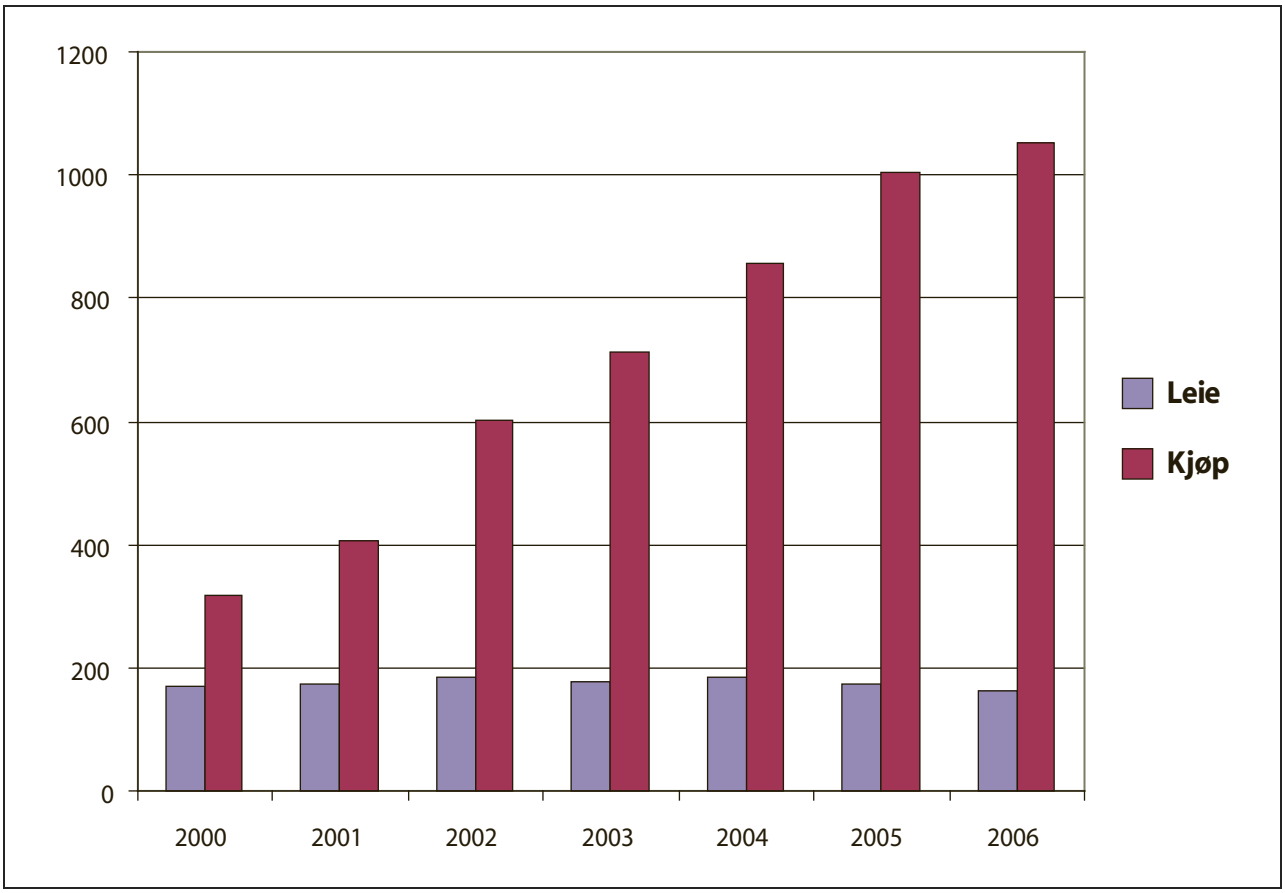
Det finnes få presise tall for omsetning og inntekter fra dvd/videomarkedet for norske produksjoner. Det foreligger heller ikke fullstendige tall som viser hva norske produsenter får av inntekter fra dette markedet. Det er imidlertid klart at markedet for salg og utleie av norske filmer på dvd er i sterk vekst, og det er gjennomgående stor sammenheng mellom filmenes suksess på kino og senere inntjening på dvd-markedet. De norske filmenes andel av det totale dvd-markedet er anslått til ca. 7,2 pst. for kjøpefilm og 5,2 pst. for leiefilm for 2005. Basert på tabell 3.10 gir dette en samlet inntekt på ca. 80 mill. kroner.

Figur 3.10 viser den voldsomme veksten i markedet for kjøp av dvd fra 2000 til 2006. Det er en viss tendens til at inntektene flater ut og prognosene fra Videogramforeningen viser en viss nedgang i inntektene for 2007. Nye formater kan imidlertid føre til at de totale inntektene øker, og prognosene derfor er usikre.

Distributører og andre mellomledd har store inntekter fra salg av dvd. Norske filmprodusenter sitter imidlertid igjen med en relativt liten andel av inntektene. Mens produsentene har relativt gode avtaler med distributørene for kinomarkedet, har de fleste langt lavere andel av inntektene i dvd-markedet.

I en undersøkelse foretatt av PricewaterhouseCoopers, gjengitt i ECON-rapporten, presenteres en modell av fordeling av inntekter mellom produsent og distributør for henholdsvis kino og dvd kjøpefilm. Fordelingen er 75–25 mellom produsent og distributør for kino, og 25–75 for kjøpefilm. Sammen med billettstøtten fra Norsk filmfond kan dette forklare hvorfor produsentene hittil har fokusert mest på kinomarkedet, mens videomarkedet har større betydning og gir langt større inntektsgrunnlag for distributørene. Det bør være et potensial for norske filmprodusenter for å øke inntektene fra dvd-markedet.

[7] Billettsalg kino er reelle inntekter fra kinovisning, dvs. billettstøtte kommer i tillegg.



Figur 3.10 Omsetning i hele videomarkedet 2000–2006. Dvd, vhs, umd[1]. Beløp i mill. kroner.

[1] Universal Media Disc.

Kilde: Release.no og Norsk Videogramforening

3.4.4 Fjernsyn

Digitaliseringen av fjernsynsmediet vil trolig bidra til å styrke markedsverdien til norske filmrettigheter. Digital distribusjon innebærer at mange husholdninger vil få tilgang til klikkefilm via fjernsynsdistributøren (pay-per-view).

Når det gjelder betalings-tv er det ifølge Rambøll-rapporten en positiv utvikling, hvor det først og fremst er MTG (TV 1000) og Canal + som i økende grad er kjøpere av norske filmer. Foreløpig er det ikke tallmateriale tilgjengelig som bekrefter dette, men ifølge Rambøll har ulike produsenter bekreftet tendensen.

Salg av norske filmer til fjernsynskanalene er nærmere omtalt i kapittel 12.

3.4.5 Annen nettbasert distribusjon

Distribusjon gjennom nettbaserte tjenester er under utvikling, både som streaming og som nedlasting av film. De store kommersielle aktørene er i ferd med å utvikle teknologiske og økonomiske modeller for utnyttelse av spillefilm i et digitalt vindu. Denne utviklingen vil føre til større fokus på beskyttelsestiltak mot piratering, særlig for produksjoner som gis kommersiell distribusjon. Internett har vist seg å være en effektiv kanal for markedsføring av film på kino. Markedet for klikkefilm er foreløpig lite og forretningsmodellene er i støpeskjeen. Inntektspotensialet for klikkefilm er foreløpig usikkert.

For filmproduksjoner med et mer beskjedent kommersielt potensial eller ambisjoner, vil alternative distribusjonsplattformer, for eksempel bredbånd, være et alternativ. Slik distribusjon vil kunne skje både med og uten brukerbetaling. Norsk filminstitutt samarbeider med en rekke partnere om en portal for klikkefilm, Filmarkivet.no, der kort- og langfilm tilbys mot betaling.

3.4.6 Salg av norsk film til utlandet

Salget av norsk film til utlandet har økt de siste årene. Inntekter fra utenlandssalg varierer betydelig fra år til år. Likevel ser en tendenser til et

Tabell 3.9 Utenlandssalg for norske filmer 2002–2005 (beløp i mill. kroner)

	2002	2003	2004	2005
Inntekter utenlandssalg	7,4	8,1	13,1	16,2
Forhåndssalg	1,0	1,5	7,0	11,6
Etterhåndssalg	6,4	6,6	6,0	4,6
Antall salg > 1 mill. norske kroner	1	3	4	5
Salgsinntekter per film	0,493	0,476	0,769	0,853

Kilde: PricewaterhouseCoopers etter data fra Norsk filminstitutt

mer stabilt salg til utlandet. I perioden 2002 til 2005 er eksportverdien til norsk kinofilm mer enn fordoblet[8].

Salg av norsk film til utlandet skjer gjerne først etter at filmene har deltatt på utvalgte festivaler og filmmarkeder, og det kan ta tolv til 36 måneder før en film har tatt ut sitt fulle potensial i markedet. Det er således vanskelig å tallfeste og sammenlikne salg fra år til år.

Den videre utviklingen i utenlandssalget vil naturlig nok avhenge av filmene som produseres og deres evne til å nå og fenge et internasjonalt publikum. Utviklingen vil også ha sammenheng med i hvilken grad produsentene aktivt markedsfører sine filmer. Prognosene fremover viser en positiv utvikling og god interesse fra salgsagenter, ikke minst for de tre norske filmene som deltok i Cannes-festivalens offisielle programmer i 2006.

Ikke uventet er Norden det viktigste markedet for norsk film i utlandet, særlig når det gjelder forhåndssalg. Utenfor Norden er det i stor grad tysktalende land, Benelux-landene og betalingsfjernsyn for Øst- og Sentral-Europa som gir produsentene inntekter fra utenlandssalg. Også store markeder som Frankrike, Spania og Italia viser interesse for norsk spillefilm.

Den norske eksporten av film til utlandet har tradisjonelt blitt ansett for å være lavere enn den danske og den svenske. Det finnes informasjon som tyder på at bildet ikke er så entydig. Tabell 3.10 gir en sammenlikning av antall titler i hvert av de skandinaviske land, antall eksporterte titler og samlet besøkstall i Europa og hjemlandet for perioden 2001–2005. Tabellen sier lite om inntektene, men mer om hva slags marked som finnes for nordiske produksjoner.

Mens Norge og Sverige i perioden 2001–2005 har oppnådd omtrent samme resultat mht. kinobesøk i utlandet, har det blitt eksportert dobbelt så mange svenske titler. Svenskene har også mye høyere produksjon enn den norske. I samme periode ligger det utenlandske kinobesøket for danske filmer nesten 50 pst. høyere enn det norske, med like høyt antall eksporterte titler. Den danske eksportsuksessen tilbakeføres gjerne til blant annet «Dogme»-filmenes betydelige innpass i programmet på kresne kunstkinoer på kontinentet, og til «dansk film» som merkevare for det publikum som sogner til denne typen kinorepertoar. Det er en utfordring å bygge norsk film som merkevare på linje med den danske.

3.5 Finansiering av norsk film

3.5.1 Innledning

I dette avsnittet beskrives finansiering av norsk langfilm produsert for kino. I tillegg til de offentlige tilskuddsordningene som forvaltes av Norsk filmfond, jf. kapittel 6, finansieres norske langfil-

[8] Tallene er basert på PricewaterhouseCoopers henvendelser rettet til produsenter av kinofilmer i perioden 2002–2005, samt estimat gjort av Norsk filminstitutt.

Tabell 3.10 Eksport av film fra Sverige, Danmark og Norge

Land	Totalt antall registrerte titler	Antall eksporterte titler	Samlet besøk Europa	Samlet besøk i hjemlandet
Sverige	148	58	3 027 394	16 502 979
Danmark	78	30	4 480 539	16 875 454
Norge	74	30	2 985 252	8 208 785

Kilde: Norsk filmfond, etter data fra Det europeiske audiovisuelle observatoriet, Svenska Filminstitutet, Det Danske Filminstitut og FILM&KINO

mer fra flere kilder. De aller fleste er knyttet til filmbransjen selv. Norske langfilmer henter også inn offentlig finansiering fra lokale, regionale, nordiske og europeiske kilder.

Finansieringen av filmene tar utgangspunkt i filmenes budsjetter. Figur 3.11 viser fordelingen av norske langfilmer etter budsjettstørrelse.

Gjennomsnittsbudsjettet for en norsk langfilm ligger på omkring 16 mill. kroner. De fleste langfilmer har et budsjett på et sted mellom 12 og 18 mill. kroner. Enkelte filmer skiller seg ut med betraktelig høyere budsjetter, men dette er mer uvanlig. I den andre enden av spekteret er det et fåtall langfilmer med budsjetter under 8 mill. kroner, hovedsakelig er disse dokumentarfilm for kino.

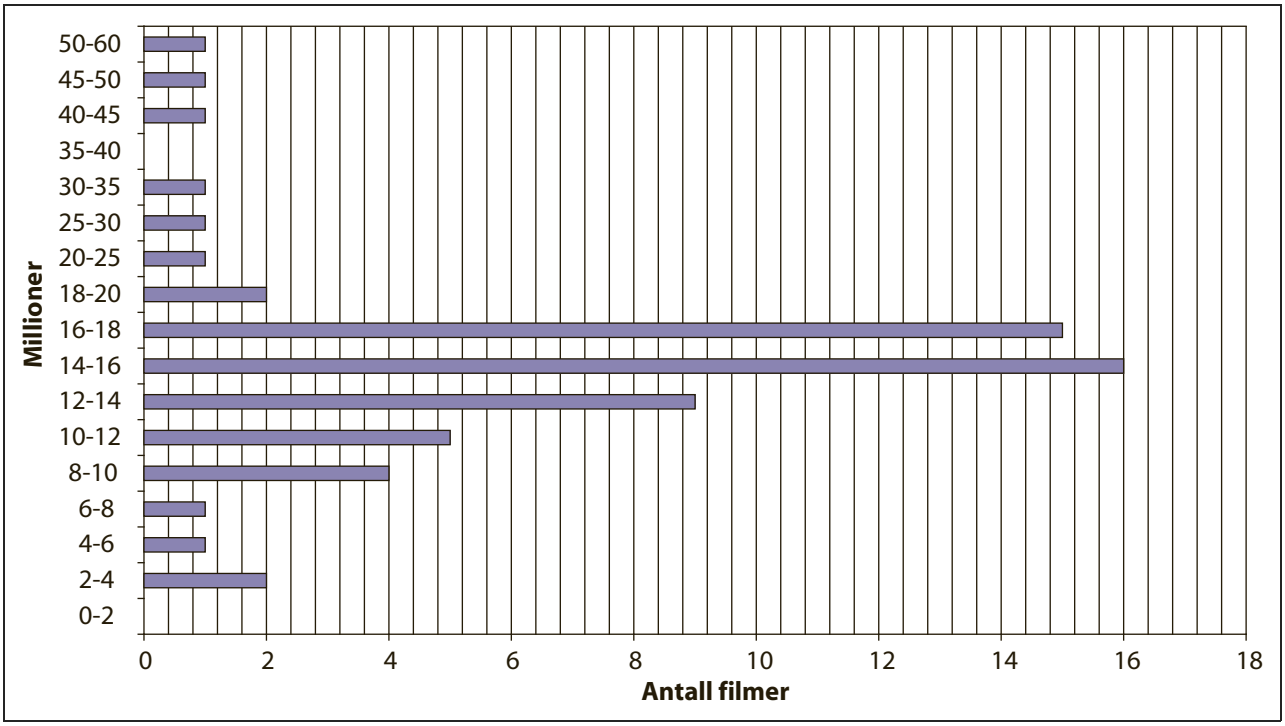
3.5.2 Offentlig støtte

De aller fleste norske filmer som produseres mottar produksjonstilskudd, lanseringstilskudd og billettstøtte fra Norsk filmfond. Mange filmer har i tillegg fått tilskudd til prosjektutvikling fra fondet. Tilskuddene fra Norsk filmfond er den viktigste finansieringskilden for norske filmer.

Tabell 3.11 viser gjennomsnittlig støtteandel for filmer som har fått produksjonstilskudd fra Norsk filmfond i perioden 2002–2005. Offentlig støtte omfatter forhåndsstøtte og billettstøtte fra Norsk filmfond[9]. Filmene er gruppert ut fra år for produksjonstilskudd, jf. tabell 6.4. Billettstøtten beregnes etterskuddsvis, og tabellen omfatter kun filmer som har hatt kinopremiere og mottatt billettstøtte.

Som det også fremgår av tabell 3.11 (se også tabell 6.4) er det store variasjoner i støtteandel for ulike typer av norske langfilmer. Enkelte barnefilmer har en støtteandel på langt over 90 pst. medregnet billettstøtten, mens andre filmer kan ha en støtteprosent ned mot 20 pst. Fordelingen er likevel såpass jevn at den totale gjennomsnittlige støtteprosenten fra år til år viser små variasjoner. Dette kommer av at støtteprosenten samler seg om medianen: halvparten av filmene hadde i 2004

[9] Støtteprosent er beregnet før tilbakebetaling av tilskudd til Norsk filmfond.



Figur 3.11 Produksjonsbudsjetter 2001–2005

Kilde: Rambøll Management

Tabell 3.11 Gjennomsnittlig offentlig støtteandel i prosent av budsjett 2002–2005[1]

	2002	2003	2004	2005[2]
Alle filmer	66	71	70	67
Konsulentstøttede filmer	60	71	65	64
Markedsstøttede filmer	85	76	85	70
Dokumentarfilmer	61	44	72	59

[1] Støtteandel er før evt. tilbakebetaling til Norsk filmfond.

[2] For filmer som har fått støtte i 2005, er kun filmer med premiere innen utgangen av 2006 tatt med.

Kilde: Norsk filmfond

Tabell 3.12 Gjennomsnittlig offentlig støtteandel i prosent Norge, Sverige, Danmark, 2002–2005

Støtteandel	2002	2003	2004	2005
Norge	66	71	70	67
Sverige	53	59	n.a.	n.a.
Danmark	46	41	38	40

Kilde: Norsk filmfond, Rambøll, Det Danske Filminstitut

eksempelvis en støtteprosent i intervallet 60–80 pst.[10]. Innstramningene i reglene for maksimal billettstøtte fra 2005 vil sannsynligvis medføre noe lavere billettstøtte til enkelte filmer, men tabellen viser foreløpig få indikasjoner på fallende støtteandel.

Den offentlige støtteandelen i Norge er, som tabell 3.12 viser, høy sammenliknet med Sverige og Danmark.

En forklaring på den høye norske statlige støtteandelen er at svenske filmer mottar betydelige midler fra regionale fond, mens danske filmer henter en stor del av finansieringen fra offentlig eide fjernsynskanaler. Men selv om de danske fjernsynskanalenes investeringer tas med i regnestykket, ligger den danske støtteprosenten på 54 pst. for markedsstøttet film og 49 pst. for konsulentstøttet film i perioden 2003–2005[11]. Det danske filminstituttet har redusert støtteprosenten fra ca. 60 pst. tidligere, til 40 pst. i dag. Forklaringen på den lave danske støtteprosenten ligger derfor dels i bredere finansiering av produksjonene og dels i et bredere inntektsgrunnlag.

I tillegg til den statlige støtten fra Norsk filmfond, kommer andre typer offentlig støtte. Dette omfatter europeiske tilskuddsordninger som Eurimages og MEDIA-programmene, og tilskudd fra Nordisk film- og tv-fond og de nordiske filminstituttene. Innen denne kategorien kommer også tilskudd fra lokale og regionale filmfond, og tilskudd fra kommuner, fylkeskommuner mv.

3.5.3 Egenfinansiering

Egenfinansiering er betegnelsen på den delen av finansieringen som ikke er offentlig støtte. Andelen egenfinansiering varierer betydelig fra film til film, men det er likevel en entydig tendens til at egenfinansieringen de senere årene har vært høyere enn tidligere. Tabell 3.13 viser utvikling i gjennomsnittlig egenfinansiering i perioden 2002–2006.

Økningen i budsjettnivå stiger jevnt i samsvar med økningen i antall produksjoner. Spranget i 2005 skyldes hovedsakelig *Kautokeino 1852*, med et totalbudsjett på over 50 mill. kroner. I tillegg var det tre filmer med budsjett på over 20 mill. kroner. I 2006 var det to filmer med budsjett over 20 mill. kroner.

En årsak til at gjennomsnittlig egenfinansiering har økt er at flere filmer får støtte etter markedsvurdering, noe som krever minimum 50 pst. egenfinansiering.

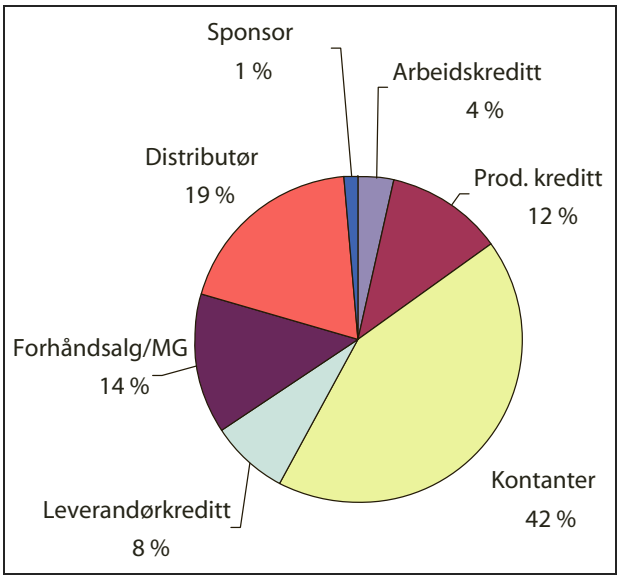
Det er også stor variasjon fra film til film i måten egenfinansieringen er satt sammen på. Det avhenger blant annet av hvilke aktører som er involvert i prosjektet, og hvor store muligheter produsenten selv har til å løfte frem større prosjekter. I tillegg til kontante bidrag fra produsentene selv eller andre investorer, kan egenfinansiering omfatte forhåndssalg, investeringer fra distributører, samt ulike former for kreditter

[10] Kilde: Rambøll
[11] Kilde: Rambøll

Tabell 3.13 Egenfinansiering 2002–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2002	2003	2004	2005	2006
Budsjett	258 449	237 816	273 796	359 186	291 703
Egenfinansiering	86 050	84 579	118 627	157 534	131 411
Egenfinansiering i prosent	33	36	43	48	45

Kilde: Norsk filmfond



Figur 3.12 Sammensetning av egenfinansiering 2001–2006

Kilde: Norsk filmfond

(arbeidskreditter, produksjonskreditter, leverandørkreditter).

Produsentene stiller med egenkapital, mens en rekke andre aktører enten stiller med egenkapital (med prioritert krav på avkastning) eller gir kreditter som sikrer finansieringen. Figur 3.12 viser sammensetning av egenkapital i perioden 2001–2006.

Den største andelen av egenfinansieringen kommer fra produksjonsselskapene selv, i form av kontanter og kreditter på administrasjonsgodtgjørelse mv. Kategorien «kontanter» kan også omfatte investeringer fra private fond eller privatpersoner. Norsk filmfond har ikke skilt ut disse i en egen kategori, men i praksis kommer hovedtyngden av kontantene fra produksjonsselskapene. Distributørene er inne i finansiering av filmene på to måter, gjennom såkalte minimumsgarantier (MG), som er forskudd på distribusjonsinntekter, og gjennom direkte bidrag til finansieringen. Distributørene er den nest største bidragsyteren til egenfinansieringen av norske filmer. Forhåndssalget av filmen skjer, i tillegg til minimumsgarantien, til fjernsyn og utlandet. Leverandørkreditter er kreditter gitt av utstyrsleverandører og leverandører av tjenester. Arbeidskreditter er som oftest kreditter på lønn og honorarer fra de medvirkende i produksjonen.

3.6 Digitalisering og opphavsrettigheter

Piratkopiering og ulovlig distribusjon av digitale filmer vil bli mer utbredt etter hvert som forbrukerne får større tilgang til digitalt materiale og teknisk kompetanse. Økende bruk av digitale medier, større bredbåndshastighet og distribusjon av filmer i mindre krevende formater vil gi film- og videobransjen flere utfordringer i tiden som kommer.

Det er behov for en bevisstgjøring blant brukerne på hva som er tillatt og hva som er ulovlig når det gjelder bruk av digitalt materiale. Disse spørsmålene reguleres i åndsverkloven. Åndsverkloven gir regler om beskyttelse og utnyttelse av åndsverk og fastslår at det er den som har skapt noe (opphavsmannen) som skal råde over verket. Opphavsmannen har en «enerett» til verket som innebærer at det er opphavsmannen som bestemmer om andre skal få bruke det han har skapt og hvordan det skal kunne brukes. Dette innbærer for eksempel at opphavsmannen må gi sitt samtykke for at en film skal kunne fremføres offentlig og at han kan kreve vederlag for fremføringen. Det er altså opphavsmannens enerett som gjør at han kan tjene penger på verket og dermed sikrer ham en inntekt som stimulerer til videre kreativ innsats. Opphavsmannen kan selvfølgelig også bestemme at andre skal få bruke hans verk gratis eller på andre nærmere bestemte vilkår.

Ut fra et samfunnsmessig synspunkt er det også viktig at allmennheten får adgang til åndsverkene på fornuftige vilkår. Det er derfor noen grenser for opphavsmannens enerett som gir andre lov til å bruke offentliggjorte verk uten samtykke. En sentral og praktisk bestemmelse som avgrenser opphavsmannens enerett, er bestemmelsen om kopiering til privat bruk. Kopisperrer må respekteres. Det er ikke tillatt å bryte kopisperrer for å ta kopier av film. Departementet vil følge utviklingen nøye.

For å kunne ta lovlige kopier og for å kunne laste ned fra nettet, kreves det også at brukeren har lovlig tilgang til det materialet som skal kopieres. Det er et krav om at kopieringsgrunnlaget skal være lovlig. Det er for eksempel ikke lov å laste ned eller på andre måter ta kopi av filmer som har blitt lagt ut på nettet uten tillatelse fra opphavsmannen.

Åndsverkloven skal revideres frem mot 2009. Selv om de rettslige spørsmålene er løst er det mange andre utfordringer å ta fatt i fremover for filmsektoren. Dette gjelder særlig informasjon og

holdningsskapende arbeid blant brukerne for å bekjempe ulovlig distribusjon og ulovlig kopiering.

3.7 Økonomisk betydning av film internasjonalt

Audiovisuell produksjon er en del av de kreative næringer, en sektor som har vist sterkest vekst-takt og mest stabilt utviklingspotensial gjennom en årrekke.

Av senere europeiske anslag fremgår det at blant de europeiske landene er kultur- og kreativitetssektorens bidrag til brutto nasjonalprodukt større enn alle andre virksomhetssektorer i landene Norge, Frankrike, Storbritannia, Finland og Danmark. I Norge utgjorde kulturens bidrag i 2003 3,2 pst. av brutto nasjonalprodukt, i EU er gjennomsnittet 2,6 pst.[12]. Vekstraten innen kultur- og kreativitetssektoren var 12,3 pst. høyere enn i økonomien for øvrig i de 25 EU-landene i perioden 1999–2003. For Norge er omsetningsveksten i sektoren oppgitt til 4,8 pst.

Som verdiskaper er film en av de fremste bransjene innen kreative industrier. Beregninger viser at for film og video kan forholdet mellom verdiskaping og sysselsettingskostnader uttrykkes ved en faktor på 2,02. Bare visuell kunst (håndverk, foto, maleri, skulptur) har en høyere verdiskapingsfaktor enn film og video.

På verdensbasis innbrakte billettsalget på kino for de 20 mest populære filmene i 2005 vel 7,7 mrd. amerikanske dollar, eller nær 50 mrd. norske kroner[13]. USAs eksporterer audiovisuelle produkter til Europa til en verdi av over 10 mrd. dollar årlig[14].

Omsetningen i de ulike leddene i bransjen viser et bilde av den økonomiske verdien av filmproduksjon. I 2003 ble bruttoomsetningen i filmens verdikjede (produksjon, distribusjon og visning) i Europa anslått til over 19 mrd. euro, eller vel 157 mrd. kroner. Siden 2000 har denne omsetningen steget med 15,9 pst.[15].

Salgsverdien av film i Europa var om lag 17 mrd. euro, eller nær 140 mrd. kroner i 2003. Ca. 50 pst. av dette stammer fra omsetning på dvd, mens kinoomsetningen sto for 31 pst. Hjemmekonsumet, i form av vhs- og dvd-filmer, var i 2003 vel dobbelt så stort som kinoomsetningen i Europa. I perioden 1999 til 2003 har omsetningen av film på kino, vhs og dvd økt med 61,4 pst.[16].

[12] Tallene bygger på data fra Eurostat og AMADEUS, bearbeidet av Media Group, sitert etter The Economy of Culture in Europe. Bryssel: DG Education and Culture (2006) s. 66.

[13] Variety; sitert etter Focus 2006: World Film Market Trends, s. 9. Cannes/Strasbourg: Marché du Film/ European Audiovisual Observatory.

[14] Trendfremskrevet etter oppgaver fra 2003 fra Det europeiske audiovisuelle observatoriet.

[15] Trendfremskrevet etter oppgaver fra 2001 fra Det europeiske audiovisuelle observatoriet.

[16] European Audiovisual Obsevatory Yearbook 2005, tab. T.2.4.

Figur 3.13 Høyere enn himmelen. Regi: Berit Nesheim. Produsent: Northern Lights, NRK Drama, Schibsted Film.

4 Filmpolitiske mål

4.1 Innledning

Gjennom Kulturløftet og Soria Moria-erklæringen har regjeringen satt klare mål for filmpolitikken. I Kulturløftet fastslås det blant annet at regjeringen vil støtte opp om den norske filmsuksessen, og at målet er at det skal produseres minst 20 langfilmer hvert år og at 25 pst. av kinobesøket skal være på norske filmer.

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) er målene for filmområdet omtalt som følger:

> «Regjeringen har gjennom Kulturløftet forpliktet seg til å følge opp den norske filmsuksessen de senere årene. På filmområdet er den viktigste målsettingen å sikre høy publikumsoppslutning om norske filmer. Det er et mål at norsk film skal ha en publikumsoppslutning på kino på minst 25 pst. Videre er det nødvendig at norske audiovisuelle produksjoner – både film- og fjernsynsproduksjoner – har en så høy kvalitet som mulig, og samtidig har publikumsappell. Dette kan bare oppnås gjennom en offensiv filmpolitikk. Det må minst produseres 20 spillefilmer i året i Norge. Det må også være en ambisjon for norsk filmproduksjon å vinne internasjonale filmpriser. Det norske markedet er lite. Det må satses på økt eksport av norske filmer for å styrke økonomien i produksjonsmiljøene. Filmbransjen er mannsdominert. Regjeringen vil satse på økt likestilling i alle deler av filmmiljøene.»

Målet om økt likestilling er i St.prp. nr. 1 (2006–2007) konkretisert til at innen 2010 skal 40 pst. av nøkkelfunksjonene i norsk filmproduksjon innehas av kvinner.

I årene 2002–2005 lå Kultur- og kirkedepartementets målformuleringer for filmområdet relativt uforandret. Målene for filmområdet har vært presentert i de årlige budsjettproposisjonene og har vært nedfelt i tildelingsbrev til de statlige virksomhetene på filmområdet. Målene er som følger:

Hovedmål: sikre et godt og mangfoldig audiovisuelt tilbud basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold.

Resultatmål:
- sikre norske audiovisuelle produksjoner av høy kvalitet
- sikre høy publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner
- sikre barn og unge tilgang til produksjoner basert på norsk innhold og språk
- bevare, formidle og profilere norske audiovisuelle produksjoner
- ivareta idé-, talent- og kompetanseutvikling på området
- sikre et profesjonelt og sterkt produksjonsmiljø og kostnadseffektive produksjoner

I det følgende blir det gjort nærmere rede for Einarssonutvalgets forslag til ny målstruktur, samt departementets anbefalinger om fremtidige mål for filmpolitikken. Prinsippene for ansvarsdelingen mellom stat og bransje blir også gjennomgått.

4.2 Einarssonutvalgets forslag til ny målstruktur

Utvalget mener at de gjeldende målene i hovedsak er dekkende formuleringer. Utvalget ønsker imidlertid å legge til et mål om økt mangfold. I tillegg foreslår utvalget en ny målstruktur, der det både tas hensyn til de konkrete målene regjeringen har satt, og de målene som har vært fastsatt av departementet de siste årene. Utvalget har sett nærmere på målene fra de danske og svenske filminstituttene og fra Norsk filmfond i utformingen av de nye målformuleringene.

Utvalget anbefaler at en ny målstruktur både bør inneholde generelle formuleringer og konkrete, målbare mål. Utvalget foreslår følgende målformuleringer:

Hovedmål: Styrke og sikre et godt og mangfoldig audiovisuelt tilbud basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold.

For å oppnå dette skal det satses på:

Volum

Et høyt produksjonsvolum og en høy publikumsoppslutning er en forutsetning for kvalitet, mangfold, kontinuitet og formidling av norsk film.

- Det skal lages 80–100 langfilmer i løpet av en fireårsperiode.
- Filmer for barn og unge skal prioriteres
- Det skal lages dokumentarfilmer for kinovisning.
- Midlene som avsettes til kortfilm, dokumentarfilm for fjernsyn og fjernsynsdrama, må ligge på et tilstrekkelig høyt nivå til å sikre målene om kvalitet, mangfold og kontinuitet.
- Norsk film skal ha som ambisjon å nå en nasjonal markedsandel på kino på minst 25 pst.

Kvalitet

Det skal lages filmer som nasjonalt og internasjonalt er anerkjent for høy kvalitet. Det skal satses på kunstnerisk dristighet og nyskaping som utvikler filmmediet og utfordrer publikum.

- Tilskuddsordningene for talentutvikling skal videreutvikles og styrkes.
- Det skal satses langsiktig på manifesterte filmtalenter.
- Norske filmer skal ha som ambisjon å være representert på viktige internasjonale filmfestivaler.

Mangfold

Den norske filmproduksjonen skal speile det sammensatte norske samfunnet.

- Tilskuddsordningene må tilrettelegges for variasjon i filmenes uttrykksform og budsjetter.
- Innen utgangen av 2010 skal andelen kvinner eller menn i nøkkelposisjoner være minst 40 pst.
- Regionale filmsentre og filmfond skal styrkes.

Bevaring og formidling

Det skal sikres tilgang til ny og historisk norsk film over hele landet, i alle distribusjonskanaler, og norsk film skal selges og vises internasjonalt.

- Norsk film skal sikres og bevares for ettertiden og formidles gjennom Cinematek, fjernsyn, dvd og andre medier.
- For å sikre et bredt kinotilbud i hele landet må støtteordningene for norske kinoer opprettholdes.
- Det må utvikles en ordning for støtte til etablering av digitalkino.
- Det må etableres en samlet strategi for salg og lansering av norsk film i utlandet.
- Fjernsynskanalenes medvirkning til spredningen av norsk filmproduksjon skal økes, blant annet gjennom økte bidrag til finansieringen.
- Det bør opprettes en innkjøpsordning for norske filmer til folkebibliotekene etter modell av ordningene for litteratur og musikk.

Kontinuitet

Det er viktig å sikre kontinuiteten blant norske filmkunstnere og filmprodusenter.

- Det bør utarbeides fireårige handlingsplaner som legger grunnlag for kontinuitet og gjennomføring av de overordnede filmpolitiske mål.
- Tilskuddsordninger og tilskuddsnivå må skape forutsetninger for at filmens opphavsmenn skal kunne leve av sine filmer, både under og etter produksjonen.
- Filmskapere skal ivaretas økonomisk, blant annet gjennom stipendordninger, slik at de kan utvikle sitt kunstneriske potensial.
- Filmstøtten innrettes slik at det er mulighet for å tiltrekke private investeringer.

4.3 Høringen

Få høringsinstanser har uttalt seg om utvalgets forslag på dette punktet. *Norsk filmfond* er positiv til utvalgets forslag om ny målstruktur, men foreslår noen justeringer i målformuleringene:

> «Hovedmål: Kvalitet og mangfold i tilbudet av norske filmer på lerret og skjerm.
>
> For å oppnå dette skal det satses på, og i løpet av en fireårsperiode oppnås:

Volum

Motivasjon: Et høyt produksjonsvolum er en forutsetning for kvalitet, mangfold og kontinuitet i norsk film og gir grunnlaget for høy publikumsoppslutning.

- Det skal lages 100 langfilmer i løpet av en fireårsperiode, hvorav 20 barne- og ungdomsfilmer og 20 kinodokumentarer (minimumstall).

- Midlene som avsettes til produksjoner i andre formater skal økes med 50 pst. i løpet av en fireårsperiode, for å ligge på et tilstrekkelig høyt nivå til å sikre målene om kvalitet, mangfold og kontinuitet.
- Norske filmer skal ha en nasjonal markedsandel på kino på 25 pst.
- Norske filmer skal ha høyere kinobesøk utenlands enn innenlands.

Kvalitet

Motivasjon: Jo høyere kvalitet, jo større offentlig verdiskapning – og derfor må det satses på kunstnerisk dristighet og originalitet som utvikler filmmediet og utfordrer publikum.

- Tilskuddsordningene for talentutvikling skal videreutvikles og styrkes.
- Norsk film skal nasjonalt og internasjonalt anerkjennes for høy kvalitet.
- Norske filmer skal konkurrere ved viktige internasjonale filmfestivaler.

Kontinuitet

Motivasjon: Kvaliteten på norsk film er avhengig av kontinuitet i alle ledd.

- Det skal utarbeides fireårige handlingsplaner som legger grunnlag for kontinuitet og gjennomføring av de overordnede filmpolitiske mål.
- Tilskuddsordninger og tilskuddsnivå må skape forutsetninger for at filmens opphavsmenn og -kvinner skal kunne leve av filmproduksjon.
- Filmskapere skal gis økonomisk mulighet til å utvikle sitt kunstneriske potensial, blant annet gjennom stipendordninger.
- Det skal satses langsiktig på manifesterte filmtalenter.
- Filmstøtten skal innrettes slik at den stimulerer prosjektenes kommersielle inntjening.

Mangfold

Motivasjon: Den norske filmproduksjonen må speile det sammensatte norske samfunnet.

- Norske filmer skal ha en variasjon i uttrykksform og budsjetter.
- Norske filmer skal tilfredsstille mangfoldet av ulike publikumsgrupper.
- Innen utgangen av 2010 skal andelen kvinner/menn i nøkkelposisjoner være minst 40 pst.
- Regionale filmsentre og filmfond skal styrkes.

Tilgjengelighet

Motivasjon: Det må sikres tilgang til ny og historisk norsk film over hele landet, i alle distribusjonskanaler, og norsk film må selges og vises internasjonalt.

- Norsk film skal sikres en profesjonell lansering overfor alle relevante publikumsgrupper.
- Det skal etableres en samlet strategi for salg og lansering av norsk film i utlandet.
- Tilskuddsordninger for kinoer videreføres, herunder etableringstilskudd for digitalkino.
- Fjernsynsselskapenes medvirkning til spredningen av norsk film skal styrkes, blant annet gjennom økte bidrag til finansieringen.
- Det skal opprettes en innkjøpsordning for norske filmer til folkebibliotekene.
- Norsk film skal sikres og bevares for ettertiden og formidles på lerret og skjerm.»

4.4 Departementets vurdering

Målene for den norske filmpolitikken skal være visjonære og fremtidsrettede. Målene må gi rom for å tilpasse tiltak i tråd med den løpende utviklingen og behovene i sektoren. I tillegg til de mer overordnede målene for norsk filmpolitikk, setter Kulturløftet mer konkrete resultatmål for filmpolitikken frem mot 2014. Målene må være oversiktlige og konkrete. Departementet foreslår derfor en litt annen struktur på målene.

Departementet foreslår følgende mål for den norske filmpolitikken:

Hovedmålet er et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskapning, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt.

Dette skal nås gjennom:

Styrket produksjon

- gjennomsnittlig minst 25 langfilmer i året, av dette fem dokumentarer og fem barne- og ungdomsfilmer
- et sterkt produksjonsmiljø, med økt talentutvikling, profesjonalitet og kontinuitet i alle deler av produksjonen.

– en økonomisk solid bransje gjennom effektive og målrettede tilskuddsordninger, økte private investeringer og økte markedsinntekter

Solid publikumsoppslutning

– minst 3 mill. besøkende på norske filmer, tilsvarende 25 pst. av kinomarkedet
– 15 pst. norsk andel av dvd-markedet og klikkefilmmarkedet
– eksport av norsk film og tv-drama doblet innen 2010

Kvalitet og mangfold

– et mangfold i uttrykksform, produksjonskostnad og målgrupper basert på sterke filmmiljøer i alle landsdeler
– 40 pst. kvinner/menn i nøkkelposisjoner innen 2010
– norske kort- og langfilmer, dokumentarer og tv-drama skal konkurrere om viktige internasjonale priser

Filmkultur for alle

– sikre den norske filmarven og gjøre den tilgjengelig på alle plattformer
– et bredt filmtilbud i fjernsyn, biblioteker og digitale kinoer i hele landet
– en sterk posisjon blant barn og unge som filmpublikum og filmskaper, både i skole og fritid

4.5 Ansvarsdeling mellom stat og bransje

Statlig støtte er nødvendig for å sikre at det norske publikum får et godt tilbud basert på eget språk og forankret i egen kultur. Produksjon av film og andre audiovisuelle produksjoner er kostbart, og den statlige støtte er derfor betydelig, både totalt og i den enkelte produksjon. Dette gjør det nødvendig med en klar ansvarsdeling mellom staten og bransjen.

Ved omleggingen av filmpolitikken i 2001 ble det lagt til grunn som hovedprinsipp at staten ikke bør ta på seg oppgaver som bransjen kan løse selv. I St.prp. nr. 1 (2000–2001) heter det:

> «Et av hovedmålene med omleggingen er å gi filmbransjen større ansvar og frihet. Den kunstneriske utvikling forblir et privat ansvar. Kulturdepartementet legger opp til en styrking av sektoren gjennom dialog med og økt ansvarliggjøring av brukerne.»

Departementet mener at dette hovedprinsippet fortsatt bør gjelde for det statlige engasjementet på filmsektoren. Dette prinsippet innebærer også at det er filmbransjen – og da i særlig grad produsentene – som selv må ta ansvaret for de enkelte elementene i en films «livsløp». Eksempelvis gjelder dette prosjektutvikling, produksjon, lansering, markedsføring mv. De statlige tilskuddsordningene bør utformes slik at de i størst mulig grad gir produsentene et incitament til selv å ivareta disse funksjonene, også når det gjelder å skaffe inntekter fra andre markeder enn kinoene.

Einarssonutvalget peker på at staten har en forpliktelse til å styre begrensede økonomiske midler mot de til enhver tid best kvalifiserte prosjektene. Departementet slutter seg til dette, men viser samtidig til at det også er viktig å opprettholde ordninger hvor staten ikke tildeler midler på bakgrunn av kunstnerisk skjønn. For flere av ordningene på området må det imidlertid også foretas kunstnerisk vurdering ved tildeling. Dette gjelder blant annet forhåndsstøtte etter konsulentvurdering. Det er en utfordring å trekke klare grenser for hvor langt statens engasjement skal gå. Dette må gjøres med stor varsomhet, slik at det ikke kan oppfattes som om staten aktivt går inn i den enkelte produksjon. Det må også tilpasses den enkelte produsent og vedkommendes egne ønsker. Departementet viser i den sammenheng til evalueringen av filmkonsulentenes engasjement i Rambøll-rapporten.

Tilsvarende gjelder også ved statlig bistand til lansering av norske filmer i utlandet. Det kan ikke være et statlig ansvar å stå for selve den kommersielle markedsføringen av en norsk film i utlandet. Dette må være produsentens eget ansvar. Derimot bør det gjennom statlige tilskuddsordninger og veiledning gis bistand slik at en film, gjennom produsentens egen innsats, får et størst mulig inntjeningspotensial i alle markeder.

Statens viktigste oppgave må derfor være å sikre så stabile rammevilkår som mulig, slik at filmskaperne gis mulighet til å lage et mangfold av gode norske filmer til et bredt publikum i alle markeder. Norge er et lite land med et begrenset språkområde. Norske filmer vil derfor ha et betydelig behov for offentlig støtte. Det er derfor foretatt en kraftig opptrapping av filmbudsjettet, og styrkingen bør fortsette. På lengre sikt er det likevel et viktig mål å styrke norsk films samlede markedsinntekter, slik at støtteprosenten per film kan reduseres. Slik vil filmmidler kunne bli frigjort til flere og større produksjoner.

Boks 4.1 Departementets konklusjon om mål for filmområdet:

Hovedmålet er et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskapning, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt.

Dette skal nås gjennom:

Styrket produksjon

- gjennomsnittlig minst 25 langfilmer i året, av dette fem dokumentarer og fem barne- og ungdomsfilmer
- et sterkt produksjonsmiljø, med økt talentutvikling, profesjonalitet og kontinuitet i alle deler av produksjonen.
- en økonomisk solid bransje gjennom effektive og målrettede tilskuddsordninger, økte private investeringer og økte markedsinntekter

Solid publikumsoppslutning

- minst 3 mill. besøkende på norske filmer, tilsvarende 25 pst. av kinomarkedet
- 15 pst. norsk andel av dvd-markedet og klikkefilmmarkedet
- eksport av norsk film og tv-drama doblet innen 2010

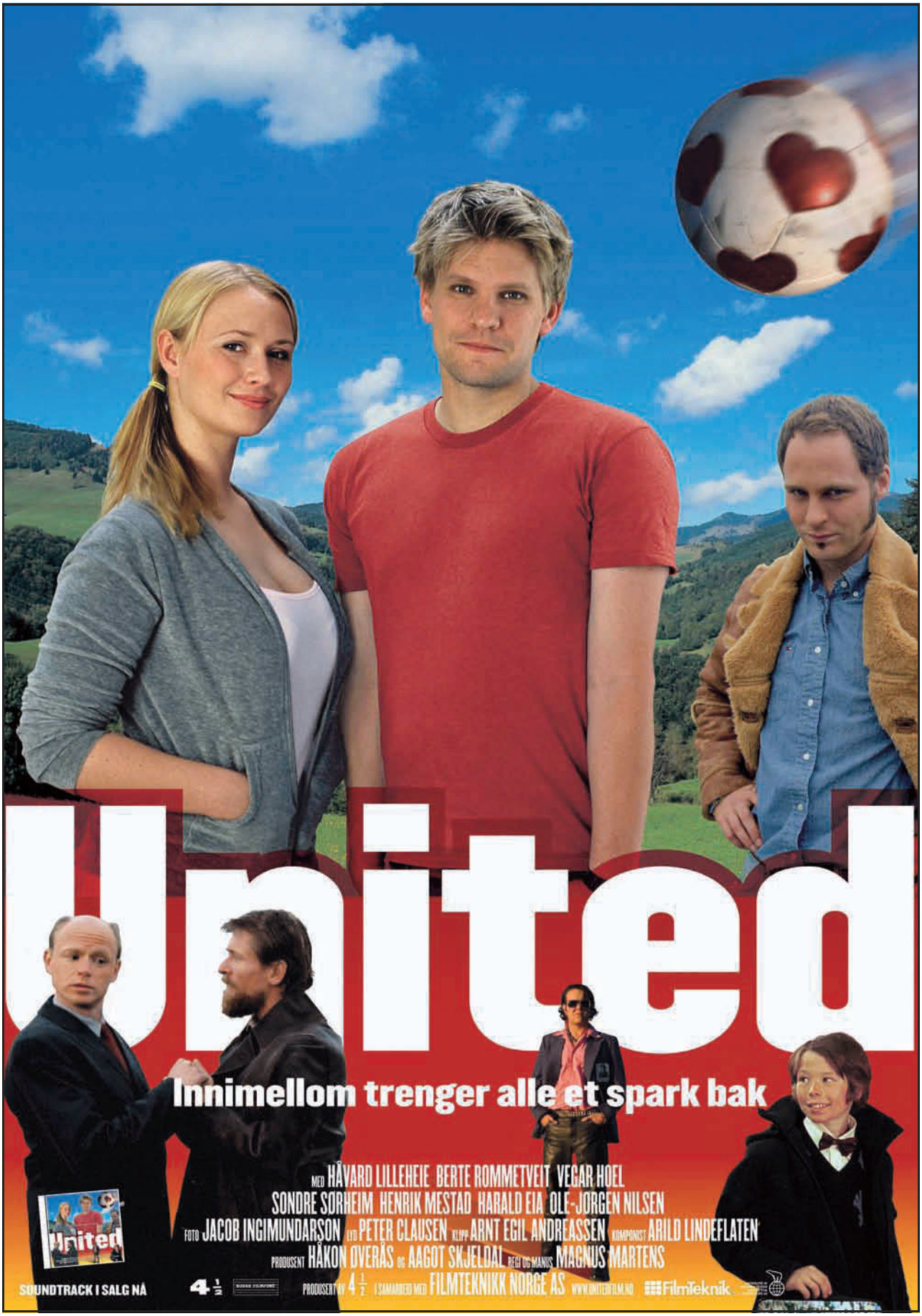
Kvalitet og mangfold

- et mangfold i uttrykksform, produksjonskostnad og målgrupper basert på sterke filmmiljøer i alle deler av landet
- 40 pst. kvinner/menn i nøkkelposisjoner innen 2010
- norske kort- og langfilmer, dokumentarer og tv-drama skal konkurrere om viktige internasjonale priser

Filmkultur for alle

- sikre den norske filmarven og gjøre den tilgjengelig på alle plattformer
- et bredt filmtilbud i fjernsyn, biblioteker og digitale kinoer i hele landet
- en sterk posisjon blant barn og unge som filmpublikum og filmskaper, både i skole og fritid

Det er nødvendig med en klar ansvarsdeling mellom staten og bransjen. Statens viktigste oppgave er å sikre så stabile rammevilkår som mulig, slik at filmskaperne gis mulighet til å lage et mangfold av gode norske filmer til et bredt publikum i alle markeder.



Figur 4.1 United. Regi: Magnus Martens. Produsent: 4 1/2.

5 Samordning av virkemiddelapparatet

5.1 Innledning

I dette kapitlet drøfter departementet organiseringen av det statlige virkemiddelapparatet på filmområdet i lys av de evalueringer som er foretatt og de forslag som er lagt frem. Først foretas det en gjennomgang av de statlige forvaltningsorganene underlagt departementet og organiseringen av disse. Deretter gjennomgås relasjonen mellom det statlige virkemiddelapparatet og henholdsvis FILM&KINO, Norsk kino- og filmfond, Norsk filmkommisjon og Den norske filmskolen. Til sist omtales Filmparken AS.

I tillegg til ulike tilskuddsordninger omfatter virkemiddelapparatet på filmområdet en rekke ulike virksomheter. Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling er statlige forvaltningsorganer direkte underlagt Kultur- og kirkedepartementet. Kultur- og kirkedepartementet eier videre 77,6 pst. av aksjene i Filmparken AS. Den norske filmskolen er en del av Høgskolen i Lillehammer og underlagt Kunnskapsdepartementet.

Til virkemiddelapparatet på filmområdet i bred forstand hører også FILM&KINO og Norsk filmkommisjon. FILM&KINO er en kommunal interesseorganisasjon, men forvalter den statlige avgiften på omsetning og visning av film og videogram, og er tillagt nasjonale oppgaver i forskrift om film og videogram. Norsk filmkommisjon er en stiftelse opprettet av Bergen Media By. Norsk filmkommisjon finansieres av statlige midler via Norsk filmfond.

De regionale filmfondene og filmsentrene omtales i kapittel 7.

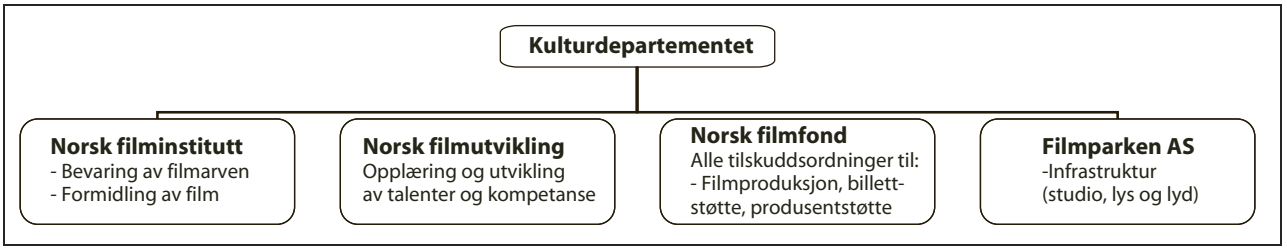
5.2 Statlige virksomheter på filmområdet

5.2.1 Oversikt over virksomhetene

Ved omleggingen av de statlige virkemidlene på filmområdet i 2001 ble det foretatt en innretting av virksomhetene etter funksjon og målgruppe, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001). I omleggingen ble det lagt til grunn at Norsk filmfond skulle forvalte alle de statlige tilskuddene til filmproduksjon og billettstøtten, og ha private produsenter som målgruppe. Norsk filmutvikling skulle ivareta oppgaver knyttet til utvikling og kompetanseheving rettet mot profesjonelle filmarbeidere. Norsk filminstitutt ble tillagt de tradisjonelle forvaltningsoppgavene knyttet til bevaring, formidling og profilering av film, og hadde i første rekke allmennheten som målgruppe. Figur 5.1 viser hvordan kartet over statlige virksomheter så ut etter dette, inkludert Filmparken AS.

Tabell 5.1 viser hvilke midler virksomhetene disponerer i 2007.

Norsk filminstitutt har i 2007 et inntektskrav på 14,85 mill. kroner, mens Norsk filmutvikling har et inntektskrav på 0,5 mill. kroner. Norsk filmfond får refundert halvparten av utgiftene til MEDIA Desk Norge fra EU. I 2007 er denne refusjonen anslått til 0,67 mill. kroner. I tillegg til det statlige tilskuddet til Norsk filmfond, kommer det inntektsuavhengige konsesjonsvederlaget fra TV 2, i 2007 anslått til 27,67 mill. kroner.



Figur 5.1 Organisering av virksomhetene på filmområdet fra 2001

Kilde: St.prp. nr. 1 (2000–2001)

Tabell 5.1 Fordeling av midler til statlige virksomheter på filmområdet 2007 (beløp i 1000 kroner)

	Norsk filmfond	Norsk filminstitutt	Norsk filmutvikling	Samlet
Driftsmidler	19 000	74 509	9 775	103 284
Tilskuddsmidler	264 232	5 700	6 891	304 591

5.2.2 Norsk filmfond

Norsk filmfond ble etablert 1. juli 2001. Samtidig ble Audiovisuelt produksjonsfond avviklet, og personalet og tilskuddsmidlene til filmproduksjon overført til Norsk filmfond. Norsk filmfond overtok også oppgavene og midlene knyttet til filmproduksjon fra Norsk filminstitutt. Statens aksjer i produksjonsselskapet Norsk Film AS ble solgt, og de statlige tilskuddsmidlene til filmproduksjon som selskapet hadde disponert, ble overført det nye filmfondet.

Norsk filmfond forvalter i dag alle de statlige tilskuddsordningene for utvikling og produksjon av film, fjernsynsprogrammer og interaktive produksjoner (dataspill) gjennom midler bevilget over statsbudsjettet, jf. kapittel 6. Norsk filmfonds målgruppe er uavhengige produsenter. Norsk filmfond skal også bistå Kultur- og kirkedepartementet i filmfaglige spørsmål og skal overvåke og kartlegge utviklingen innen filmsektoren, samt ivareta oppgaver på det internasjonale området knyttet til Eurimages og MEDIA-programmet. MEDIA Desk Norge ligger i Norsk filmfond og er et knutepunkt for informasjon og veiledning om europeiske støtteordninger i MEDIA-programmet. Norsk filmfond har i tillegg ansvar for å tildele driftsstøtte til Norsk filmkommisjon og føre tilsyn med virksomheten.

Norsk filmfond ledes av et styre på sju medlemmer med to vararepresentanter. Den daglige virksomheten ledes av en åremålsansatt direktør som tilsettes av Kultur- og kirkedepartementet etter innstilling fra Norsk filmfonds styreleder. Styret fastsetter fordelingen av midler mellom tilskuddsordningene Norsk filmfond forvalter, og foretar tildeling av tilskudd i henhold til forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner.

Norsk filmfond er organisert i en produksjonsavdeling bestående av produksjonssjef og fem kunstneriske konsulenter: to langfilmkonsulenter, en langfilm- og dramakonsulent, en kortfilmkonsulent og en konsulent for dokumentarfilm. Produksjonsavdelingen består videre av fire koordinatorer med ansvar for økonomisk og produksjonsmessig kvalitetssikring av prosjektene: to koordinatorer for langfilm, en koordinator for drama og spill og en dokumentarkoordinator. I tillegg har Norsk filmfond en administrasjons- og økonomiavdeling og en informasjons-/utredningsavdeling. Norsk filmfonds administrasjon består til sammen av 22 fast ansatte i hel stilling. Norsk filmfond er lokalisert i Filmens Hus i Oslo.

5.2.3 Norsk filminstitutt

Norsk filminstitutt har som hovedmål å bevare og restaurere film, å distribuere og vise film, å profilere og informere om film i Norge, samt profilere norsk film i utlandet. Instituttet har også ansvar for fordeling av tilskudd til filmkulturelle tiltak over hele landet. Allmennheten er Norsk filminstitutts hovedmålgruppe. Norsk filminstitutt ledes av en åremålstilsatt direktør. Instituttet har ikke eget styre. I tillegg til administrasjonsavdelingen, er Norsk filminstitutt organisert i fire fagavdelinger:

Filmarkivet har innsamling, bevaring og restaurering av gammel og ny norsk film som det viktigste arbeidsområdet. Avdelingen arbeider med norsk film i alle former og formater, og er også mottaksinstitusjon for film og video som blir levert etter lov om avlevering av allment tilgjengelege dokument. Filmarkivet har en dokumentasjonstjeneste som tar vare på stillbilder, plakater og dokumenter knyttet til film, og driver et fagbibliotek for filmlitteratur. Filmarkivet arbeider også med formidling til et allment publikum, blant annet gjennom dvd-utgivelser og nettjenesten Filmarkivet.no.

Utenlandsavdelingen arbeider med lansering og profilering av norsk film i utlandet. Formidling av film til festivaler, salgsmarkeder, filmuker og diverse kulturarrangementer benyttes som kanaler for å nå ut med norsk filmkultur og for å initiere salg av norske filmer i utlandet. Avdelingen arbeider i tillegg direkte med internasjonalt salg av norske kort- og dokumentarfilmer.

Film og publikum har ansvaret for filmkulturelle tiltak for allmennheten både i Filmens Hus og i resten av landet. Avdelingen har ansvaret for Filmmuseet med en permanent utstilling om den norsk filmhistorien, og er ansvarlig for en rekke andre utstillinger, arrangementer, filmfremvisnin-

ger og -lanseringer. Barn og unge er en viktig målgruppe for arbeidet i avdelingen, blant annet gjennom filmtilbud til skoler og barnehager på kinoene i Filmen Hus og som medarrangør av Amandusfestivalen på Lillehammer. Avdelingen har ansvaret for filmbutikken i Filmens Hus i Oslo. Filmbutikken ivaretar også oppgaven med å kjøpe inn norsk og utenlandsk film for distribusjon, med vekt på barnefilm, kortfilm, dokumentarfilm og film fra den norske filmhistorien.

Cinemateket skal gjøre sentrale verk i filmhistorien tilgjengelige for publikum, men også formidle dagsaktuell filmkultur som ikke er tilgjengelig på ordinære kinoer. Det er vanligvis to forestillinger i hver av filminstituttets to kinoer fem dager i uken. Cinemateket samarbeider også med ulike festivaler og andre arrangementer i Filmens Hus.

Norsk filminstitutt har ca. 70 ansatte og er lokalisert i Filmens Hus i Oslo.

5.2.4 Norsk filmutvikling

Ved omorganiseringen i 2001 ble Statens studiesenter for film omgjort til Norsk filmutvikling fra 1. januar 2002.

Norsk filmutvikling er et nasjonalt senter for idé-, talent- og kompetanseutvikling for hele det norske film- og fjernsynsmiljøet. Institusjonen skal være en filmfaglig pådriver, initiativtaker og tilrettelegger av et helhetlig utviklingstilbud for den profesjonelle audiovisuelle bransjen, og har hovedansvar for det faglige innholdet i disse tilbudene. Norsk filmutvikling arrangerer utdanningsrettede seminarer, workshops og kurs som skal bidra til kompetanseheving innenfor alle funksjoner i film- og fjernsynsproduksjon.

Norsk filmutvikling forvalter årlig ca. 5 mill. kroner til manuskriptstøtteordningen. I tillegg forvalter virksomheten midler til følgende aktiviteter: tilskudd til deltakelse på kurs i utlandet, tilskudd til audiovisuell utdanning i Frankrike (Trollstipend) og filmrekrutteringsstipend.

Norsk filmutvikling ledes av en direktør ansatt på åremål. Institusjonen har ikke eget styre. Administrasjon og faglig ansatte utgjør til sammen ca. sju årsverk. Norsk filmutvikling er i likhet med de andre virksomhetene på filmområdet lokalisert i Filmens Hus i Oslo.

5.2.5 Forslag om fremtidig organisering

Einarssonutvalget

Utvalget mener at virkemiddelapparatet må reorganiseres for å kunne ha en helhetlig tilnærming til filmens livsløp. Utvalget er imidlertid delt i spørsmålet om hvor omfattende filmens livsløp skal defineres.

Utvalgets flertall anbefaler at alle statlige filmrelaterte oppgaver samles i én institusjon, etter modell fra Sverige og Danmark. Avgrensningen går mot Den norske filmskolen, FILM&KINO og Nasjonalbiblioteket. Utvalgets flertall mener at 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. Utvalgets flertall mener dette er ressursbesparende og gir mulighet for målrettet innsats. For brukerne betyr det 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 videre at det ligger et ikke ubetydelig effektiviseringspotensial i en slik samordning. En omorganisering 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.

Utvalgets mindretall anbefaler en organisering som både medfører sammenslåing av institusjoner og en rendyrking av oppgaver. Det viktigste 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, ifølge utvalgets mindretall, 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 Den norske filmskolen, og bevaring/arkiv/museum (Norsk filminstitutt). Forslaget innebærer to statlige virksomheter på filmområdet: Norsk filmfond og Norsk filminstitutt. Utvalgets mindretall mener at to mindre virksomheter vil være enklere å målrette enn én stor, og at det er spesielt viktig å bevare fokuset på produksjon som etter mindretallets oppfatning var den viktigste gevinsten ved opprettelsen av Norsk filmfond i 2001.

Et samlet utvalg mener at brukermedvirkningen må formaliseres og at det må gjennomføres et

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.

Rambøll og ECON

Rambøll anbefaler en sammenslåing av Norsk filmfond og Norsk filmutvikling. Videre anbefaler man at Norsk filmfond overtar ansvaret for lansering av norske filmer i utlandet. Forslaget fra Rambøll ligger nær forslaget fra mindretallet i Einarssonutvalget. ECON Analyse mener at det bør vurderes en sterkere samordning av støtteordninger og virkemidler som ligger utenfor Norsk filmfond, men konkretiserer ikke dette nærmere.

Høringen

De fleste virksomhetene på filmområdet er positive til forslaget fra utvalgets flertall om å samle alle oppgavene på filmområdet i én virksomhet. Bransjeorganisasjonene er negative til en slik samling og ønsker primært å bevare dagens struktur, men støtter subsidiært utvalgets flertall. FILM&KINO støtter utvalgets mindretall. Her følger hovedpunkter fra ulike høringsuttalelser:

Norsk filmfond slutter seg til forslaget fra utvalgets flertall om å samle alle virksomhetene i én institusjon. Norsk filmfond er imidlertid av den oppfatning at formidling av film til barn og unge bør legges til FILM&KINO sentralt, og de regionale filmsentrene lokalt. Norsk filmfond mener også at den nye virksomheten må bygge opp kompetanse innen forskning og utredning. Norsk filmfond legger vekt på at en ny organisasjon må bygges opp fra grunnen av med bakgrunn i oppgavene som skal løses.

Norsk filminstitutt slutter seg til forslaget fra utvalgets flertall om å samle det statlige virkemiddelapparatet i en institusjon. Hovedbegrunnelsen er at dette vil bidra til en helhetlig tilnærming til filmens livsløp. Norsk filminstitutt legger vekt på at en omorganisering må skje på en slik måte at de ansatte og deres organisasjoner samt bransjen sikres medvirkning i prosessen.

Norsk filmutvikling støtter utvalgets flertall i behovet for en mer helhetlig organisering av virkemiddelapparatet, og mener at denne også burde inkludert en bredere diskusjon av ansvarsfordelingen i forhold til FILM&KINO. Norsk filmutvikling mener at dagens virksomheter bør samordnes som autonome enheter innen en felles organisasjon.

Høgskolen i Lillehammer, Den norske filmskolen, ser fordelen ved flertallets forslag, men peker samtidig på utfordringene i en omstillingsprosess. *Midtnorsk filmsenter/Midtnorsk filmfond* støtter utvalgets flertall, men understreker behovet for en avgrensing mot FILM&KINO. Filmfondet *FUZZ* er positiv til samling av virksomhetene, men uttrykker at det sentrale organet trenger korrektiv fra sterke lokale enheter. *Filmkraft Rogaland* mener at forslaget om samorganisering av Norsk filmfond og Norsk filminstitutt viser vilje til å samordne virksomhetene for en optimalisering av administrasjon og organisering av driften. *Film3/Østnorsk filmsenter* støtter utvalgets flertall.

Fagforeningene ved Norsk filminstitutt (*NTL* og *Samfunnsviterne*) støtter utvalgets flertall, men peker på den belastningen omorganisering medfører for de ansatte.

FILM&KINO og *Norske kinosjefers forbund* støtter utvalgets mindretall, og viser til behovet for en institusjon med klart fokus på og konsentrasjon om oppgavene knyttet til ny norsk film.

Bransjeorganisasjonene er imot en samling av virksomhetene og anbefaler primært at dagens struktur beholdes. Organisasjonene viser til at dagens system fungerer bra, selv om det er rom for forbedringer. De er tvilende til de innsparingene som utvalgets flertall antar vil kunne oppnås, og mener at en ny stor virksomhet kan medføre maktkonsentrasjon og byråkratisering. Subsidiært gir man likevel støtte til forslaget. *Bransjeorganisasjonene* legger vekt på at den eventuelle nye statlige virksomhetens oppgaver fremstår som tydelige og avgrensede, at Norsk filmutviklings oppgaver bevares samlet og at organisasjonene sikres innflytelse. Organisasjonene mener at den statlige virksomheten ikke bør være filmfaglig rådgiver for departementet, men at dette bør overlates til et bransjeråd.

Nordnorsk filmsenter vil beholde dagens modell.

Departementets vurderinger og anbefalinger

Filmreformen av 2001 er grunnlaget for dagens organisering av virksomhetene på filmområdet under Kultur- og kirkedepartementet. Hovedelementet i denne reformen var å rendyrke virksomhetene i forhold til funksjon og målgrupper. Departementet vurderer denne reformen som i hovedsak vellykket, og som en del av årsaken til suksessen norsk filmbransje har opplevd de senere årene. Det viktigste ved reformen, samling av alle tilskuddsordningene i Norsk filmfond, har vært vesentlig for å utvikle en helhetlig norsk filmpolitikk.

Departementet deler likevel vurderingene til Einarssonutvalget, der det pekes på at det eksisterer overlapping mellom institusjonenes oppgaver og uklarheter i ansvarsforholdene. Dette gjelder spesielt innen områdene utvikling og lansering. Å legge til rette for en helhetlig filmpolitikk vil medføre at det ryddes opp i disse uklarhetene. En slik opprydding vil være ressursbesparende og klargjørende for brukerne.

I tråd med forslaget fra utvalgets flertall, foreslår departementet å slå sammen Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling til et nytt norsk filminstitutt. Dette er også i tråd med synet til de fleste av høringsinstansene. Departementet er av den oppfatning at forslaget fra utvalgets mindretall vil medføre fortsatte problemer knyttet til avgrensing av arbeidsoppgaver og samordning av ressursene. Samtidig er det viktig at organiseringen av det nye filminstituttet ivaretar de ulike ansvarsområdenes særpreg og fagmiljøer.

En sammenslått virksomhet vil, beregnet ut fra dagens nivå i de tre virksomhetene, omfatte om lag 100 ansatte og et samlet driftsbudsjett på om lag 100 mill. kroner. Virksomheten vil ha ansvaret for å forvalte over 300 mill. kroner i tilskuddsmidler. Departementet legger til grunn at en sammenslåing vil ha synergieffekter som frigjør ressurser fra administrasjon til filmformål. Det vil i sammenslåingsprosessen bli tatt hensyn til de ansattes rettigheter i tråd med gjeldende avtaleverk.

Samlingen av tilskuddsordningene i Norsk filmfond i 2001 var vellykket. Det er avgjørende for den norske audiovisuelle bransjen at de oppgaver Norsk filmfond i dag utfører, videreføres uten at det oppstår et «vakuum» i tildelingen av tilskudd som følge av omorganiseringsprosessen. Departementet legger derfor vekt på at prosessen med å etablere den nye virksomheten legges opp slik at tildelingene ikke stopper opp eller forsinkes.

Tabell 5.2 Hovedoppgaver for den nye virksomheten på filmområdet

Område	Målgruppe	Oppgaver
Utvikling	Kreative filmarbeidere: regissører og manusforfattere Andre faggrupper	– tilskudd til manuskriptutvikling – tilskudd til kompetanseutvikling – tilskudd til deltakelse på kurs i utlandet – avholder kurs, workshops, seminarer – formidler kurs til regionale filmsenter
Produksjon	Uavhengige norske produksjonsselskaper	Forvaltning av tilskuddsordninger til produksjon: – tilskudd til utvikling og produksjon av norsk spillefilm, kortfilm og dokumentarfilm – tilskudd til samproduksjoner med utlandet – tilskudd til tv-drama og interaktive produksjoner – forvaltning av tilskudd til billettstøtte
Distribusjon og lansering	Publikum i Norge og utland, via produsenter, distributører, salgsagenter, utenlandske festivaler etc.	Overordnet planlegging av markedsføring og lansering av alle filmer: – forvaltning av lanseringstilskudd til nye norske filmer – lansering av norsk film i utlandet – kopistøtte til norsk film
Filmkultur	Publikum	– formidling av filmarven via museum, cinematek, dvd, klikkefilm, bøker og annet skriftlig materiale – tilskudd til regionale cinematek etc.

Tabell 5.2 beskriver hovedoppgavene for den nye virksomheten.

Departementet foreslår at arbeidet med innsamling og bevaring av den norske filmarven samles i Nasjonalbiblioteket, samtidig som arbeidet med formidling og forskning under det nye filminstituttet styrkes, jf. kapittel 11.

Når det gjelder oppavefordelingen mellom den nye statlige filmvirksomheten og FILM&KINO vises til omtalen under kapittel 5.3.1.

En stor institusjon på filmområdet vil kunne medføre en konsentrasjon av makt, noe som også er påpekt av flere av høringsinstansene. Departementet vil her påpeke at det vil være flere mekanismer som skal motvirke en eventuell maktkonsentrasjon.

For det første vises det til den prinsipielle grensedragningen mellom statens og bransjens ansvar som er trukket opp i kapittel 4.5. Disse prinsippene skal nedfelles i den nye virksomhetens styringsdokumenter. Departementet forutsetter at prinsippene også vil være førende for virksomhetens arbeid.

For det andre skal det etableres et organisatorisk skille mellom forvalterne av konsulentordninger og forvalterne av de øvrige tilskuddsordningene til utvikling, produksjon og lansering.

For det tredje vil innføring av en ny pakkefinansiering av produksjon sammen med en styrking av markedsvurderingsordningen, gi produsentene større repertoaransvar. Det vises til omtalen i kapittel 6.13.

Departementet forutsetter også at virksomheten etablerer et nært samarbeid med brukerne, og oppretter de organer som er nødvendige for å sikre god dialog med blant annet filmbransjen. Departementet viser i denne forbindelse til Einarssonutvalgets forslag om å opprette brukerråd.

Etter departementets oppfating bør fordelingen av midler mellom de ulike tilskuddsordningene den nye virksomheten disponerer, underlegges noe sterkere politisk styring. Departementet mener derfor at den årlige hovedfordelingen av midler skal fastsettes av Kultur- og kirkedepartementet etter forslag fra virksomhetens styre. For å sikre styret den nødvendige fleksibiliteten i tildelingen av midlene, må styret gis fullmakter til å omdisponere midler mellom ordningene innenfor visse rammer.

Under forutsetning av at Stortinget slutter seg til forslaget, skal sammenslåingen og omorganiseringen av de tre statlige virksomhetene gjennomføres i løpet av 2008. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med fremdriftsplan i St.prp. nr. 1 for 2008.

5.3 Andre virksomheter

5.3.1 FILM&KINO

Bakgrunn

FILM&KINO (tidligere Kommunale Kinematografers Landsforbund) ble stiftet i 1917 som medlemsorganisasjon for kommuner med kinodrift. Medlemskap er åpent for alle kommuner etter vedtak i kommunestyre eller formannskap. Ved utgangen av 2005 var 150 kommuner tilsluttet organisasjonen. I tillegg til medlemskommunene er også kinoene, både kommunale og private, og videobransjen representert på organisasjonens landsmøte. Styret i FILM&KINO består av åtte personer som velges av landsmøtet.

FILM&KINO fungerer også som en bransjeorganisasjon for kino- og videobransjen. Organisasjonen skal bidra til å gjøre norske kinoer til konkurransedyktige kulturbedrifter med rot i lokalsamfunnet, og styrke det faglige og kulturelle nivå i videobransjen. FILM&KINO administrerer Bygdekinoen, som er et tilbud om kino på steder som ikke har egen fast kino. FILM&KINO administrerer også S-Kino som er et tilbud til kinoer med lite besøkstall. Målet er å opprettholde filmfremvisninger på små steder ved å programmere og administrere filmrepertoaret for de små kinoene og støtte markedsføringen av filmene lokalt. Organisasjonen utgir også tidsskriftet Film & Kino. FILM&KINO har ansvaret for prosjekter knyttet til skolekino.

FILM&KINO forvalter Norsk kino- og filmfond (NKFF) i henhold til lov om film og videogram, jf. kapittel 5.3.2.

FILM&KINO driver videre en utstrakt rådgivningsvirksomhet, blant annet innen kinoteknikk. FILM&KINO koordinerer og medfinansierer flere større bransjesatsinger innen film- og videobransjen, slik som forsøksordninger for digitalisering av kinoene, Filmweb, Kinosonen og Den Store Kinodagen. Organisasjonen eier og driver Den norske filmfestivalen i Haugesund i samarbeid med Haugesund kommune. FILM&KINOs administrasjon er lokalisert i Filmens Hus og består av tre avdelinger med til sammen 18 ansatte.

Einarssonutvalget og høringen

Einarssonutvalget mener at det er viktig for utviklingen i den norske kino- og videobransjen at det finnes en sentral og kompetent organisasjon som kan ivareta viktige fellesoppgaver på området.

Utvalget mener derfor at FILM&KINOs arbeid med utvikling og kompetanseheving i bransjen er viktige kinopolitiske oppgaver som bør videreføres. Utvalget mener videre at organisasjonen vil ha en viktig rolle i forhold til digitaliseringen av kinoene. Utvalget mener at FILM&KINO skal ha hovedansvaret for import og spredning av ikkekommersiell utenlandsk film på kino og video, og at det statlige virkemiddelapparatet ikke lenger skal gi tilskudd til import av film. Utvalget mener at FILM&KINO fortsatt skal ha ansvaret for Bygdekinoen. Utvalget viser til at tilskudd til lansering av norsk film både gis av FILM&KINO og dagens Norsk filmfond, og mener at dette bør samordnes.

FILM&KINO er i hovedsak enige med Einarssonutvalget når det gjelder vurderingene av organisasjonens oppgaver. FILM&KINO mener i tillegg at det sentrale ansvaret for barn og unge bør legges til FILM&KINO. Organisasjonen viser til sin forankring i hele landet og sitt utstrakte samarbeid med lokale aktører.

Norsk filmfond mener at formidlingsarbeidet rettet mot barn og unge bør styrkes og samles i FILM&KINO, jf. kapittel 8.5. Norsk filmfond er enig med Einarssonutvalget om at FILM&KINOs arbeid med utvikling og kompetanseheving i kinobransjen er viktige kinopolitiske oppgaver som bør videreføres. Norsk filmfond mener videre at FILM&KINO bør ha et hovedansvar for å koordinere digitaliseringen av norske kinoer og ha en sentral rolle når det gjelder fordelingen av offentlige midler til dette.

Norsk filmfond støtter også utvalgets anbefalinger om å gi FILM&KINO et hovedansvar for forvaltning av kinokulturelle midler, og støtter argumenter for å se FILM&KINOs formidlingsaktivitet i sammenheng med øvrige filmkulturelle tiltak.

Norsk filminstitutt ser det som svært viktig at FILM&KINO får anledning til å gi betydelig støtte til finansieringen av digitaliseringen av kinoene i Norge. Norsk filminstitutt mener videre at en opprydding i oppgavefordelingen mellom FILM&KINO og et nytt statlig virkemiddelapparat, ikke kan gjennomføres uten samtidig å se på finansiering av oppgavene. Enkelte av forslagene som flertallet i Einarssonutvalget støtter, er ikke mulig å gjennomføre uten at en del av inntektene fra avgiften på omsetning av film og videogram overføres til det statlige virkemiddelapparatet. Det gjelder for eksempel finansieringsansvar for filmklubber, barnefilmklubber og cinematek, samt støtte til lansering av norsk film i Norge og utlandet og støtte til distribusjon av dvd-utgivelser og klikkefilm.

Midtnorsk filmsenter/Midtnorsk filmfond støtter Einarssonutvalgets flertall i at statlige filmrelaterte oppgaver samles i en institusjon, men mener det bør sees nærmere på arbeidsdelingen mellom en ny organisasjon og FILM&KINO. Oppgaver knyttet til publikum, visning og formidling i alle former og formater bør, ifølge Midtnorsk filmsenter, ivaretas av FILM&KINO i større grad enn i dag. Det understrekes at en slik utvidelse av oppgavene forutsetter en endring i forskriftene om film og videogram og at FILM&KINO organiseres på en slik måte at oppgavene kan håndteres på en nøytral og faglig forankret måte.

Samtlige *kommuner* og *kinoer* uttrykker i sine høringssvar tilfredshet med arbeidet som utføres av FILM&KINO og er opptatt av at organisasjonens oppgaver videreføres. Disse høringsinstansene går samtidig imot at avgiftsmidlene for fremtiden skal deles mellom FILM&KINO og den statlige virksomheten, jf. kapittel 5.3.2.

Høringssvarenes syn på FILM&KINOs rolle innen området barn og unge, filmfestivaler, filmklubber og Bygdekinoen, er nærmere omtalt under de aktuelle kapitlene.

Departementets vurderinger og konklusjoner

Det særegne norske kinosystemet er basert på at kinopolitikken hovedsaklig er et kommunalt ansvar. Det kommunale ansvaret for kinoene har gitt et godt og velfungerende kinosystem i Norge, der et mangfold av filmer spres til publikum i hele landet. Her har kinoenes organisasjon FILM&KINO en viktig oppgave i å videreutvikle den norske kinobransjen. Organisasjonen har også viktige oppgaver i forhold til videobransjen, slik at et bredt utvalg av filmer er tilgjengelige også på dette formatet. I tillegg til oppgavene rettet mot bransjen, er FILM&KINO tillagt nasjonale oppgaver i henhold til forskrift om film og videogram.

Departementet er i hovedsak enig med Einarssonutvalget og høringsinstansene i at FILM&KINO i dag utfører sentrale oppgaver som det er avgjørende blir ivaretatt på en god måte også i fremtiden. Det er etter departementets vurdering nødvendig at det foretas en opprydding i grenseflaten mellom statlige virksomheter og FILM&KINO, samt bruk av midlene i Norsk kino- og filmfond. I sin høringsuttalelse gir FILM&KINO uttrykk for at det sentrale ansvaret for barn og unge bør legges til organisasjonen, og

viser til sin forankring over hele landet og sitt utstrakte samarbeid med lokale aktører. Departementet slutter seg til at FILM&KINO får et økt ansvar for barn og unge. Departementet vil ta initiativ til drøftinger med FILM&KINO om oppgavefordelingen mellom virksomhetene. Denne må ses i sammenheng med den fremtidige bruk av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond. Oppgavefordelingen bør være avklart innen etableringen av den nye statlige virksomheten.

5.3.2 Avgiften til Norsk kino- og filmfond

Bakgrunn

FILM&KINO forvalter midlene i Norsk kino- og filmfond (NKFF), som ble opprettet i 1970. Ifølge lov om film og videogram av 15. mai 1987 skal den som driver frem visning av film og videogram i næring betale en avgift til NKFF på 2,5 pst. av bruttoomsetningen. I tillegg skal den som vil ha et videogram registrert for omsetning i næring betale en avgift til NKFF per videogram. Denne satsen fastsettes årlig av Stortinget i behandlingen av statsbudsjettet. Avgiften er for 2007 3,50 kroner per solgte enhet fra distributør til forhandler. Forskrift om film og videogram, fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet 20. desember 1999, slår fast at avgiftsmidlene skal brukes til ulike tiltak innenfor film- og videosektoren, blant annet ambulerende kinovirksomhet, kopiering og distribusjon, festivaler, teksting, dubbing av film for barn, støtte til Norsk filmklubbforbund, opplæring og informasjon og lanseringsstøtte for norske barnefilmer.

Inntektene fra avgiften har økt sterkt de senere årene. Hovedårsaken til dette er den sterke økningen i dvd-salget. Tabell 5.3 viser utviklingen av avgiften de siste ti årene.

Inntektene fra avgiften utgjorde i 2006 85,5 mill. kroner, hvorav 19,8 mill. kroner er fra kinoene og 65,7 mill. kroner fra video/dvd-omsetning. Kinofondet hadde ved utgangen av 2006 en egenkapital på 119,9 mill. kroner, en økning på 17,4 mill. kroner fra året før. Landsmøtet i FILM&KINO avgjør den årlige bruken av avgiftsmidlene. Landsmøtet består av delegater fra medlemskommunene. Private og kommunale kinoer og videobransjen er også representert på landsmøtet med til sammen 1/3 av stemmene.

Einarssonutvalgets anbefalinger

Utvalgets flertall mener det er naturlig at alle som viser norsk film også bør ha et ansvar for å finansiere norsk filmproduksjon. Utvalgets flertall anbefaler at en del av avgiften til NKFF tilfaller det statlige virkemiddelapparatet og anvendes til oppgaver tilknyttet formidlingen av norsk film. Utvalgets flertall mener at avgiftsmidlene fra 2008 bør deles mellom FILM&KINO og det statlige virkemiddelapparatet. Fordelingen bør skje i samsvar med hvilke oppgaver FILM&KINO skal ha ansvaret for. Utvalgets flertall 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 digitalisering av norske kinoer, jf. kapittel 10.

Ett av medlemmene i utvalget mener at avgiftsmidlene fortsatt bør ligge i FILM&KINO etter at digitaliseringen er gjennomført. Midlene kan benyttes til å finansiere regionale oppgaver.

Utvalget anbefaler videre at avgiftsgrunnlaget for nedlasting av film endres slik at det kommer på nivå med avgift på salg og leie av dvd.

Høringen

Høringsinstansene understreker at det er viktig å legge til rette for digitalisering av norske kinoer. De fleste høringsinstansene, med unntak av Videobransjens Felleskontor AS, mener at midlene i NKFF hovedsakelig bør benyttes til dette formålet. De høringsinstansene som har uttalt seg om dette, støtter også forslaget om at avgiftsgrunnlaget for nedlasting av film bør endres, slik at dette kommer på nivå med avgift på salg og leie av dvd. Videobransjen anbefaler en avgiftsstruktur som er teknologinøytral.

Høringssvarene fra enkeltkinoer, kommuner, Norske Kinosjefers Forbund, Videobransjens Felleskontor AS og FILM&KINO, går sterkt i mot forslaget om at avgiftsmidlene for fremtiden skal deles mellom FILM&KINO og statlig virksomhet. Disse høringsinstansene viser til at digitaliserin-

Tabell 5.3 Inntekter fra avgiften til Norsk kino- og filmfond 1996–2006

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inntekter NKFF, i mill. kroner	27,6	27,3	31	30,3	37	40,6	46,6	56,1	72,2	80,4	85,5

gen innebærer et stort økonomisk løft, og mener at midlene som ligger i NKFF ved utgangen av 2007 ikke er tilstrekkelig til å dekke en vesentlig andel av digitaliseringen. Disse høringsinstansene mener at avgiften for fremtiden bør beholdes i FILM&KINO, og viser til at fondet som FILM&KINO disponerer er bygget opp gjennom mange år, og ikke bør tappes fullstendig ved digitaliseringsprosessen. Norske Kinosjefers Forbund mener det ikke bør tas stilling til den fremtidige bruken av avgiftsmidlene før det er foretatt en utredning av distribusjons- og visningsleddet.

De nasjonale aktørene, herunder bransjeorganisasjonene, Norsk filminstitutt, Norsk filmfond og Norsk filmutvikling, støtter utvalgets forslag om at avgiftsmidlene bør deles. Disse mener også at digitalisering av norske kinoer er et prioritert område, men at avgiftsmidlene for fremtiden bør deles mellom FILM&KINO og tilskuddsordningene som forvaltes av den statlige virksomheten på filmområdet.

Departementets vurderinger og anbefalinger

Den store økningen i inntektene fra avgiften aktualiserer spørsmålet om noen av midlene bør disponeres til andre formål. Departementet mener det er viktig å sikre digitaliseringen av norske kinoer, jf. kapittel 10, men legger til grunn at det i løpet av kort tid bør være tilstrekkelige midler i NKFF til å dekke utgiftene forbundet med digitaliseringen av norske kinoer. Departementet legger til grunn at etter hvert som det settes av tilstrekkelige midler til digitalisering av kinoene, bør deler av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond brukes til andre oppgaver på filmområdet. Departementet vil gå inn i drøftinger med FILM&KINO om den fremtidige bruken av midlene. Dette gjelder blant annet oppgavene nevnt i kapittel 5.3.1.

Det er stor usikkerhet knyttet til fremtidig avgiftsnivå. Nye ikke-lineære tjenester som klikkefilm vil kunne komme til å påvirke dvd-salget i årene fremover, og det antas at inntektene fra avgiften på sikt vil synke. Avgiften på nedlasting av film gir i dag lite inntekter, da det kun betales avgift per tittel per server og ikke per nedlastet eksemplar. Departementet vil tilpasse regelverket for avgiften slik at den omfatter elektronisk nedlasting av film på samme måte som annet salg. Forslaget vil kreve endringer i lov om film og videogram. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med dette.

5.3.3 Høgskolen i Lillehammer, Den norske filmskolen

Bakgrunn

Den norske filmskolen (Filmskolen) ble opprettet som en egen avdeling ved Høgskolen i Lillehammer i 1997, og virksomheten hører således inn under lov om universiteter og høyskoler. Filmskolen tilbyr en kunstfaglig utdanning på bachelornivå og gir en treårig film- og fjernsynsutdanning basert på teoretisk og praktisk undervisning. Utdannelsen er den eneste i sitt slag i Norge, og forvalter derfor et nasjonalt utdanningsansvar. Studiet er delt mellom fellesundervisning og linjerettet undervisning, fordelt på sju linjer: manus, regi, produsent, foto, lyd, klipp og produksjonsdesign. Det tas opp inntil seks studenter på hver linje, og opptak foregår annethvert år.

Formålet med utdanningen er å utdanne høyt kvalifiserte yrkesutøvere i film, fjernsyn og beslektede medier som kan ivareta, videreføre og fornye de kunstneriske og håndverksmessige tradisjoner innen de berørte fagretninger. Skolens pedagogiske grunntanke er at det å skape film er en kollektiv prosess, og det blir derfor lagt stor vekt på å utvikle evnen til å samarbeid. Uansett linje skal studentene bli historiefortellere slik at de i sin kunstneriske virksomhet får forståelse for at deres individuelle bidrag skal tjene helheten. Samtidig er det viktig at de utvikler et personlig kunstnerisk ståsted og utvikler sin egen stemme.

Filmskolen har 23 ansatte. Den faglige staben er på 16 personer, inkludert tre stipendiater innen kunstnerisk utviklingsarbeid. Den faglige staben består av 13 menn og tre kvinner. Det faglige kollegium ved Filmskolen er alle rekruttert blant aktivt utøvende kunstnere. Dette betyr at de fleste fortsetter med sine individuelle kunstneriske arbeider også gjennom sine åremål. Samtlige i Filmskolens kollegium er aktive som gjesteforelesere, foredragsholdere, skribenter, veiledere, sensorer og komitémedlemmer i faglig og pedagogisk sammenheng.

Filmskolen benytter seg også i utstrakt grad av nasjonale og internasjonale gjesteforelesere; både profesjonelle yrkesutøvere og kolleger fra andre utdanningsinstitusjoner, og skolen legger stor vekt på å ha en sterk tilknytning til og samarbeid med det profesjonelle norske filmmiljøet. Filmskolen har siden 2001 drevet en omfattende formidlingsvirksomhet gjennom studentenes avgangsfilmer. Disse inviteres jevnlig til et stort antall festivaler i utlandet og er etterspurt av fjernsynsselskaper og distributører.

Einarssonutvalget

Utvalget mener det er viktig at tilbudet innen etter- og videreutdanning styrkes, både i volum og kvalitet. Etter- og videreutdanning (EVU) er primært et ansvar som ligger hos Filmskolen. Som en del av universitets- og høyskolesystemet har Den norske filmskolen et formelt ansvar for EVU-arbeidet. Utvalget forutsetter derfor at høyskolen setter av tilstrekkelige midler til oppbygning av en EVU-enhet, som har tilstrekkelig kompetanse og kontakt med filmbransjen til å ta ansvaret for det EVU-arbeidet bransjen har behov for. Kunnskapsdepartementet har ansvaret for å gjøre Filmskolen økonomisk i stand til å ta dette ansvaret innen rammene for universitets- og høyskolesystemet.

Utvalget viser også til at dette ansvaret ligger til filmskolene i våre naboland, og at det vil være naturlig at også Den norske filmskolen har en slagkraftig EVU-enhet. Med det utstrakte samarbeidet som finnes mellom de europeiske filmskolene ville dette gi Filmskolen mulighet til å trekke på et europeisk nettverk når det gjelder både erfaringer og lærerkrefter.

Inntil Filmskolen har bygget opp en etter- og videreutdanning tilpasset bransjens behov, trenger man et alternativt tilbud. Utvalget mener derfor at det fortsatt må være kompetanse på dette området innen det statlige virkemiddelapparatet, til et tilfredsstillende tilbud er bygget opp ved Filmskolen. Tilbudet innen etter- og videreutdanning bør utformes i nær kontakt med bransjen, og styrkes både i volum og kvalitet.

Utover å sikre kurstilbudet i Oslo, skal dette også gjøres tilgjengelig for filmarbeidere over hele landet gjennom samarbeid med de regionale filmsentrene hvor dette er mulig.

Høringen

Høgskolen i Lillehammer, Den norske filmskolen viser til at etter- og videreutdanning (EVU) var del av Filmskolens mandat ved opprettelsen i 1997. Ifølge Filmskolen har dette mandatet av ulike organisatoriske og økonomiske årsaker ikke blitt fulgt opp. Filmskolen ser det som naturlig å ha ansvaret for EVU-arbeidet, men stiller seg tvilende til om det lar seg gjøre å finne finansiering til dette innenfor deres budsjett. Filmskolen foreslår derfor at det opprettes en egen enhet knyttet til skolen som har ansvaret for EVU-arbeidet, og at denne finansieres eksternt.

Kunnskapsdepartementet viser til at EVU-arbeidet er en del av institusjonens oppgaver i henhold til lov om universiteter og høyskoler. Departementet viser til at institusjonen selv må foreta de nødvendige prioriteringer innenfor budsjettet. Om etterutdanningen skal styrkes utover de prioriteringer som gjøres av Høgskolen i Lillehammer, forutsetter dette at høyskolen tilføres midler gjennom eksternt finansiert virksomhet.

Norsk filmutvikling foreslår at det dannes en ny enhet i samarbeid mellom Filmskolen og det statlige virkemiddelapparatet. Enheten bør bygge på den nåværende virksomheten i Norsk filmutvikling og være lokalisert nær bransjen i Oslo.

Norsk filmfond er enig med utvalget i at Filmskolen bør ha ansvaret for etterutdanningen. Norsk filmfond foreslår at Filmskolen oppretter en egen etterutdanningsenhet i Oslo.

Bransjeorganisasjonene går inn for at virksomheten innen etterutdanning og talentutvikling videreføres i en institusjon av samme type som dagens Norsk filmutvikling. Subsidiært går bransjeorganisasjonene inn for at denne virksomheten kan drives av en egen enhet innen en ny sammenslått virksomhet. Bransjeorganisasjonene skiller etterutdanning fra videreutdanning, og mener at etterutdanning kan legges til Filmskolen.

Departementets vurderinger og anbefalinger

Etableringen av Den norske filmskolen har vært positiv for utvikling og vitalisering av den norske filmbransjen. En ny generasjon filmskapere har satt sitt preg på norske filmer, og samarbeidsrelasjoner som er utviklet ved skolen har blitt videreført i form av konkrete spillefilmprosjekter.

Departementet merker seg at høringsinstansene er delt i synet på forslagene fra Einarssonutvalget. Enkelte av høringsinstansene vil opprette en ny enhet, mens andre vil videreføre en enhet bygget på Norsk filmutvikling.

Departementet legger til grunn at målet for Einarssonutvalgets forslag var klargjøring, forenkling og helhetstenkning. Departementet deler dette synet. Opprettelse av nye institusjoner eller en konstruksjon av stiftelser eller liknende innen etter- og videreutdanning vil bryte med dette målet. Departementet vil derfor ikke gå inn for å opprette en ny institusjon eller videreføre en særskilt virksomhet for å ivareta disse oppgavene.

Departementet legger også til grunn at etter- og videreutdanning er et ansvar lagt til Høgskolen i Lillehammer, og at dette ansvaret følger av lov om universiteter og høyskoler. EVU-arbeidet ved Den norske filmskolen vil være avhengig av de prioriteringer som foretas av høyskolen. Den nye

statlige virksomheten på filmområdet vil ha ansvar for kurs- og kompetanseoppbygging for hele den norske filmbransjen. Slike kurs kan utvikles internt eller kjøpes eksternt. Departementet forutsetter et tett samarbeid med Filmskolen på dette området, for å bygge felles og ikke overlappende kompetanse og gi supplerende tilbud på området.

Det vises i flere høringssvar til at filmbransjen er lokalisert i Oslo, og at hovedvekten av kursene må holdes der. Departementet viser i denne forbindelse til målet om å bygge filmfaglig kompetanse i hele landet, og slutter seg til Einarssonutvalgets anbefalinger om å samarbeide med lokale filmsentre om blant annet kurstilbud.

5.3.4 Norsk filmkommisjon

Innledning

Stiftelsen Norsk filmkommisjon har som hovedmål å stimulere til næringsutvikling ved å tilrettelegge for å trekke utenlandske filmproduksjoner til Norge. Stiftelsen ble opprettet av Bergen Media By i 2002, og har sete i Bergen.

I St.prp. nr. 1 (2000–2001) fremmet departementet forslag om tilskudd til Norsk filmkommisjon:

> «Departementet foreslår at det gis et tilskudd til å etablere en nasjonal filmkommisjon utenfor Østlandsområdet. Filmkommisjonen skal særlig legge til rette for utenlandsk produksjon av film i Norge ved å bistå produsenter i å finne innspillingssted, skaffe til veie nødvendig tillatelser, personale, tekniske fasiliteter mv. Tilskuddet forvaltes av fondet.»

Stiftelsen mottar årlige driftstilskudd fra staten. Tilskuddet var i 2006 på 3,5 mill. kroner.

I St.meld. nr. 22 (2004–2005) Kultur og næring, uttalte departementet følgende:

> «Norsk filmkommisjon har til no verka kort tid, og det er derfor vanskeleg å vurdere resultatet av kommisjonens arbeid og dermed effekten av den statlege løyvinga. Departementet kjem attende til dette i samband med gjennomgangen av filmområdet.»

Einarssonutvalget og høringen

Einarssonutvalget mener at Den norske filmkommisjonen primært er et tiltak i skjæringspunktet mellom kultur og næring, og som derfor i større grad bør finansieres gjennom midler avsatt til næringsutvikling. Utvalget foreslår at Norsk filmkommisjon i større grad henter finansiering fra Innovasjon Norge, og på sikt finansieres over Nærings- og handelsdepartementets budsjett. Utvalget foreslår at bevilgningen til Norsk filmkommisjon inntil videre flyttes fra Norsk filmfond og omgjøres til en direkte bevilgning over statsbudsjettet.

Norsk filmkommisjon er enig i at bevilgningen til kommisjonen bør flyttes fra Norsk filmfond og omgjøres til en direkte bevilgning over statsbudsjettet. Norsk filmkommisjon er imidlertid uenig i at stiftelsen kan hente grunnfinansiering fra Innovasjon Norge, og viser til at man her kun gir prosjektmidler, og at virksomheten allerede i dag samarbeider aktivt med Innovasjon Norge. Norsk filmkommisjon mener at den fortsatt bør være en del av kulturbudsjettet, og viser til satsingen på kultur og næring.

Det er ellers ulike oppfatninger av hvordan filmkommisjonsarbeidet bør organiseres. Alle høringsinstansene som har uttalt seg om saken mener at dagens praksis med en bevilgning til Norsk filmkommisjon fra Norsk filmfond er uryddig. Bransjeorganisasjonene, Norsk filminstitutt, Norsk filmfond, Bergen Media By, Film3/Østnorsk filmsenter, FilmCamp, Midtnorsk filmsenter og Vestnorsk filmsenter er enige med Einarssonutvalget i at bevilgningen til Norsk filmkommisjon bør flyttes fra Norsk filmfond til en direkte bevilgning over statsbudsjettet.

Departementets vurderinger og anbefalinger

Kultur og næring er et fremtidig vekstområde, og regjeringen legger våren 2007 frem en handlingsplan for kultur og næring. Departementet mener at oppgavene til en nasjonal filmkommisjon er viktige for å nå målene på området. Disse målene er så vel kulturpolitiske som næringspolitiske, og omfatter blant annet kompetanseoppbygging og overføring mellom norske og utenlandske filmprodusenter og leverandører, samt sysselsetting i distriktene og profilering av Norge som turistmål.

Departementet har vurdert organiseringen av Norsk filmkommisjon i forhold til det øvrige virkemiddelapparatet. Departementet konstaterer at det finnes en rekke potensielt overlappende oppgaver. Den nye virksomheten på filmområdet vil ha ansvar for utenlandsarbeidet, noe som medfører utstrakt kontakt med utenlandske produsenter. På disse områdene samarbeider filmkommisjonen også i dag med Norsk filminstitutt. Videre vil den nye virksomheten ha ansvar for å forvalte

den nye incentivordningen for utenlandske filmproduksjoner jf. kapittel 6.15.

Disse forholdene tilsier at ansvaret for de oppgavene en nasjonal filmkommisjon skal ivareta, bør legges til den nye virksomheten. Et samlet ansvar hos det statlige virkemiddelapparatet vil kunne utløse synergieffekter mellom de nevnte oppgavene, og motvirke overlapping mellom Norsk filmkommisjon og den nye virksomheten.

5.3.5 Filmparken AS

Innledning

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2004 sluttet Stortinget seg til forslaget fra Kultur- og kirkedepartementet om at statens aksjer i Norsk filmstudio AS skulle selges. Salget ble ikke gjennomført i 2004, og ble derfor lagt frem på nytt for Stortinget i revidert nasjonalbudsjett for 2005, jf. Innst. S. nr. 240 (2004–2005). Flertallet støttet forslaget, mens Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Kystpartiet gikk mot. I St.prp. nr. 7 (2005–2006) Om endring i bevilgninger under Kultur- og kirkedepartementets budsjett for 2005, foreslo regjeringen å stanse salget av Filmparken AS og Norsk Filmstudio AS, og vurdere hvordan den videre driften av selskapet kan sikres best mulig. Stortinget sluttet seg til forslaget.

Om selskapene

Norsk Film AS ble grunnlagt i 1932 av Norges kommunale kinoer. Staten gikk inn som delaksjonær i 1948. På begynnelsen av 1970-tallet gikk staten inn som hovedaksjonær. Ved omleggingen av filmpolitikken i 2001 ble selskapet delt i to: Et selskap for produksjon av film (Norsk Film AS) og et for infrastruktur (Norsk filmstudio AS). Staten solgte seg ut av Norsk Film AS, men beholdt aksjene i Norsk filmstudio AS. De største aksjonærene i Norsk filmstudio er staten ved Kultur- og kirkedepartementet og Oslo kommune, som eier henholdsvis 77,6 pst. og 11, 6 pst. av selskapet.

I 2005 ble Norsk filmstudio AS delt i et eiendomsselskap (Filmparken AS) og et driftsselskap (Norsk Filmstudio AS). Selskapet er organisert som et konsern der Norsk Filmstudio AS er et datterselskap av Filmparken AS. Filmparken AS eier samtlige A-aksjer i Norsk Filmstudio AS, som totalt utgjør 99,96 pst. av aksjekapitalen. Staten ved Kultur- og kirkedepartementet eier én B-aksje.

Filmparken AS eier et tomteareal på ca. 25 000 m2 med bygninger tilrettelagt for filmproduksjon og tilknyttet virksomhet på Jar i Bærum kommune. Den primære virksomheten til selskapet er utleie av eiendommen og bygningsmassen. Formålet med selskapet er å: *«Eie og drive utleie av fast eiendom, herunder utleie av fast eiendom til filmproduksjon, samt hva dermed står i naturlig forbindelse.»* Bygningsmassen leies ut til ulike leietakere, hvorav Norsk Filmstudio AS er den største. Filmparken AS har et styre, men ingen egen administrasjon. Selskapet leier forvaltningstjenester fra Norsk Filmstudio AS.

Norsk Filmstudio AS er et driftsselskap med ca. 25 ansatte som tilbyr ulike tjenester for filmproduksjon og etterarbeid. Selskapets virksomhet består blant annet av utleie av lys- og kamerautstyr, studioer, kostymer, lydstudioer og personell. Selskapet forvalter i tillegg de kommersielle rettighetene til filmkatalogen fra tidligere Norsk Film AS. Kundene er hovedsakelig knyttet til det norske filmmiljøet, herunder produsenter av spillefilm, kortfilm, reklamefilm, dokumentarfilm og tv-drama. Selskapet har som siktemål å være den største tilbyder av tjenester innen filmopptak og bearbeiding av spillefilm i Norge.

Statens økonomiske engasjement i selskapene

Frem til 2001 fikk Norsk Film AS statlige tilskudd til drift og filmproduksjon. Ved fisjonen av Norsk film AS i 2001 falt mesteparten av driftsstøtten bort. Norsk filmstudio AS har i perioden 2002–2005 fått tilskudd fra Kultur- og kirkedepartementet for å dekke selskapets gjeldskostnader knyttet til lån på eiendommen. Lånet ble overført til Norsk filmstudio AS ved fisjonen av konsernet Norsk Film AS. En av grunnene til den tidligere beslutningen om å selge selskapet, var å sikre at Filmparken AS og Norsk Filmstudio AS ikke skulle motta ulovlig statsstøtte.

EØS-avtalens statsstøtteregler setter rammer for hvordan Kultur- og kirkedepartementet kan utøve sitt eierskap i Filmparken AS og Norsk filmstudio AS. Artikkel 61 i regelverket fastslår at det offentlige ikke kan gi foretak økonomiske fordeler i form av statsstøtte som kan vri, eller true med å vri, konkurransen i markedet og påvirke samhandelen i EØS-området.

At det offentlige eier kommersielle foretak er ikke i seg selv i strid med EØS-avtalens statsstøtteregler. På den annen side er det klart at også offentlige foretak, i likhet med private foretak, ikke kan motta statsstøtte som er i strid med EØS-avtalens statsstøtteregler. For å avgjøre om en tilførsel av offentlige midler til et foretak er en lovlig

investering eller tildeling av offentlig støtte, har EF-domstolen, EU-kommisjonen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) utviklet det såkalte *markedsinvestorprinsippet.* Prinsippet medfører at en investering foretatt av det offentlige ikke vil innebære statsstøtte dersom investeringen er foretatt på markedsmessige vilkår.

Det følger således av statsstøttereglene at en kapitaltilførsel fra det offentlige i utgangspunktet vil være ulovlig, dersom det ikke er grunn til å forvente en rimelig avkastning i form av utbytte eller verdistigning på den investerte kapitalen.

På oppdrag fra Kultur- og kirkedepartementet har det vært foretatt en uavhengig økonomisk analyse som viser at selskapene kan drives uten statsstøtte. Det har vært gjennomført en effektivisering av driften i selskapene, og etterspørselen etter tjenestene viser en positiv utvikling. Selskapene er dermed i stand til å betjene sin gjeldssituasjon uten offentlige tilskudd. Det er således ikke noe i veien for at staten fortsatt kan eie selskapene så lenge eierskapet utøves på normale markedsvilkår.

Departementets vurderinger og anbefalinger

Kultur- og kirkedepartementet har, på bakgrunn av selskapenes økonomiske situasjon, fremtidsutsikter og konkurransesituasjon, vurdert statens rolle for videre eierskap og økonomisk engasjement i Norsk Filmstudio AS og Filmparken AS.

Departementet ønsker å opprettholde det statlige eierskapet i selskapet for å sikre de delene av virksomheten som ikke markedet alene vil kunne ta seg av. Dette gjelder særlig studiovirksomheten. Norsk Filmstudio AS opererer i en rekke ulike markeder: studiodrift & dekor, kamerautleie, lys & grip, etterarbeid, kostymeutleie og filmkatalogen. De fleste av områdene er økonomisk lønnsomme, men studiodriften viser et negativt resultat som bidrar til å redusere selskapets samlede overskudd. Norsk Filmstudio AS tilbyr i dag landets eneste fullverdige filmstudio for produksjon av spillefilm. Departementet mener det er kulturpolitisk viktig å opprettholde et fullverdig studio for filmproduksjon. Ved å opprettholde det statlige eierskapet i hele selskapet, vil fortsatt studiodrift sikres.

Departementet legger til grunn at selskapene skal drives på forretningsmessige vilkår, og at det ikke skal gis statlig tilskudd til selskapet.

Departementet ser at det er behov for et klarere grensesnitt mellom Filmparken AS og Norsk Filmstudio AS. I dag forvaltes Filmparken AS av sin største og viktigste leietaker Norsk Filmstudio AS. Det er nylig nedsatt et nytt styre for Filmparken AS. Styret vil bli bedt om å vurdere hvordan avgrensingen mellom de to selskapene bør være.

Boks 5.1 Departementets konklusjon om organisering av virkemiddelapparatet:

- Det bør opprettes en ny virksomhet med oppgavene fra Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutviking.
- En sammenslåing av dagens virksomheter vil legge til rette for en helhetlig filmpolitikk der alle oppgavene på filmområdet ses i sammenheng. Dette betyr forenkling og bedre ressursutnyttelse.
- Ansvaret for arkivering og restaurering av film bør samles i Nasjonalbiblioteket, mens formidlings- og forskningsoppgavene i den nye institusjonen styrkes.
- Det foretas en opprydning i ansvarsfordelingen mellom statlige virksomheter og FILM&KINO. Etter hvert som det settes av tilstrekkelige midler til digitalisering av kinoene, bør deler av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond brukes til andre oppgaver på filmområdet. Departementet vil gå inn i drøftinger med FILM&KINO om oppgavefordeling og fremtidig bruk av avgiftsmidlene.
- Den nye virksomheten på filmområdet vil få ansvar for de oppgavene en nasjonal filmkommisjon skal ivareta.
- Ansvaret for både grunnutdanning og etter- og videreutdanning på filmområdet er lagt til Høgskolen i Lillehammer.
- Det statlige eierskapet i Filmparken AS/ Norsk Filmstudio AS bør opprettholdes for å sikre de delene av virksomheten som ikke markedet alene vil kunne ta seg av.
- Departementet legger til grunn at Filmparken AS/Norsk Filmstudio AS skal drives på forretningsmessige vilkår, og at det ikke skal gis statlige tilskudd til selskapene.

Figur 5.2 Fifty Fifty 50/50. Regi: Oddvar Bull Tuhus. Produsent: Filmgruppe 1 AS.

6 Statlige tilskuddsordninger

6.1 Innledning

Begrunnelsen for det statlige engasjementet i norsk filmproduksjon er først og fremst av kulturell karakter. Markedet for film og andre audiovisuelle utrykk er dominert av utenlandske produksjoner, særlig amerikanske. Film konkurrerer på et globalt marked og blir vurdert ut fra en felles målestokk. Produksjon av film er kostbart. Det koster det samme å produsere film i Norge som i et land med et langt større markedspotensial. Selv om det er et mål å nå utenfor landets grenser med norske produksjoner, er likevel det norske markedet det primære for de norske produksjonene.

For å kunne opprettholde en stabil filmproduksjon i Norge, er det nødvendig med offentlige tilskudd til filmproduksjon. Uten statlige tilskudd ville det ikke vært mulig å produsere norske filmer eller å opprettholde et levende produksjonsmiljø. Offentlig støtte til filmproduksjon er en forutsetning for å kunne produsere film i de fleste europeiske land. Statlig støtte til filmproduksjon er derfor et viktig virkemiddel for å sikre at publikum får et godt tilbud av filmer på eget språk, forankret i egen kultur.

Kultur- og kirkedepartementet legger til grunn at det fortsatt vil være en statlig oppgave å sikre at det kan lages gode, norske audiovisuelle produksjoner.

I dette kapitlet blir de statlige tilskuddsordningene til audiovisuelle produksjoner gjennomgått og vurdert. Departementet foreslår endringer i enkelte av ordningene.

Til slutt i kapitlet vil departementet gå inn på eksport av norsk film, incentivordning for å tiltrekke utenlandske produksjoner til Norge og innkjøpsordning for norsk film til folkebibliotekene.

6.2 Danmark og Sverige

Tilskuddsordningene til filmproduksjon i de skandinaviske land har store likheter, men også viktige forskjeller. En sentral forskjell er at de svenske og danske ordningene er forankret i fireårige filmavtaler. I Sverige inngås disse mellom bransjen og staten. I Danmark inngås slike avtaler mellom de politiske partiene. Avtalene sikrer langsiktighet og forutsigbarhet i budsjettrammene til filmproduksjon, og gir i tillegg bidrag fra fjernsynskanalene. Direkte statlige tilskudd i disse landene er derfor lavere enn i Norge. I Sverige bidrar også kinoene til filmavtalen.

I Danmark gis det tilskudd til filmproduksjon både etter konsulent- og markedsvurdering. I den danske markedsvurderingen, også kalt 60/40-ordningen, skal produsentens egenkapital være minst 40 pst. Denne ordningen er i praksis ikke automatisk, ettersom det ved tildeling blir gjort en vurdering av filmenes markedsmessige og kunstneriske potensial. I Danmark har man ingen tilskuddsordning som tilsvarer den norske billettstøtten. Det gis heller ikke tilskudd til produksjon av fjernsynsdrama. Fra og med den nye filmavtalen (2007–2010) gis det tilskudd til utvikling av interaktive produksjoner. Den nye filmavtalen gir fjernsynskanalene plikt til å investere i dansk filmproduksjon. Bidraget fra fjernsynssektoren skal ligge på samme nivå som de statlige bevilgningene.

Også i Sverige gis det tilskudd til filmproduksjon etter konsulentvurdering, men det finnes ingen markedsbasert ordning tilsvarende den norske og danske. Sverige har en automatisk tilskuddsordning, som på mange måter tilsvarer den norske billettstøtten, såkalt publikumsrelatert støtte. Denne er imidlertid langt mer avgrenset enn den norske ordningen. Heller ikke i Sverige gis det tilskudd til produksjon av fjernsynsdrama. Et viktig trekk ved finansieringen av film i Sverige, er de regionale filmfondenes sterke stilling. Fond som Film i Väst og Filmpool Nord investerer betydelige summer lokal kapital i svensk film. Dette har resultert i at nivået for statlige tilskudd til svensk film er lavere enn i Norge.

6.3 Oversikt over de statlige tilskuddsordningene

Norsk filmfond forvalter de statlige tilskuddsordningene til audiovisuelle produksjoner. Tilskuddsordningene har som formål å fremme audiovisuelle

Tabell 6.1 Bevilgninger til Norsk filmfond 2003–2007 (tall i 1000 kroner)

År	2003	2004	2005[1]	2006	2007
Statlig bevilgning	220 121	228 500	212 900	240 108	264 232
TV 2	25 852	26 105	26 751	27 206	27 669[2]
Sum	245 973	254 605	239 651	267 314	291 901

[1] Kino- og filmbransjen ble innlemmet i merverdiavgiftssystemet fra 1. januar 2005. Reduksjonen i bevilgningen for 2005 tilsvarer om lag den årlige avgiftslettelsen bransjen vil få ved å bli innlemmet i merverdiavgiftssystemet, jf. St.prp. nr. 1 (2004–2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak.
[2] Anslag, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

produksjoner som kulturuttrykk og skal bidra til å oppfylle målene på det audiovisuelle området. Målgruppen for tilskuddsordningene er norske uavhengige produksjonsselskaper. Med norske audiovisuelle produksjoner forstås en produksjon som produseres av et uavhengig audiovisuelt produksjonsselskap og som er innspilt på norsk eller samisk[1].

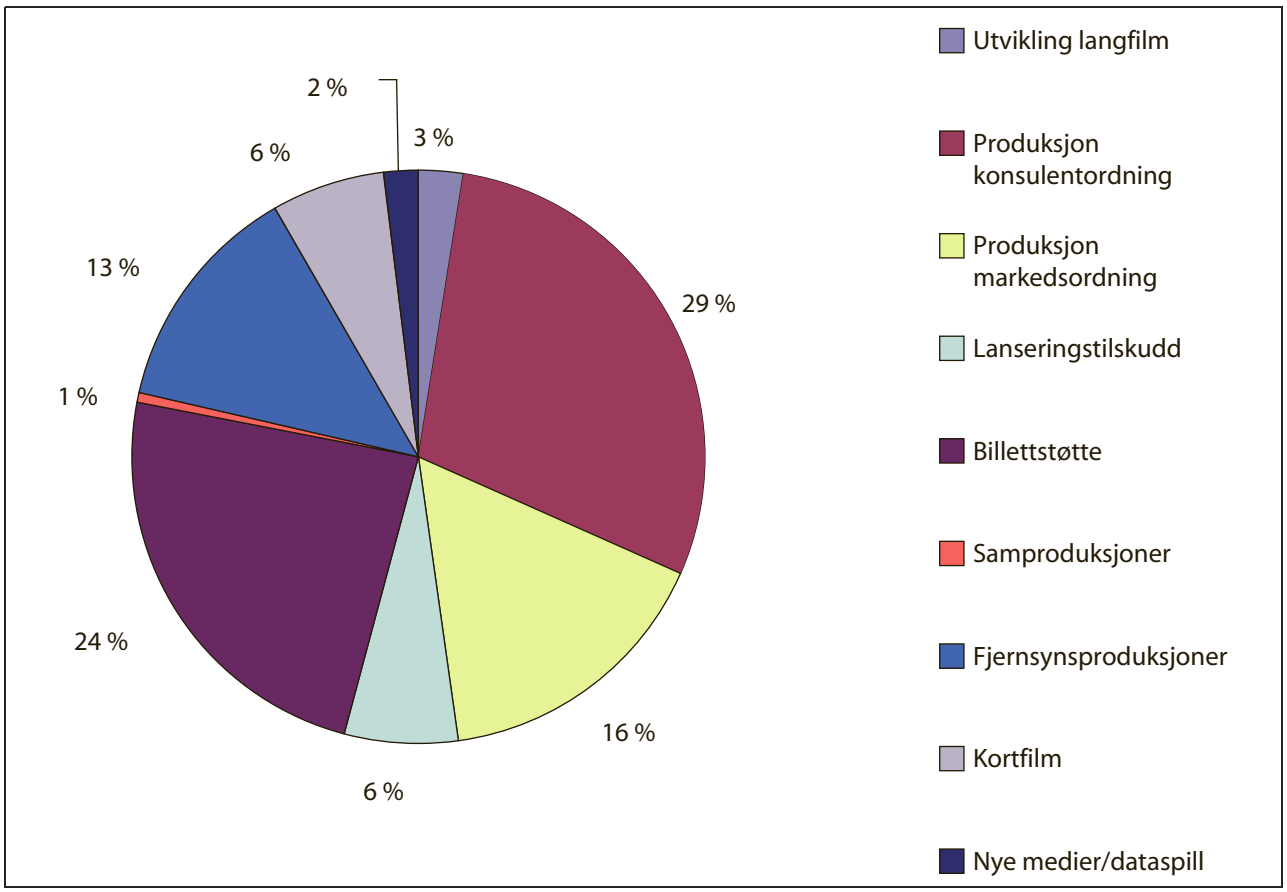
Tilskuddsordningene forvaltes etter forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner, og forskrift om tilskudd til produksjonsselskap fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet henholdsvis 19. august 2002 og 28. januar 2005.

[1] Det kan gis unntak fra kravet om norsk eller samisk språk i henhold til gitte unntaksbestemmelser.

Tabell 6.1 viser de årlige bevilgningene til Norsk filmfond 2003–2007. I tillegg til bevilgningene over statsbudsjettet, bidrar TV 2 med et årlig beløp fastsatt i TV 2s konsesjonsvilkår.

Styret i Norsk filmfond avgjør fordelingen av midler mellom de ulike ordningene som Norsk filmfond forvalter. I henhold til forskriftene forvalter Norsk filmfond følgende tilskuddsordninger:

- tilskudd til langfilm, herunder tilskudd til prosjektutvikling (konsulentordning)
- tilskudd til samproduksjon med utlandet
- tilskudd etter markedsvurdering
- billettstøtte
- tilskudd til produksjonsselskaper



Figur 6.1 Prosentvis fordeling mellom tilskuddsordningene som forvaltes av Norsk filmfond 2006

- tilskudd til kortfilm og fjernsynsdokumentar, herunder tilskudd til prosjektutvikling
- tilskudd til fjernsynsserier (drama og dokumentar), herunder tilskudd til prosjektutvikling
- tilskudd til interaktive produksjoner

Figur 6.1 viser den prosentvise fordelingen av tilskudd mellom de ulike ordningene i 2006.

I tillegg til de tilskuddsordningene som forvaltes av Norsk filmfond, finnes en egen manuskriptstøtteordning og tilskudd til kurs og videreutdanning. Disse ordningene forvaltes av Norsk filmutvikling etter forskrift om tilskudd til manuskriptutvikling og utdanningsrettede tiltak, fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet 2. juli 2003.

FILM&KINO forvalter en prøveordning for tilskudd til teksting av norske filmer på kino, regulert i forskrift om tilskudd til teksting av statsstøttede norske filmer som vises på kino. Forskriften er fastsatt av Kultur- og kirkedepartementet 25. oktober 2004. I tillegg forvalter FILM&KINO en rekke støtteordninger gjennom midlene fra Norsk kino- og filmfond.

6.4 Produksjonstilskudd til langfilm

6.4.1 Innledning

Produksjonstilskudd til langfilm kan gis til tre ulike faser av en produksjon: prosjektutvikling, produksjon og lansering. Ordningen omfatter både spillefilm og dokumentarfilm for kino. Tilskudd gis til norske uavhengige produksjonsselskap.

Det finnes to ulike tilskuddsordninger til produksjon: tilskudd etter konsulentvurdering og tilskudd etter markedsvurdering. I tillegg kan det gis tilskudd til samproduksjoner med utlandet.

Tabell 6.2 viser utvikling i produksjonstilskuddet til langfilm i perioden 2002–2006.

6.4.2 Prosjektutvikling

Det kan gis tilskudd til utvikling av prosjekter som er på et tidlig utviklingsstadium. Formålet med ordningen er å videreutvikle prosjekter til et nivå hvor produsenter og andre som finansierer filmen kan ta stilling til produksjon. Tilskudd til prosjektutvikling har samme mål og innretning som konsulentordningen for tilskudd til produksjon.

6.4.3 Konsulentordning

Innledning

Ordningen har som mål å sikre et bredt tilbud av norske filmer innen ulike sjangere og til ulike målgrupper. Dette er en selektiv tilskuddsordning, der én av flere konsulenter i Norsk filmfond vurderer søknadene. Styret i Norsk filmfond beslutter hvilke prosjekter som får produksjonstilskudd. En produsent som får avslag på søknaden hos én konsulent, kan søke på nytt og få søknaden vurdert hos en annen av Norsk filmfonds langfilmkonsulenter.

Prosjektene skal vurderes ut fra kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier, jf. § 2-1 i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Tilskuddets størrelse fastsettes ut fra en samlet vurdering av disse kriteriene. Det stilles krav om at produksjonsselskapets egenfinansiering skal utgjøre minimum 25 pst. av filmens godkjente budsjett. I særskilte tilfeller kan Norsk filmfond fastsette en lavere andel egenfinansiering for dokumentarfilmer og filmer for barn og ungdom.

Evaluering av ordningen

Ifølge både ECON og Rambøll har produsentene ulike syn på hvordan ordningen fungerer. Enkelte mener at filmkonsulentene fungerer som en faglig og kreativ katalysator som er med på å videreut-

Tabell 6.2 Produksjonstilskudd til langfilm 2002–2006 (tall i 1000 kroner)

	2002	2003	2004	2005	2006
Prosjektutvikling	11 835	9 171	5 346	7 055	7 225
Produksjonstilskudd konsulentordning	85 797	90 516	77 977	66 131	82 498
Produksjonstilskudd markedsvurdering	28 805	26 833	24 170	49 900	45 439
Samproduksjoner med utlandet	4 300	3 050	7 650	5 780	1 600
Lanseringstilskudd	6 900	11 528	15 091	10 938	17 733
Sum langfilm	*137 637*	*141 098*	*130 234*	*139 804*	*154 496*

Kilde: Norsk filmfond

vikle filmprosjektet, mens andre mener konsulentene blander seg for mye inn i produsentens ansvar og fungerer som en form for statsprodusenter.

Både Rambøll og ECON anbefaler at det utarbeides en tydelig stillingsinstruks for filmkonsulentene. En slik stillingsinstruks vil skape større forutsigbarhet for filmbransjen gjennom å synliggjøre og presisere kravene til konsulentenes arbeid.

Høringen

Høringsuttalelsene støttet forslaget om å utarbeide en tydeligere stillingsinstruks for filmkonsulentene. På bakgrunn av anbefalingene fra Rambøll og ECON har Norsk filmfond nå utarbeidet en stillingsinstruks for konsulentenes arbeid.

Norske film- og tv-produsenters forening understreker betydningen av konsulentordningen og det arbeidet konsulentene gjør, og anbefaler en fortsatt styrking av ordningen, samt at det legges opp til en større differensiering i støttebeløp og støtteandel.

6.4.4 Markedsvurdering

Innledning

Målet med ordningen er å stimulere til produksjon av filmer med høyt publikumspotensial, og en større andel private investeringer i filmproduksjon.

Det kan gis tilskudd til produksjon av filmer der det forventede publikumspotensialet er minimum 100 000 besøkende, jf. § 4-1 i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. Det stilles krav om at egenfinansieringen minimum skal beløpe seg til 50 pst. av filmens godkjente budsjett. Tilskuddet per film kan ikke overstige 10 mill. 2002-kroner[2]. Norsk filmfond skal godkjenne filmens budsjett og anslag over besøkstall. Utover dette skal det ikke foretas vurderinger av kunstnerisk eller repertoarmessig art.

Norsk filmfond fastsetter årlig hvor stor andel av tilskuddsmidlene som skal øremerkes tilskudd etter markedsvurdering. Tildeling av tilskudd forutsetter at Norsk filmfond har tilgjengelige midler til formålet. Ordningen er i prinsippet en automatisk tilskuddsordning, men fordi det ikke finnes ubegrensede midler til ordningen må Norsk filmfond ved enkelte tildelingsrunder, foreta en utvelgelse av hvilke prosjekter som får tilskudd. Ved eventuell prioritering mellom ellers kvalifiserte søkere skal Norsk filmfond, i henhold til forskriftens § 4-2, vektlegge forventet besøk i forhold til tilskudd, sammensetningen av egenfinansieringen og målet om at det bør produseres flere filmer for barn og unge. Norsk filmfond har fra 2006 fastsatt konkrete kriterier for prioritering i tilfeller der det foreligger flere søknader om tilskudd enn det er midler til rådighet.

Evalueringer av ordningen

Rambøll viser til at et problem med en slik automatisk ordning er at det ikke er ubegrensede midler til ordningen, noe som fører til at tildelingen av tilskudd blir selektiv. Ordningen mister sin automatikk, og blir underlagt subjektive vurderinger. Det viktigste kriteriet er forventet publikumspotensial. Utover dette har Rambøll ikke vurdert effekten av ordningen.

ECON viser til at publikumstallene for de markedsstøttede filmene i gjennomsnitt ligger langt over de konsulentstøttede filmene. I perioden 2002–2004 var gjennomsnittlig besøkstall på kino 243 000 for de markedsstøttede filmene, mens gjennomsnittlig besøkstall for de konsulentstøttede filmene i samme periode var 63 000. ECON mener det er grunn til å tro at omleggingen av støttesystemet i 2001 har hatt positiv innvirkning på publikumsoppslutningen. ECON viser også til at ordningen med tilskudd etter markedsvurdering bidrar til å bygge opp under målet om økt ansvar og frihet for produksjonsmiljøene. Gjennom ordningen får produsentene selv ansvar for repertoaret. På bakgrunn av de gode erfaringene med ordningen, både når det gjelder publikumsoppslutning og repertoarfrihet, mener ECON det kan være fornuftig å øke markedsstøttens andel av den totale forhåndsstøtten.

Høringen

Bransjen er generelt positiv til ordningen. Norske film- og tv-produsenters forening mener ordningen har vært *«en stor suksess og en hjørnestein i den positive utviklingen som har skjedd etter omleggingen i 2001. Den har dokumentert effekt i forhold til målsettingene og har gitt publikumssuksesser, og har vist seg å tiltrekke barnefilmer»*.

Bransjeorganisasjonene anbefaler at taket for maksimal støtte bør heves.

6.4.5 Samproduksjoner med utlandet

Norsk filmfond kan gi tilskudd til norsk minoritetsandel av en internasjonal samproduksjon innspilt på andre språk enn norsk og samisk. De norske samproduksjonene er i hovedsak med andre skandina-

[2] Dette svarer til ca. 10,7 mill. 2007-kroner.

viske land. Norske filmprodusenter kan også søke tilskudd til samproduksjoner gjennom internasjonale programmer der Norge deltar, jf. kapittel 13.

Norsk filmfond har ved en gjennomgang av utbetalingene av tilskudd til minoritetssamproduksjoner med Sverige og Danmark avdekket en betydelig skjevhet mellom landene. Tilskuddene fra Norge til svenske og danske produksjoner var i perioden 2001–2006 på 32,8 mill. kroner, mens det kun kom inn 11,5 mill. kroner fra Danmark og Sverige til norske produksjoner. Dette skyldes ifølge Norsk filmfond ikke bare kvaliteten på prosjektene, men også at det fra dansk og svensk side ikke på samme måte ble prioritert å støtte nordiske samproduksjoner. Vurderingskriteriene er også forskjellige i de ulike nordiske land. Der hvor Norsk filmfond først og fremst ser samproduksjonsstøtte som en støtte til de samarbeidende produsenter og har klare tildelingskriterier som gjenspeiler dette, besluttes støtte til samproduksjoner i de øvrige nordiske land gjennom filmkonsulentene. Norsk filmfond har som en følge av dette redusert tildelingene til samproduksjoner de siste to år, med intensjon om å øke tildelingene når det uttrykkes en større vilje fra de svenske og danske instituttene til å vurdere muligheten for en mer ensartet tilnærming til samproduksjoner. Norsk filmfond har tatt initiativ til slike diskusjoner, og det har vært jevnlige møter med det danske og svenske filminstituttet i 2006 og 2007. Ifølge Norsk filmfond er partene nå kommet langt i forhold til en prinsipiell enighet, basert på den norske tildelingsmodellen.

6.4.6 Lansering

Innledning

Norsk filmfond kan, i henhold til forskriften, gi tilskudd til kopifremstilling, markedsføring og kinodistribusjon i Norge. Norsk filmfond kan også gi tilskudd til særskilte markedstiltak og/eller festivalpresentasjoner i utlandet.

Norsk filmfond har utarbeidet nærmere regler for ordningen, der Norsk filmfond bidrar med en prosentvis andel av lanseringsbudsjettet, avhengig av størrelsen på produsentens egenfinansiering. Produsenten må søke separat om lanseringstilskudd, som behandles uavhengig av produksjonstilskuddet. Lanseringstilskudd fra Norsk filmfond har de siste årene ligget på ca. 0,8 mill. kroner i gjennomsnitt per langfilm.

Norsk filmfond gir i dag ikke støtte til markedsføring i utlandet. Ansvaret for utenlandslansering ligger i Norsk filminstitutt, jf. kapittel 6.14.

Vurderinger og høringen

Lanseringstilskudd er ikke evaluert av ECON eller Rambøll. Einarssonutvalget anbefaler at de ulike tilskuddene til lansering av norsk film samordnes og styrkes, og at lanseringskompetansen økes gjennom sterkere faglige krav til og bistand til lanseringsarbeidet. Norsk filmfond støtter utvalgets anbefalinger.

Norske film- og tv-produsenters forening mener at praktiseringen av ordningen er for komplisert og minimal til å gi noen reell effekt. Bransjeorganisasjonene foreslår at staten matcher den private investeringen krone for krone.

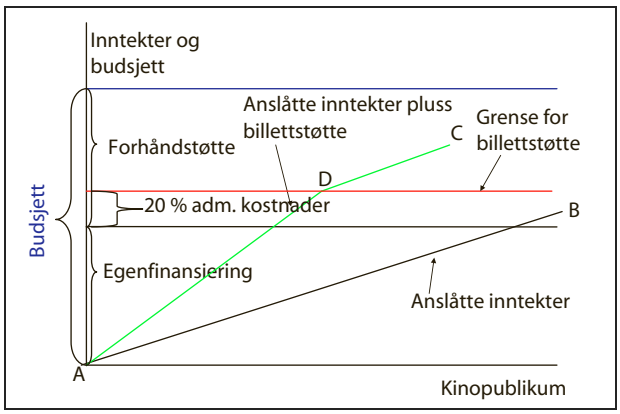
6.5 Billettstøtte

6.5.1 Innledning

Målet med ordningen er å stimulere til økt produksjon av filmer med et stort publikumspotensial, økt produksjon av barnefilm og å bidra til økt privatkapital i norsk filmproduksjon. Enhver norsk film som vises på allment tilgjengelige kinoforestillinger i Norge, har krav på billettstøtte, uavhengig av om filmen har fått statlig produksjonsstøtte.

Billettstøtten er en etterhåndsstøtte som utbetales etter at filmen har hatt premiere. Tilskuddet utbetales i forhold til filmens omsetning på kino. Billettstøtten utgjør 55 pst. av omsetningen på kino, eksklusiv moms. For barnefilm er billettstøtten på 100 pst.

Billettstøtten løper inntil godkjent egenfinansiering og administrative kostnader er nedbetalt gjennom billettstøtte og produksjonsselskapets anslåtte inntekter fra distribusjon av filmen på kino, video/dvd og fjernsyn. De administrative kostnadene er satt til 20 pst. av filmens budsjett.



Figur 6.2 Billettstøtte. Virkemåte for produsentene

Kilde: ECON

Tabell 6.3 Billettstøtte utbetalt 2002–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2002	2003	2004	2005	2006
Konsulentbaserte filmer	30 033	33 812	38 861	25 947	41 491
Markedsvurderte filmer[1]	0	33 494	16 628	23 207	24 719
Samproduksjoner	1 389	1 603	1 665	172	1 185
Sum billettstøtte	*31 422*	*68 909*	*57 154*	*49 326*	*67 395*

[1] Ordningen ble innført i 2002, og billettstøtte kom derfor først til utbetaling fra 2003.
Kilde: Norsk filmfond

Figur 6.2 viser hvordan billettstøtten virker i forhold til produsentenes inntekter og kinobesøk.

Forklaring til figur 6.2:
- AB: Kumulerte, anslåtte billettinntekter fra kinovisning og inntekter fra andre markeder.
- AD: Kumulerte, anslåtte billettinntekter fra kinovisning og inntekter fra andre markeder tillagt billettstøtte.
- DC: Kumulerte, anslåtte billettinntekter fra kinovisning og inntekter fra andre markeder tillagt billettstøtte, etter at taket (grensen) for billettstøtte er passert.

Billettstøtte utbetales fra første ordinære premieredato for kinovisning i Norge og 12 måneder fremover i tid. For konsulentstøttede filmer utbetales billettstøtte fra første solgte billett. Filmer som har fått produksjonstilskudd etter markedsvurdering får først utbetalt billettstøtte etter 30 000 solgte billetter. Dersom en slik film oppnår et kinobesøk på 30 000, beregnes billettstøtten fra første solgte billett.

Billettstøtten er bevilget over samme post som de øvrige tilskuddsordningene til filmproduksjon. Det vil si at dersom norske filmer går godt på kino et år, blir det tilsvarende mindre midler til produksjon av film.

Tabell 6.3 viser at det er relativt store svingninger i billettstøtteutbetalingene fra ett år til et annet. Dette har selvfølgelig sammenheng med varierende billettsalg til norske filmer. Nivået på billettstøtten har siden den markedsbaserte ordningen ble innført i 2002 ligget langt over det den gjorde før denne ordningen ble innført, da de årlige billettstøtteutbetalingene bare unntaksvis oversteg 30 mill. kroner.

Økningen i billettstøtteutbetalingene skyldes både at det er flere norske filmer og at de generelt gjør det bedre på kino, men også at de markedsbaserte filmene har høyere krav til egenfinansiering. Taket for maksimal billettstøtte til de markedsbaserte filmene er dermed langt høyere enn for de konsulentbaserte filmene. I 2005 fikk fire markedsstøttede filmer utbetalt like mye i billettstøtte som 21 konsulentbaserte filmer til sammen. Tabell 6.4 viser forhåndsstøtte og billettstøtte for filmer som har fått støtte fra Norsk filmfond i perioden 2002–2005.

Tabell 6.4 Støtte til enkeltfilmer 2002–2005 (beløp i 1000 kroner). Samlet støtteprosent er medregnet tilbakebetaling.

	Budsjett	Netto støtte	Forhånds-støtte	Billett-støtte	Tilbake-betaling	Samlet støtte-prosent
Støtteandel 2002						
Pelle Politibil	14 442	14 005	8 471	5 649	115	96,97 %
Olsenbanden jr. går under vann	18 000	16 783	9 000	8 640	857	93,24 %
United	11 450	10 384	7 600	3 176	393	90,69 %
Villmark	8 600	7 481	6 300	1 897	716	86,99 %
Mors Elling	15 600	13 350	7 800	6 435	885	85,58 %
Lille Frøken Norge	16 900	14 370	9 200	5 429	258	85,03 %
Ulvesommer	25 600	20 510	10 000	11 131	622	80,12 %
Buddy	17 000	13 565	9 500	4 781	716	79,79 %
Gunnar goes comfortable	3 858	2 633	2 507	126	0	68,24 %

Tabell 6.4 Støtte til enkeltfilmer 2002–2005 (beløp i 1000 kroner). Samlet støtteprosent er medregnet tilbakebetaling.

	Budsjett	Netto støtte	Forhånds-støtte	Billett-støtte	Tilbake-betaling	Samlet støtte-prosent
Fia og klovnene	16 103	10 963	9 490	1 474	0	68,08 %
Mot Moskva	10 500	7 040	6 900	140	0	67,05 %
Svidd Neger	9 910	6 549	5 460	1 089	0	66,08 %
Play	5 113	3 091	2 900	191	0	60,44 %
Smilet i øyet	5 132	2 893	2 365	528	0	56,37 %
Bare på jobb	7 983	4 022	4 000	22	0	50,38 %
På hau i havet	7 200	3 600	3 600	0	0	50,00 %
Bàzo	16 000	7 045	6 882	353	190	44,03 %
Beautiful country	49 058	8 305	7 000	1 305	0	16,93 %
Totalsum	**258 449**	**166 588**	**118 974**	**52 364**	**4 751**	**64,46 %**
Sum konsulentbasert	183 059	106 819	83 703	25 505	2 388	58,35 %
Sum markedstøttet	66 400	54 243	30 400	26 206	2 363	81,69 %
Sum kinodokumentar	8 990	5 525	4 872	654	0	61,46 %
Støtteandel 2003						
Olsenbanden jr. på rockern	18 000	16 525	9 000	8 640	1 115	91,81 %
Kvinnen i mitt liv	17 667	15 522	8 834	7 288	599	87,86 %
Min misunnelige frisør	10 540	8 741	7 500	1 241	0	82,93 %
Hawaii Oslo	18 221	14 817	9 500	5 560	243	81,32 %
Alt for Egil	15 134	11 798	8 000	3 798	0	77,96 %
Salto, salmiakk og kaffe	12 706	9 850	8 900	950	0	77,53 %
Ikke naken	20 515	15 834	10 825	5 009	0	77,18 %
Uno	12 000	9 237	6 500	3 630	893	76,98 %
Bare Bea	13 400	10 203	7 000	3 663	460	76,14 %
Monstertorsdag	14 500	9 970	8 085	1 885	0	68,76 %
Vinterkyss	17 443	10 042	8 895	1 295	148	57,57 %
Loop	5 944	3 211	2 864	347	0	54,02 %
Andreaskorset	16 242	8 651	8 500	151	0	53,26 %
Import eksport	19 291	9 389	8 301	1 088	0	48,67 %
Den som frykter ulven	23 886	11 356	9 000	2 356	0	47,54 %
100% mennesket	2 327	442	330	112	0	19,01 %
Totalsum	**237 815**	**165 588**	**121 703**	**46 900**	**3 457**	**71,60 %**
Sum konsulentbasert	169 992	118 531	92 005	28 269	1 743	70,75 %
Sum markedsstøttet	59 553	43 404	26 834	18 284	1 714	75,76 %
Sum kinodokumentar	8 271	3 653	3 194	459	0	44,17 %
Støtteandel 2004						
Venner for livet	16 871	16 124	8 000	8 516	392	95,57 %
Ungdommens råskap	2 700	2 415	1 675	846	106	89,43 %
Elsk meg i morgen	18 660	16 605	8 125	8 581	101	88,99 %
Pitbull Terje	22 952	20 013	9 915	10 098	0	87,19 %

Tabell 6.4 Støtte til enkeltfilmer 2002–2005 (beløp i 1000 kroner). Samlet støtteprosent er medregnet tilbakebetaling.

	Budsjett	Netto støtte	Forhånds-støtte	Billett-støtte	Tilbake-betaling	Samlet støtte-prosent
Gråtass	11 892	10 050	4 170	5 881	0	84,51 %
Svein og rotta	19 662	16 374	9 050	7 324	0	83,28 %
Tommys inferno	17 167	14 108	9 595	4 514	0	82,18 %
Nå skal du høre	3 675	2 726	2 346	381	0	74,18 %
Giganten	8 019	5 926	4 715	1 211	0	73,91 %
Naboer	18 360	13 338	9 000	4 338	0	72,65 %
37 ½	19 688	13 894	8 000	5 894	0	70,57 %
Izzat	19 771	13 523	8 552	4 971	0	68,40 %
Gymnaslærer Pedersen	22 852	14 618	9 915	4 993	290	63,97 %
Sønner	14 926	9 440	7 939	1 501	0	63,24 %
En folkefiende	20 616	10 561	10 000	561	0	51,23 %
I går ble jeg tater	3 366	1 664	1 295	369	0	49,42 %
Factotum	20 295	7 031	6 032	999	0	34,64 %
Blikket	12 325	3 269	3 000	269	0	26,52 %
Totalsum	**273 795**	**191 678**	**121 323**	**71 244**	**889**	**70,33 %**
Sum konsulentbasert	192 600	125 000	85 343	39 947	290	65,05 %
Sum markedsstøtte	67 110	56 673	28 295	28 871	493	85,18 %
Sum kinodokumentar	14 085	10 005	7 685	2 426	106	71,78 %
Støtteandel 2005						
Olsenbanden jr. på circus	20 400	18 030	8 550	9 480	0	88,38 %
Uro	18 278	14 296	9 265	5 031	0	78,21 %
Trigger	20 345	15 883	10 125	5 758	0	78,07 %
Fritt vilt	19 450	14 474	8 125	6 349	0	74,41 %
Lange flate ballær	17 699	12 964	6 525	6 926	487	73,25 %
Oljeberget	6 301	4 086	3 535	551	0	64,85 %
Kunsten å tenke negativt	11 001	7 084	5 887	1 197	0	64,39 %
Den brysomme mannen	16 933	10 711	9 563	1 148	0	63,25 %
Origamijenta	3 312	1 918	1 830	88	0	57,91 %
Reprise	21 280	12 275	10 450	1 825	0	57,68 %
Its hard to be a rock`n roller	5 776	3 310	2 806	504	0	57,31 %
Kalde føtter	17 092	9 761	7 830	1 931	0	57,11 %
Kabal i hjerter	2 463	1 199	800	399	0	48,68 %
Marias menn	18 053	8 482	8 482	0	0	46,98 %
Sinus	6 435	1 328	855	473	0	20,63 %
Totalsum	**204 817**	**135 800**	**94 628**	**41 659**	**487**	**66,54 %**
Sum konsulentbasert	114 676	73 255	55 805	17 450	0	63,88 %
Sum markedsstøttet	75 602	53 950	31 682	22 754	487	72,00 %
Sum kinodokumentar	14 540	8 595	7 141	1 454	0	59,12 %

Kilde: Norsk filmfond

6.5.2 Evalueringer av ordningen

Billettstøtten ble evaluert av både Rambøll og ECON, og er omtalt i Einarssonutvalges rapport.

Rambøll-rapporten anbefaler å avvikle billettstøtten. Rambøll mener at det ut fra et kulturpolitisk synspunkt er problematisk at de filmene som selger flest billetter på kino ender opp med den samlet sett største finansieringsgraden fra Norsk filmfond. De filmene som i utgangspunktet har best grunnlag for inntjening og fortjeneste mottar i tillegg en «bonus» fra offentlig side. Billettstøtten bidrar også til å fastholde filmbransjens fokus på kinomarkedet som det primære, på bekostning av øvrige markeder.

Rambøll viser videre til at billettstøtteordningen ikke bidrar til å trekke mer risikokapital inn i norsk filmproduksjon, slik hensikten med ordningen er. For å tiltrekke private investeringer, må muligheten for inntjening være større enn investeringen. Dermed blir det i realiteten kun snakk om en omfordeling av offentlige midler fra forhåndsstøtte til etterhåndsstøtte. De private investeringene vil dermed ikke bidra med flere investeringskroner til norsk film, enn om billettstøtten isteden hadde vært gitt som forhåndsstøtte.

Rambøll anbefaler at frigjorte midler brukes til å øke forhåndsstøtten til den enkelte film. Dermed kan en i større grad styre hvilke filmer som bør få høyest støtte, fremfor som i dag å premiere de mest kommersielt suksessfulle filmene.

ECON anbefaler at billettstøtteordningen videreføres og gjøres om til en overslagsbevilgning. Billettstøtten er et viktig incentiv for å produsere filmer med høy publikumsoppslutning. ECON mener at det også bør vurderes om billettstøtten fastsettes på grunnlag av faktiske inntekter produsenter mottar fra kinovisning og andre visningskanaler, og ikke på grunnlag av et anslått beløp fra andre visningskanaler. Trolig varerier andelen av inntektene som kommer fra andre visningskanaler betydelig fra film til film, noe som gjør at fordelingen av støttemidlene fremstår som urimelig.

Einarssonutvalget støtter konklusjonene i ECON-rapporten om at billettstøtten bør videreføres og gjøres om til en overslagsbevilgning.

6.5.3 Høringen

Høringssvarene til Rambøll-rapporten og Einarssonutvalget viser at de fleste er imot forslaget om å avvikle billettstøtten. Det er likevel flere som støtter forslaget, eller som er usikre og ønsker en gjennomgang av ordningen.

Norsk filmfond anbefaler at ordningen avvikles. Filmstøtten er kulturpolitisk begrunnet, og Norsk filmfond mener derfor at filmstøtten bør gis etter behov, og ikke som belønning for godt økonomisk resultat. En avvikling av billettstøtten vil gjøre det lettere å finansiere norske filmer, slik at mangfoldet og tilfanget av spennende prosjekter vil øke. Risikoen for tap reduseres, og det vil styrke produsentene gjennom å redusere antall tapsprosjekter.

Norsk filmfond viser også til at billettstøtten har et ensidig fokus på kinomarkedet, noe som har motvirket optimal inntjening i andre markeder. Billettstøtten går til investorene, i motsetning til forhåndsstøtten som går til prosjektet. Dermed dreneres støttemidler ut av systemet, noe som resulterer i mindre film for pengene.

En avvikling av billettstøtten vil, ifølge Norsk filmfond, også føre til et enklere støttesystem. Billettstøtten er så komplisert at svært få forstår hvordan ordningen fungerer. Det er i tillegg problemer knyttet til fastsettelse av godkjent egenkapital for beregning av billettstøtte, noe som fordrer et betydelig kontrollregime fra Norsk filmfonds side.

Norsk filmfond peker også på at billettstøtten bremser tilgangen på regional finansiering, ettersom annen offentlig kapital ikke behandles på like vilkår som private investeringer.

Bransjeorganisasjonene slutter seg til Einarssonutvalget i synet på at billettstøttetordningen bør opprettholdes, og at bevilgningen gjøres om til en overslagsbevilgning.

I høringen til Rambøll-rapporten understreker *Norske film- og tv-produsenters forening* betydningen av å opprettholde ordningen. Ifølge Norske film- og tv-produsenters forening er billettstøtten den ordningen som virker mest formålstjenlig i forhold til de politiske målene. Billettstøtten belønner bred publikumsoppslutning. Ved suksesser gjør billettstøtten det mulig å få et overskudd av en slik størrelse at produsentene kan satse offensivt på utvikling av idéer og talenter.

Norske film- og tv-produsenters forening viser videre til at billettstøtten gjør at produksjonsselskapene kan tjene penger av en slik størrelse at de kan satse langsiktig og bygge opp kompetanse både kreativt og administrativt.

De øvrige høringssvarene til Rambøll-rapporten viser at *Norske filmregissører, Cultiva* og *Vestnorsk filmsenter AS* støtter en avvikling av ordningen. *Norsk filmforbund* savner fakta og trekker ingen konklusjon. *Norsk skuespillerforbund* mener ordningen kan forbedres. *FILM&KINO, Norsk*

filminstitutt, Norske filmbyråers forening, Norsk filmkommisjon, Norsk filmstudio AS og enkelte regionale aktører, er uenige i forslaget om å avvikle ordningen.

I etterkant av Rambøll-rapporten har Norsk filmfond, i samarbeid med Norske film- og tv-produsenters forening, utarbeidet en konsekvensanalyse for å si noe om hvilke filmer som ville få mer eller mindre offentlig støtte som følge av en omgjøring fra billettstøtte til forhåndsstøtte. Analysen inneholder blant annet en simulering som viser at filmer med store overskudd vil få noe mindre overskudd, mens filmer med store tap vil få noe mindre tap. De konsulentstøttede filmene kommer best ut av en slik omlegging, mens markedsfilmene vil tape.

6.6 Tilbakebetaling

6.6.1 Innledning

Dersom en film oppnår overskudd, skal deler av inntektene tilbakebetales Norsk filmfond. Begrunnelsen for en slik ordning er å sikre at noe av overskuddet som genereres som følge av statlige tilskudd til filmproduksjon, blir ført tilbake til ny filmproduksjon. Krav om tilbakebetaling trådte i kraft for filmer som ble satt i produksjon etter 2002. Tilbakebetalingsreglene ble endret i 2005 som en del av oppfølgingen av St.meld. nr. 25 (2003–2004). Dette innebar en innstramming av ordningen.

Ifølge forskrift om audiovisuelle produksjoner skal produsenten tilbakebetale statlige tilskudd når en film får netto inntekter. Med nettoinntekt regnes inntektene som overstiger godkjent egenfinansiering med et tillegg på 30 pst. Påslaget på 30 pst. skal dekke kostnader til lansering, markedsføring, salg m.m. Produsenten skal betale tilbake et beløp tilsvarende 35 pst. av nettoinntektene. Som grunnlag for tilbakebetaling, regnes alle inntektene fra filmen i Norge og i utlandet. Kravet om tilbakebetaling gjelder både for produksjonstilskudd og billettstøtte, og opphører når offentlig støtte er tilbakebetalt. Tall fra Norsk filmfond viser at fra ordningen ble etablert og til og med 2006 er det tilbakebetalt 10,0 mill. kroner av mottatt støtte. Tabell 6.4 viser hvilke filmer som har tilbakebetalt støtte til Norsk filmfond.

6.6.2 Evaluering av ordningen

Både Rambøll og ECON har omtalt tilbakebetalingsordningen. Ifølge Rambøll er nivået på tilbakebetalingskravet rimelig sammenliknet med andre land. ECON mener tilbakebetalingsreglene er for strenge. ECON viser til at tilbakebetaling av støtte innebærer at produsentenes inntekter svekkes, slik at produsentenes inntekter kan bli svært lave når grensene for både billettstøtte og tilbakebetaling er passert. Dermed svekkes incentivene til å gjøre ekstra tiltak for å øke publikumsoppslutningen på kino.

6.6.3 Høringen

Bransjeorganisasjonene mener det bør opprettholdes et støttesystem der de største suksessene betaler noe av overskuddet tilbake til staten. Organisasjonene mener likevel at dagens ordning er for streng, og at tilbakebetalingen bør starte senere enn dagens ordning. Organisasjonene foreslår en omlegging av tilbakebetalingsordningen, slik at midlene isteden går til satsing på utviklingsarbeid i de selskapene som skaper overskuddet.

Norsk filmfond viser til at kravet om tilbakebetaling av 35 pst. av alle inntekter fører til at produsentens gevinst av å ta ut filmens inntektspotensial blir for liten, og dette kan føre til redusert innsats for å øke filmenes kommersielle inntjening. I likhet med bransjeorganisasjonene foreslår Norsk filmfond at nivået for tilbakebetaling bør reduseres. Norsk filmfond mener også at det bør vurderes om midlene som tilbakebetales skal øremerkes utvikling.

6.7 Tilskudd til produksjonsselskaper

6.7.1 Innledning

Ordningen med tilskudd til produksjonsselskaper ble innført i 2002 og forvaltes av Norsk filmfond. Målet med ordningen er 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*», jf. § 1 i forskrift om tilskudd til produksjonsselskaper. Det kan gis tilskudd til utvikling av forretningsvirksomhet innen audiovisuell sektor, eller til utvikling av et sett filmprosjekter, såkalt pakkefinansiering. Det kan ikke gis tilskudd til ordinær drift.

I 2002 og 2003 ble det gitt tilskudd i form av en kombinasjon av forretningsutvikling og prosjektutvikling (pakkefinanisering). I 2002 ble det tildelt 19 mill. kroner i lån og tilskudd, mens det i 2003 ble tildelt 11 mill. kroner. Tildelingene gikk over

Tabell 6.5 Tilskudd til fjernsynsproduksjoner fra Norsk filmfond 2003–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2003	2004	2005	2006
Tilskudd enkeltstående TV-prosjekter	11 661	8 795	9 552	10 635
Antall enkeltstående TV-prosjekter	32	30	26	28
Tilskudd TV-serier	7 772	16 357	16 537	26 525
Antall TV-serier	3	7	8	8

Kilde: Norsk filmfond

tre år. I 2004 ble det ikke tildelt nye midler. I 2005 og 2006 er det kun gitt tilskudd i form av en pakkefinansiering for utvikling av langfilm. Målet med omleggingen til ren pakkefinansiering, er å la enkelte produksjonsmiljøer selv få velge hvilke prosjekter tilskuddsmidlene skal gå til. I 2005 fikk fem produksjonsselskaper en tilskuddspakke på 750 000 kroner hver til utvikling av minimum fem prosjekter. I 2006 fikk to produksjonsselskaper en tilsvarende pakke på 750 000 kroner hver.

6.7.2 Evaluering av ordningen

Rambøll viser til at produsentene mener ordningen har vært med på å gi kontinuitet i repertoarutviklingen og potensielt større kontinuitet i produksjonen. Andre positive effekter er at det blir lettere å få for eksempel distributørene til å delta i finansieringen av utviklingen gjennom profesjonalisering. Rambøll viser likevel til at ordningen har virket for kort tid til at de tiltenkte effektene av den for alvor har kunnet materialisere seg. ECON støtter omleggingen av produsentstøtten til pakkefinansiering, fremfor å gi generell produsentstøtte. Etter ECONs syn vil det i sterkere grad kunne støtte opp under målene om sterkere produsentmiljøer og målene om kvalitet og publikumsoppslutning. Einarssonutvalget viser til at ordningen med pakkefinansiering er et godt incentiv for å få produksjonsselskapene til å satse på utvikling.

6.7.3 Høringen

Norske film- og tv-produsenters forening mener at ordningen med produsentstøtte i form av midler til utvikling bør fortsette. Slik ordningen fungerer i dag bidrar den til at produksjonsselskapene kan satse langsiktig på utvikling. *Norsk filmfond* mener også at en fortsatt satsing på pakkefinansiering vil være positivt for produksjonsmiljøet og bidra til å nå målene om å styrke produsentenes frihet og ansvar for å utvikle egne idéer og prosjekter.

6.8 Tilskudd til fjernsynsproduksjoner

Ordningen med tilskudd til produksjon av fjernsynsdrama ble opprettet i 2003, jf. St.prp. nr. 1 (2002–2003). Bakgrunnen for ordningen var behovet for mer norskprodusert drama for fjernsyn. Produksjon av kvalitetsfilm og serier er kostnadskrevende, og det er vanskelig å skape lønnsomme produksjoner.

I tillegg til dramaserier kan det gis tilskudd til dokumentarserier og til enkeltstående fjernsynsdokumentarer. Tabell 6.5 viser fordeling av tilskudd til ordningen i perioden 2003–2006.

I 2006 ble fire dramaserier med støtte fra Norsk filmfond vist på fjernsyn, hvorav tre på NRK og en på TV3. Disse visningene oppnådde seertall på til sammen 9,7 mill. tilskuere, med et snitt på 336 000 per episode.

6.9 Tilskudd til interaktive produksjoner

6.9.1 Innledning

For å sikre bedre tilgang til dataspill og andre interaktive produksjoner med norsk språk og innhold, ble det i St.prp. nr. 1 (2002–2003) foreslått å innføre en ordning med tilskudd til prosjektutvikling innen nye medier. Stortinget sluttet seg til begrunnelsen fra daværende regjering om at:

> «Dataspill er et område i kraftig vekst, og utviklingen blir styrt av store, internasjonale selskap. Produktene er primært rettet mot barn og unge. Det er behov for alternativer til den ofte voldelige og actionpregede underholdningen som unge møter gjennom disse spillene.»

Det kan gis utviklingstilskudd til dataspill og andre interaktive, ikke-lineære produksjoner for digital distribusjon på norsk eller samisk. I praksis har alle tildelingene gått til dataspill. Totalt 20 prosjekter har fått utviklingsstøtte siden ordningen ble innført. Tabell 6.6 viser fordelingen av

Tabell 6.6 Tilskudd til interaktive produksjoner 2004–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2004	2005	2006
Antall	7	6	7
Utviklingstilskudd	8 000	5 000	5 398

Kilde: Norsk filmfond

tilskudd til interaktive produksjoner siden ordningen ble innført.

6.9.2 Evaluering og høringen

Ordningen har ikke vært evaluert av Rambøll, ECON eller Einarssonutvalget.

Departementet har mottatt innspill fra både Norsk filmfond, Spillprodusentforeningen og Midtnorsk filmsenter/Midtnorsk filmfond om ordningen.

Dataspillforeningen viser til en sterk økning i aktiviteten i den norske spillbransjen. For å styrke rammevilkårene for norske spillprodusenter, anbefaler foreningen primært at det opprettes en offentlig innkjøpsordning for norske dataspill til folkebibliotekene. En slik ordning vil sikre at norske spill når ut til folk generelt. Dataspillforeningen ønsker også en tilskuddsordning for lansering og markedsføring av norske dataspill. Markedsføring er en utfordring for de mindre utviklingsselskapene, fordi produsenten bruker all kapital til produksjon og må finne andre finansieringsløsninger for lansering og markedsføring. For å finansiere økte tilskuddsrammer, foreslår foreningen at det innføres en omsetningsavgift på spill på lik linje med avgiften på kino og dvd. Med en avgift på 2,5 pst. av bruttoomsetning i sisteleddet, vil dette gi en samlet avgift på 30 mill. kroner[3].

Norske film- og tv-produsenters forening viser til at det er innledet et samarbeid med Spillprodusentforeningen med sikte på fusjon av foreningene i 2007, og viser til synspunktene fra Spillprodusentforeningen.

Norsk filmfond viser til at tilskuddsordningen har vært med på å bygge opp og profesjonalisere den norske bransjen. Kostnadene forbundet med spillutvikling øker stadig, og for at norske dataspill skal være reelle alternativ til store internasjonale produksjoner, må de offentlige tilskuddene opp på en høyere støtteandel enn i dag. I tillegg må det gis tilskudd til flere prosjekter. Norsk filmfond foreslår at det innføres lanseringtilskudd til dataspill. Norsk filmfond anbefaler også at det opprettes en egen innkjøpsordning for norske dataspill til folkebibliotekene. For å finansiere økte tilskuddsrammer, foreslår Norsk filmfond at det innføres en omsetningsavgift på lik linje med avgiften på kino og dvd.

Midtnorsk filmsenter støtter Norsk filmfonds forslag om økte tilskuddsrammer til dataspill, og at dette finansieres gjennom en avgift på omsetning av dataspill. Midtnorsk filmsenter mener videre at de regionale filmsentrene bør kunne forvalte statlige midler til utvikling av dataspill.

6.10 Tilskudd til kortfilm

6.10.1 Innledning

Det kan gis tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm for visning på kino, i fjernsyn eller gjennom andre medier. Dette er en konsulentbasert ordning, der prosjektene vurderes ut fra en samlet kunstnerisk, produksjonsmessig og markedsmessig vurdering. Tabell 6.7 viser utviklingen i tilskudd til kortfilm fra Norsk filmfond i perioden 2002–2006. Tabellen omfatter også tilskudd til novellefilm, som er kortfilm av lengre format, hovedsakelig produsert i samarbeid med tv-selskapene for visning på fjernsyn.

Som en del av ordningen har Norsk filmfond etablert en ordning for talentutvikling kalt «Nye veier for korte filmer». Satsingen er rettet mot regissørene, og målet med ordningen er at regissørene skal få mulighet til å utvikle sin egen kunstneriske stemme. I 2006 ble 11,9 mill. kroner tildelt gjennom denne ordningen, mens det ble tildelt 6,1 mill. kroner til annen kortfilmproduksjon.

[3] Både Spillprodusentforeningen og Norsk filmfond viser til estimat fra Multimedieforeningen på 3 mill. solgte spillkopier i 2006. Utsalgsprisen varierer fra kr 200 til kr 700, med et snitt anslått til kr 400. Med en avgift på 2,5 pst. av bruttoomsetning i sisteleddet vil dette gi en samlet avgift på 30 mill. kroner.

Tabell 6.7 Tilskudd til kortfilm fra Norsk filmfond 2002–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2002	2003	2004	2005	2006
Kortfilm	13 344	17 201	16 282	13 679	18 041

Kilde: Norsk filmfond

Tabell 6.8 Statlige tilskudd til regionale filmfond/filmsentre til utvikling og produksjon av kort- og dokumentarfilm, samt kompetansehevingstiltak innen film 2001–2007 (beløp i 1000 kroner)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Vestnorsk filmsenter	2 680	3 360	3 400	3 500	3 500	4 200	4 350
Nordnorsk filmsenter	2 095	3 609	3 702	3 787	2 748	3 268	3 428
Midtnorsk filmsenter					750	1 524	1 540
Filmfondet FUZZ					2 000	2 464	2 520
Film 3			2 000	2 000	2 000	2 464	2 520
SUM	*4 775*	*6 969*	*9 102*	*9 287*	*10 998*	*13 920*	*18 708*

I tillegg gis det tilskudd til utvikling og produksjon av kortfilm ved de regionale filmsentrene og Fond for lyd og bilde. I 2005 ble det totalt gitt tilskudd til 152 kortfilmer fra Norsk filmfond, Vestnorsk filmsenter, Nordnorsk filmsenter og Fond for Lyd og bilde, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Tabell 6.8 viser en oversikt over statlige midler til kortfilm og dokumentarfilm ved de regionale filmsentrene og regionale filmfondene.

6.10.2 Evaluering og høringen

Einarssonutvalget mener at kortfilmen er viktig som et selvstendig kunstnerisk uttrykk, og viser spesielt til kortfilmens betydning i forhold til animasjonsfilmen. Kortfilmfestivalen er også viktig for rekrutteringen av nye talenter. Utvalget ser positivt på tiltaket «Nye veier for korte filmer», men mener tilskudd til denne ordningen bør finansieres gjennom en ordning for talentutvikling. Utvalget anbefaler at produksjonsvolumet for fri kunstnerisk kortfilm må opprettholdes.

I høringen viser *bransjeorganisasjonene* til at nye distribusjonsformer gjør at etterspørselen etter kortere format vil øke. For å profesjonalisere bransjen, utvikle gode og interessante filmer, samt utvikle talenter, er det ifølge bransjeorganisasjonene viktig med en langt større satsing på de kortere formatene både regionalt og nasjonalt.

Kortfilmfestivalen mener det må legges til rette for frihet for kunstnerisk aktivitet på hele filmområdet, spesielt innen kortfilm og dokumentarfilm. Ved å styrke mangfoldet i finansiering og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm, vil samtidig kvinneandelen stige, for det er i disse formatene flest kvinner markerer seg i dag. Kortfilmfestivalen viser videre til at talentutviklingssatsingen «Nye veier for korte filmer» fikk en vesentlig andel av kortfilmmidlene i 2006. Kortfilmfestivalen mener at midler til talentutvikling ikke må gå på bekostning av fri kunstnerisk kortfilm.

Norsk filmfond støtter utvalgets anbefaling om en fortsatt satsing på fri kunstnerisk kortfilm. En bred og aktiv kortfilmproduksjon er en viktig forutseting for kunstnerisk dristighet og originalitet i hele filmproduksjonen. *Norsk filminstitutt* støtter utvalgets forslag og vil spesielt understreke behovet for fortsatt fokus på dokumentarfilm og kortfilm.

6.11 Manuskriptstøtte

6.11.1 Innledning

Tilskuddsordningen er rettet mot manuskriptforfatterne. Ordningen skal bidra til å nå de overordnede mål for filmområdet. Det gis tilskudd til manuskriptutvikling til langfilm og kortfilm. Norsk filmutvikling forvalter ordningen, som i 2007 utgjør 5,4 mill. kroner. Ordningen har vært

Tabell 6.9 Tilskudd til manuskriptutvikling 2001–2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tildeling (i 1000 kroner)	2 040	5 093	3 350	4 300	5 000	5 490
Antall nye søknader	148	196	235	188	175	170
Antall/andel nye støttede prosjekt	38/26%	41/21%	32/14%	22/12%	51/29%	51/30%

Kilde: Norsk filmutvikling

styrket siden 2001, da det ble bevilget 2 mill. kroner til manuskriptstøtte. Tabell 6.9 viser utviklingen i støtten siden 2001.

Det kan gis tilskudd til utvikling av manuskript for kortfilm og langfilm. Det blir gitt tilskudd til alle stadier i utviklingsprosessen, og det kan også ytes tilskudd til deltaking i kurs mv. innen manuskriptutvikling.

6.11.2 Evaluering og høringen

Einarssonutvalget viser til at ordningen skal medvirke til at nyskapende, dristige historier blir utviklet. Utvalget mener at manuskriptstøtteordningen bør forvaltes av samme instans som forvalter støtte til prosjektutvikling og produksjon av film. Dette vil medvirke til å oppnå den nødvendige fremdriften ethvert prosjekt trenger. Manuskriptstøtten skal kunne bevilges direkte til manuskriptforfattere, uavhengig av om produsent er koblet til prosjektet.

I høringen viser *Norsk filmutvikling* til at ordningen fungerer både som talentutvikling og kompetanseheving for manuskriptforfatterne, og at ordningen kan vise til gode resultater. Dersom midlene blir fordelt av de samme konsulentene som sitter på produksjonsmidlene, vil dette svekke kompetanseutviklingen.

Bransjeorganisasjonene mener at ordningen kombinerer talentutvikling av profesjonelle med ren prosjekt-/manuskriptutvikling. De viser til at en vesentlig del av manuskriptene utviklet i ordningen blir satt i produksjon[4]. Bransjeorganisasjonene mener det er en klar sammenheng mellom norske manuskriptforfatteres økte kompetanse og veksten i ordningen, og at ordningen må sikres økonomisk og faglig vekst. Det er viktig at manuskriptkonsulentene har dramaturgisk spisskompetanse, og bransjeorganisasjonene mener at ordningen bør opprettholdes som en frittstående utviklingsordning skilt fra produksjonsbeslutningene.

Norsk filmfond støtter utvalgets forslag om at manuskriptstøtten for første utviklingstrinn bør videreføre prinsippet om at det kan bevilges tilskudd til forfattere, uavhengig av om en produsent er tilknyttet fra starten.

[4] Ifølge bransjeorganisasjonene var 35 pst. av norske filmer med premiere i 2006 utviklet gjennom ordningen.

6.12 Tilskudd til teksting av norske filmer på kino

6.12.1 Innledning

I 2004 ble det opprettet en prøveordning med teksting av norske filmer på kino. Formålet med ordningen er å gjøre norske filmer som vises på kino mer tilgjengelige for hørselshemmede. Ordningen forvaltes av FILM&KINO. Ifølge tall fra Hørselshemmedes Landsforbund har Norge i dag ca. 600 000 hørselshemmede.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) fremmet departementet følgende forslag:

> «For å gjøre norske filmer som vises på kino mer tilgjengelige for hørselshemmede, foreslås det å innføre en forsøksordning med teksting av noen kopier av statsstøttede norske filmer som vises på utvalgte kinoer. Det er satt av 1 mill. kroner til dette i 2004.»

Forskrift for tilskudd til teksting av statsstøttede norske filmer som vises på kino fastsetter kriterier for tilskudd, blant annet at tilskuddet primært skal gå til filmer som distribueres i minst 30 kopier.

Ordningen trådte i kraft høsten 2004, og prøveordningen varte frem til høsten 2006. I prøveperioden har åtte filmer fått tilskudd for teksting av totalt 160 kopier. I tillegg er det gitt tilskudd til teksting av digitale kopier for én film («Slipp Jimmy fri»). Ikke alle filmer som har fått tilskudd har oppfylt kravene i forskriften. Departementet har i disse tilfellene gitt dispensasjon for å få et bredest mulig erfaringsmateriale i løpet av prøveperioden. Samlet for hele prøveperioden er det utbetalt i overkant av 1 mill. kroner. Ordningen er videreført i 2007, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

6.12.2 Evaluering og høringen

FILM&KINO har på oppdrag fra departementet foretatt en evaluering av ordningen. Hovedkonklusjonen er at det har vært vanskelig å overtale produsentene til å tekste filmene: «*Norske produsenter ønsker kun å tekste sine kinofilmer dersom det medfører at også det hørende publikummet får et større utbytte av filmen.*» Dette gjenspeiles også i det faktum at et flertall av de filmene som har fått støtte i prøveperioden er dokumentarfilmer, hvor lyden ofte ikke er like bra som i spillefilmer, og hvor derfor også det hørende publikum kan ha stor nytte av tekstingen.

Produsentenes motvilje mot tekstingen skyldes ifølge FILM&KINO flere forhold, men en viktig årsak er at man mener publikums blikk automatisk dras mot teksten, og at publikum derfor får en mangelfull opplevelse av filmen.

Med bakgrunn i det store antallet personer med hørselshemminger, et moderne lydbilde som kan gjøre det vanskelig å skjelne dialoger, også for normalt hørende, samt det faktum at så godt som alle norske filmer som vises på kino er avhengig av statlig støtte, mener FILM&KINO det er tungtveiende grunner for at alle norske kinofilmer bør tekstes til norsk.

Hørselshemmedes Landsforbund (HLF) hevder at en av grunnene til at dagens prøveordning har vært lite brukt, er at ordningen har vært lite kjent for produsentene. HLF mener ordningen bør gjøres varig og være obligatorisk for alle norske kinofilmer som retter seg mot et stort publikum. Ordningen bør gjelde alle kopier av norske kinofilmer.

6.13 Departementets vurderinger og anbefalinger

6.13.1 Generelt

Det har vært en positiv utvikling for norsk film de siste årene. En av årsakene til dette har vært omleggingen av tilskuddsordningene i 2001. Regjeringen ønsker å videreføre dagens ordninger med enkelte justeringer.

De statlige tilskuddsordningene skal bidra til å nå de overordnede målene for det audiovisuelle området og må utformes i tråd med disse. Det vises til regjeringens overordnede mål for film, og de konkrete målene for de statlige bevilgningene til film i kapittel 4.4. Videre er det viktig at ordningene samsvarer med prinsippene som er trukket opp for ansvarsdelingen mellom staten og bransjen i kapittel 4.5. Dagens tilskuddsordninger gjør det mulig å produsere film med bredde i ulike sjangere og formater. Etter departementets syn er det viktig at det kan produseres både smale filmer og mer kommersielle produksjoner. Det er derfor viktig å legge til rette for at det kan lages filmer med varierende budsjetter, og det skal også være rom for de store filmene. Konsulentordningen og markedsstøtten er viktige virkemidler for å frembringe en slik bredde i langfilmproduksjonen.

Det er også viktig å opprettholde en stabil produksjon av kortfilm. Kortfilmen er viktig både som et selvstendig kunstnerisk uttrykk og i forhold til talentutvikling.

Tilskuddsordningene må videre legge til rette for at det kan produseres både kort- og langfilm innen ulike formater som dokumentarfilm, naturfilm og animasjonsfilm. Den norske dokumentarfilmen har en sterk posisjon, og det er et mål å produsere dokumentarfilm både for kino og visning på fjernsyn.

Tilskuddsordningene må sees i sammenheng. Ved å samle ansvaret for tilskudd til utvikling, produksjon og lansering i inn- og utland i én virksomhet, mener departementet at helheten i forvaltningen av tilskuddsordningene vil bli bedre ivaretatt. Det er gjort nærmere rede for dette i kapittel 5.

De siste årene har talentutviklingsordningene resultert i nyskapende filmer som ikke ville blitt laget innenfor de ordinære ordningene. Tilskudd til prosjektutvikling hos Norsk filmfond skjer i dag gjennom den ordinære tilskuddsordningen til produksjon. Tilskudd til kortfilm blir også benyttet som en talentutviklingsordning i ordningen «Nye veier for korte filmer». Utviklingsarbeidet skjer ellers gjennom Norsk filmutvikling i form av manuskriptstøtteordningen og kursvirksomhet. I tillegg er ordningen med pakkefinansiering til produksjonsselskapene for utvikling et virkemiddel for å satse på utvikling i selskapene. Departementet mener talentutviklingsordningene må videreføres, men ser at det er behov for en samordning. Departementet vil vurdere om det bør opprettes en egen ordning for talentutvikling.

Departementet mener videre at markedsførings- og lanseringsarbeidet må målrettes bedre, og at strategier for dette må komme inn på et tidligere stadium. Dette bør være en del av vurderingen av filmer allerede ved tildeling av tilskudd. Tilskuddsordningene for lansering av norske filmer i inn- og utland bør samles i én virksomhet, og lanseringskompetansen i virkemiddelapparatet bør økes. Det bør opprettes en egen tilskuddsordning for lansering i utlandet, jf. kapittel 6.14.

Regjeringen tar sikte på en opptrapping av bevilgningene på filmområdet, og har ambisiøse mål for den nasjonale filmpolitikken. På lengre sikt er det likevel et viktig mål å styrke norsk films samlede markedsinntekter, slik at støtteprosenten per film kan reduseres. Slik vil filmmidler kunne bli frigjort til flere og bedre produksjoner.

Som en del av den økte satsingen på film, ønsker departementet en politisk styring av hovedfordelingen av de samlede tilskuddsmidlene til ulike formål innen filmproduksjon. Hovedfordelingen av midler mellom de ulike ordningene fastsettes av departementet, etter forslag fra styret i Norsk filmfond. For å sikre den nødven-

dige fleksibiliteten i tildelingen av midler, må styret gis fullmakter til å omdisponere midler mellom ordningene i løpet av året innenfor visse rammer.

Departementet mener at filmindustrien har utviklet seg positivt de senere årene, og at norske filmprodusenter er blitt mer profesjonelle og bedre innen prosjektstyring. De norske produksjonsselskapene er imidlertid fremdeles små. Det er derfor fortsatt en utfordring for bransjen å bygge sterke nok enheter til å kunne satse langsiktig og bygge opp kompetanse i produsentleddet. Særlig innen forretningsdrift og markedsføring er det fortsatt et betydlig utviklingspotensial.

Tilskuddsordningene må derfor legge til rette for at det kan etableres sterkere produksjonsmiljøer med mulighet for langsiktige satsinger. Ett virkemiddel er å utvide ordningene med pakkefinansiering til enkelte produksjonsselskaper. Dette blir nærmere omtalt i det følgende.

Målet må være at produsentleddet i størst mulig grad skal ha kompetanse innen de forretningsmessige sidene av arbeidet, inklusiv markedsføring og lansering, og at produksjonsmiljøene skal ha en stor grad av kunstnerisk frihet.

For å oppnå målet om bredde og variasjon i filmproduksjonen, bør det kunne settes ulike krav til egenfinansiering avhengig av hvilke filmer som skal lages. Det må være rom for å tilpasse forhåndsstøtten ut fra den enkelte films behov for offentlig støtte. Det er naturlig at kravene til egenkapital settes lavere for de konsulentstøttede filmene enn for markedsfilmene, som i hovedsak vil ha større mulighet for inntjening.

Einarssonutvalgets utredning foreslår at det bør *«…utvikles 4-årige filmpolitiske avtaler som fastlegger overordnede mål og nivået på de statlige tilskuddene. En slik avtale vil bidra til å skape kontinuitet og langsiktighet.»*

Departementet er ikke uenig i at en ordning med slike langsiktige avtaler vil kunne bidra til å skape kontinuitet og langsiktighet.

Departementet kan imidlertid ikke se at det er forenlig med Stortingets bevilgningsreglement å legge opp til et avtaleverk som omfatter nivået på statlige tilskudd over en periode som overstiger ett år. Dette følger av bevilgningsreglementets § 3 første ledd, som lyder: *«Budsjettet vedtas for kalenderåret.»*

Staten har i noen grad anledning til å inngå avtaler mv. som innebærer at staten pådrar seg økonomiske forpliktelser utover et bestemt budsjettår. Dette følger av § 6 første ledd i Stortingets bevilgningsreglement, som lyder:

> «Staten kan bare pådras forpliktelser som først skal dekkes etter utløpet av budsjettåret, når Stortinget har gitt særlig samtykke til dette. Samtykket kan bare gis for det enkelte budsjettår og skal begrenses oppad til et bestemt beløp.»

Det følger av forarbeidene at dette primært gjelder byggekontrakter, leieavtaler, garantifullmakter og kjøp av tjenester, jf. St.prp. nr. 48 (2004–2005) og Innst. S. nr. 187 (2004–2005). Ut fra ovenstående kan departementet ikke se at det er grunnlag for å følge opp utvalgets forslag om fireårige filmpolitiske avtaler.

6.13.2 Konsulentordning

Departementet anser konsulentordningen som et viktig virkemiddel for å sikre mangfold og kvalitet i norsk filmproduksjon. Ordningen med flere konsulenter som sikrer ulike innganger til produksjonsmidlene, bør derfor videreføres. Departementet legger til grunn at disse stillingene, som i dag, skal være åremålsstillinger. Departementet viser videre til at Norsk filmfond har utarbeidet stillingsinstruks for konsulentenes arbeid, og understreker at det er viktig med åpenhet og tydelighet i konsulentenes roller. En konsulentordning innebærer at det i noen grad må foretas kunstneriske vurderinger fra Norsk filmfonds side. Departementet understreker at slike vurderinger må gjøres med varsomhet, slik at ikke staten direkte eller indirekte får en rolle som filmprodusent.

6.13.3 Markedsvurdering

Markedsstøtten har vist seg å fungere etter hensikten, og har resultert i filmer med gjennomgående høyere publikumstall enn øvrige filmer, jf. kapittel 6.4.4. Ordningen bidrar også til å gi produsentene et større ansvar for repertoaret. Departementet anser ordningen som et viktig virkemiddel for å nå målet om høy publikumsoppslutning om norske filmer. For ytterligere å stimulere til produksjon av store, publikumsvennlige filmer, vil departementet vurdere å heve taket for tilskudd per film.

6.13.4 Samproduksjoner med utlandet

Samproduksjoner med utenlandske produsenter bidrar til økt profesjonalisering og internasjonalisering av norske filmprosjekter. Internasjonalt samar-

beid er nyttig både for å åpne for nye markeder, for nettverksbygging og for muligheten til å lage nyskapende filmer. I kapittel 13 er det gjort nærmere rede for betydningen av å delta i internasjonale programmer. Etter departementets mening er det viktig å sikre at de norske tilskuddsordningene legger til rette for internasjonale samproduksjoner.

Departementet mener derfor at midlene til samproduksjoner bør økes.

6.13.5 Billettstøtte

Med utgangspunkt i målet om høy publikumsoppslutning, mener departementet det er viktig med ordninger som stimulerer til markedstenkning og som belønner høy publikumsoppslutning. Departementet mener derfor at billettstøtten bør videreføres, men ser behov for enkelte justeringer i ordningen.

Departementet mener at billettstøtten har en svakhet ved at den ikke beregnes på grunnlag av filmens *faktiske inntekter* fra visning i alle medier; dvs. kinovisning, inntekter fra dvd-salg, fjernsynsinntekter, salg til utlandet mv. Under dagens ordning beregnes billettstøtten på grunnlag av filmens brutto inntekter fra visning på kino. Inntektsstrømmene er i endring, og tendensen går i retning av at en stadig større del av produsentenes inntekter kommer fra andre markeder enn kinovisning. De samlede utbetalingene til billettstøtte har økt kraftig de siste årene, jf. pkt. 6.5.1. Dette har ført til en tilsvarende reduksjon i tilgjengelige midler til forhåndsstøtte. Dersom målet om 25 pst. markedsandel og gjennomsnittlig 25 langfilmer i året nås, vil billettstøtteutbetalingene etter dagens regler øke enda mer. Norsk filmfond har gjort et estimat som viser at samlede billettstøtteutbetalinger vil kunne bli i størrelsesorden 85–90 mill. kroner dersom dagens billettstøtteordning videreføres uendret[5].

Den offentlige støtteandelen for norske filmer er fortsatt høy. Staten finansierer om lag 70 pst. av produksjonskostnadene for norske langfilmer. Kombinasjonen av markedsstøtte og billettstøtte gjør at de mest kommersielle filmene har fått en vesentlig andel av de samlede billettstøtteutbetalingene. Som tabellen i pkt. 6.5.1 viser, har enkelte av de markedsstøttede filmene fått en statlig støtteandel som ligger langt over det de konsulentstøttede filmene har fått. Enkelte av de store, kommersielle suksessene mottar opp til 90 pst. i statlig støtte, i tillegg til at disse filmene har store inntekter både fra kinovisning og andre markeder.

Departementet mener det er et dilemma at de filmene som tjener mest penger skal ha så mye høyere støtteandel enn de filmene som ikke har samme inntektspotensial. Departementet mener derfor at det er nødvendig å gjennomføre justeringer i billettstøtteordningen. Samtidig er det viktig at billettstøtten gjør det attraktivt å nå et stort publikum, og at det gir grunnlag for god økonomi i produksjonsselskapene.

Det er et mål å øke publikumsoppslutningen i alle markeder og øke eksporten av norske filmer. Ordningen bør legges om, slik at produsentene vil bli stimulert til økt salg i både innland og utland også etter at filmen er vist på kino.

Taket for billettstøtte er i dag knyttet til produsentens egenfinansiering. Dette medfører en rekke forvaltningsmessige problemstillinger knyttet til hva som skal godkjennes som egenfinansiering. Departementet vil vurdere om dette er en hensiktsmessig måte å avgrense billettstøtten på, eller om dette bør gjøres på en annen måte. Målet med en eventuell endring er å forenkle støttesystemet.

Departementet vil foreta en konsekvensanalyse av endringer i billettstøtteordningen. En slik gjennomgang krever et bedre tallgrunnlag enn det som foreligger i dag. Det vil bli ført en nær dialog med bransjeorganisasjonene om endringene. Departementet vil komme tilbake til dette høsten 2008.

Frem til 1992 ble billettstøtten bevilget som en overslagsbevilgning på en egen post i statsbudsjettet. I de siste årene var bevilgningen 30 mill. kroner. Etter omleggingen i 1992, har billettstøtten og forhåndsstøtten vært bevilget med et fast beløp over samme post. Konsekvensen av omleggingen er at i de år utbetalingene av billettstøtte er høye, blir det disponible beløp til forhåndsstøtte tilsvarende lavere, og vice versa.

Både ECON og Einarssonutvalget foreslår at budsjettsystemet legges om, slik at billettstøtten igjen bevilges som en overslagsbevilgning. Utvalget begrunner ikke dette særskilt, men viser til at det på Kultur- og kirkedepartementets budsjett finnes en overslagsbevilgning for *«… støtte for religiøse organisasjoner, som får sin støtte etter antall medlemmer»*.

Departementet ser behovet for en større stabilitet i størrelsen på produksjonsmidlene. Departementet mener imidlertid at dette kan ivaretas gjennom de ordinære budsjettene.

---

[5] Et scenario basert på 20 spillefilmer og 5 dokumentarfilmer som samlet oppnår 3 mill. besøkende på kino, dvs. ca. 25 pst. markedsandel. Det er en viss usikkerhet i tallene som følge av at dette er estimerte tall for egenkapital og fordeling av publikumsoppslutning på kino.

6.13.6 Tilbakebetaling

Departementet mener prinsippet om at filmer som oppnår netto inntekter skal tilbakebetale deler av overskuddet, bør vurderes. Som tabell 6.4 viser, er det filmer med høy publikumsoppslutning og høy offentlig støtteandel som står for den vesentlige delen av tilbakebetalingene.

Tilbakebetalingskravene kan imidlertid ha som effekt at produsenten får mindre gevinst ved å satse ekstra på å ta ut filmens inntektspotensial på alle områder. Departementet vil derfor vurdere tilbakebetalingskravene i forbindelse med gjennomgangen av billettstøtteordningen.

6.13.7 Tilskudd til produksjonsselskaper

Departementet mener at ordningen har vært positiv for å bidra til å styrke produksjonsmiljøer og økt satsing på utvikling. Departementet anser omleggingen i 2005 til ren pakkefinansiering for utvikling av langfilm som et skritt i riktig retning. Dagens ordning bidrar i første rekke til at produksjonsselskapene kan satse mer langsiktig på utvikling. Målet er å styrke dynamikken i utviklingsarbeidet og la enkelte produksjonsmiljøer selv få velge hvilke prosjekter tilskuddsmidlene skal gå til. For å styrke produksjonsselskapene, mener departementet at ordningen bør videreføres og styrkes.

For å nå målet om sterkere produksjonsmiljøer, mener departementet at ordningen i tillegg bør utvides til å gjelde produksjon. Departementet mener at det innføres en prøveordning med pakkefinansiering til et begrenset antall produksjonsselskaper, der disse gis mulighet til å produsere tre langfilmer i løpet av en periode.

Pakkefinansiering bør gis til et langsiktig samarbeid mellom produsent og filmskaper. Målet er at ordningen skal bidra til en ytterligere profesjonalisering og styrking av produsentleddet, og gi produsentene større repertoaransvar. Det er også et mål å stimulere til langsiktig samarbeid mellom produsenter og regissører, gjennom at disse lager flere filmer sammen. I tillegg bør ordningen bidra til en konsolidering innen produksjonsområdet.

Tilskudd til produksjon av en pakke på tre filmer bør ligge i størrelsesorden 25–30 mill. kroner. Det bør gis en ny pakke hvert år i en prøveperiode på tre-fire år. Departementet kommer tilbake til dette i budsjettsammenheng.

6.13.8 Tilskudd til fjernsynsproduksjoner

Målt i publikumsoppslutning er fjernsyn den viktigste visningsarenaen for norske audiovisuelle produksjoner, jf. kapittel 3. Det er et mål å legge til rette for visning av både norske spillefilmer, dokumentarfilmer, kortfilmer og dramaserier på fjernsyn. Departementet anser innføringen av en egen tilskuddsordning for fjernsynsproduksjoner som vellykket. Særlig satsingen på fjernsynsdramatikk har resultert i gode produksjoner som har generert høye publikumstall. Den økte satsingen på norsk fjernsynsdramatikk har også vært med på å styrke samspillet i bransjen mellom fjernsynsproduksjon og filmproduksjon.

Internasjonale trender viser økt etterspørsel etter gode dramaserier for fjernsyn. Også i den norske bransjen har det vært en klar satsing på fjernsynsdramatikk de siste årene. Et resultat av dette er at to norske fjernsynsserier ble nominert til Emmy i 2006.

Departementet mener at ordningen har vært positiv for å øke produksjonen av fjernsynsdrama av høy kvalitet, og anbefaler at ordningen videreføres og styrkes. Ordningen bør også ses i sammenheng med målet om styrket allmennkringkasting for fjernsynskanalene. Departementet vil komme tilbake til dette i en stortingsmelding om allmennkringkasting våren 2007.

6.13.9 Tilskudd til interaktive produksjoner

Dataspill er et medium som har gjennomgått en rivende teknologisk og kunstnerisk utvikling og har blitt et sentralt kulturuttrykk. Dataspill spilles i dag hovedsakelig av barn og unge, og er en viktig del av deres kultur- og mediehverdag, jf. kapittel 3. Men også flere voksne spiller, og det stilles stadig høyere krav til spillenes innhold og tekniske kvalitet. Spill er i dag en del av den moderne teknologi- og kunnskapsbaserte kulturindustrien, der det finnes et ledende norsk miljø innen onlinespill. Det finnes også flere mindre norske selskaper som leverer spill av høy kvalitet. Det store tilbudet av utenlandske spill, sammen med et begrenset norsk marked, gjør imidlertid at mindre selskaper har liten mulighet for å hente inn investeringene i spillutvikling på et norsk eller nordisk marked. Dette gjelder spesielt for originalt utviklede norske spill, som ikke kun er en videreføring av konsepter etablert i andre medier.

Behovet for å sikre barn og unge tilgang til alternative produksjoner med norsk språk og innhold er sterkt. I 2007 vil man for alvor begynne å

se resultatene av den statlige tilskuddsordningen til utvikling av interaktive produksjoner. Det er forventet at elleve norske dataspill vil bli utgitt i Norge i 2007, hvorav åtte er støttet av Norsk filmfond[6]. Noen av disse spillene vil også bli utgitt i Norden. Departementet mener at tilskuddsordningen har vært med på å bygge opp og profesjonalisere den norske bransjen. Det har vært en økning i antall selskaper, og det er etablert en egen produsentforening og ulike nettverk.

Spillbransjen er i kraftig vekst, og det er behov for en økt satsing på utvikling av norske dataspill. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en egen sak om dette.

6.13.10 Tilskudd til kortfilm

Kortfilmen har en egenverdi som et selvstendig kunstuttrykk, og representerer ofte den største kunstneriske dristigheten i utforskingen av filmmediet. Norske kortfilmer har bemerket seg internasjonalt, og har det siste året vunnet noen av de mest prestisjefylte priser filmer kan oppnå: Gullpalme for beste kortfilm i Cannes til *Sniffer* og Oscar for beste animerte kortfilm til *Den danske dikteren*.

Nye distribusjonsformer gjør at etterspørselen etter korte filmer vil øke, og at disse filmene vil nå ut til et langt bredere publikum. Kortfilmen har likevel et begrenset kommersielt potensial og trenger derfor en forholdsvis høy offentlig støtteandel.

Kortfilmen er også viktig i forhold til rekruttering av nye talenter. For mange filmskapere er kortfilmen et første steg mot lengre format, der de har mulighet til å utvikle sin kunstneriske stemme.

For å legge til rette for en fortsatt utvikling av den norske kortfilmen, bør dagens ordning videreføres. En økt satsing på regionale filmsentre og regionale filmfond, vil også bidra til en styrking av kortfilmproduksjonen.

6.13.11 Manuskriptstøtte

Manuskriptstøtteordningen har vært kraftig styrket siden 2001. Denne satsingen har vært viktig for å få frem et mangfold av gode og nyskapende historier. Ordningen skal bidra til utvikling av både langfilm, kortfilm og fjernsynsproduksjoner.

Det at ordningen er rettet mot manuskriptforfatterne, gjør at disse har mulighet for å utvikle et manuskript uten at en produsent er involvert i prosjektet. Det er behov for å utvikle langt flere manuskript enn antall filmer som blir produsert, og for manuskriptforfattere og regissører har ordningen vært viktig for å gi rom for denne type utvikling, uten å være avhengig av en produsent på et tidlig stadium.

Departementet foreslår at ordningen fortsetter som en selvstendig ordning rettet mot manuskriptforfatterne.

6.13.12 Tilskudd til teksting av norske filmer på kino

Regjeringen ønsker å sikre tilgang til norske filmer for alle grupper. I Soria Moria-erklæringen er det slått fast at:

> «Regjeringen vil legge prinsippet om samfunnsmessig likestilling og universell utforming til grunn i sitt arbeid. Dette må sikres nasjonal lovgivning og tjenester, en lov mot diskriminering av funksjonshemmede og forpliktende tidsplan for tilgjengelighet. Mennesker som lever med funksjonshemning og kronisk sykdom må sikres en livskvalitet på linje med den øvrige befolkningen. Regjeringen vil gjennomføre brukermedvirkning som prinsipp.»

Etter departementets syn er det ønskelig at alle norske kinofilmer er tilgjengelige i tekstede versjoner. For å sikre de hørselshemmede tilgang til norske kinofilmer, mener departementet at dagens ordning med tilskudd til teksting bør videreføres.

Ordningen bør forvaltes av samme virksomhet som forvalter de øvrige tilskuddsordningene til produksjon og lansering av norske filmer. Det vil styrke produsentenes kjennskap til ordningen at den overføres til den nye statlige virksomheten på filmområdet. Tilskudd til teksting av norske filmer bør gis som ekstra tilskudd til produsenten sammen med lanseringstilskudd.

Digitalisering av kinoene vil medføre at den fysiske tekstingen av digitale filmer blir langt rimeligere, og behovet for tilskudd til teksting blir lavere. Digitaliseringen vil også medføre at distribusjon av tekstede filmer vil bli enklere. I den digitale fremtid bør det stilles krav om at alle kopier av norske filmer som får produksjonstilskudd skal inkludere mulighet for visning med tekst.

---

[6] Tall fra Spillprodusentforeningen, januar 2007.

Boks 6.1 Departementets konklusjon om tilskuddsordningene til filmproduksjon:

- Tilskuddsordningene skal bidra til å nå målene på filmområdet.
- Dagens tilskuddsordninger gjør det mulig å produsere filmer med bredde i ulike sjangere og formater. Tilskuddsordningene vil bli videreført med enkelte endringer og departementet vil, i nødvendig grad, komme tilbake til Stortinget med dette høsten 2007.
- For å bidra til sterkere produsentmiljø, mener departementet at det bør innføres en prøveordning med pakkefinansiering til produksjon.
- Billettstøtteordningen beholdes, men ordningen og krav om tilbakebetaling vil bli gjenomgått.
- Tilskudd til talentutvikling bør samordnes i en egen ordning.
- Lanseringsarbeidet bør styrkes, og det bør bygges opp rådgivende kompetanse i virkemiddelapparatet.
- Årlig hovedfordeling av midler mellom de ulike tilskuddsordningene bør gjøres av departementet.
- Departementet vil i dialog med bransjen gjøre de nødvendige forskriftsendringer som følge av forslagene.
- Ordningene må godkjennes av ESA.

6.14 Eksport og profilering av norsk film i utlandet

6.14.1 Innledning

Regjeringen har satt som mål at eksporten av norsk film skal økes.

Eksport av norsk film til utlandet gir verdifulle inntekter for norske filmprodusenter og øker mulighetene for internasjonal finansiering av norsk film. At norske filmer vises på kino, fjernsyn og ved filmfestivaler i andre land gir også verdifull profilering av norsk kultur. Å oppnå anerkjennelse i utlandet vil dessuten være viktig for den kunstneriske og faglige selvtilliten til norske filmkunstnere og filmarbeidere.

Norsk film har tradisjonelt hatt et begrenset marked utenfor Norge. Eksporten av norsk film til utlandet har likevel økt de senere årene, jf. kapittel 3, og eksportverdien av norsk spillefilm ble mer enn fordoblet i perioden 2002 til 2005. Også salget av norsk kortfilm og dokumentarfilm har vist en gledelig utvikling.

6.14.2 Statens ansvar for lansering av norsk film i utlandet

I de fleste europeiske land spiller staten en aktiv rolle i eksporten av nasjonal film som et ledd i profilering av nasjonal kultur overfor utlandet. I tillegg har man sett at produksjonsselskapene ikke har økonomiske ressurser til å nå frem på det internasjonale filmmarkedet uten statlig medvirkning.

Som tidligere nevnt ble alle statlige tilskuddsordninger overført til Norsk filmfond i 2001. Norsk filminstitutt ble tillagt ansvaret for profilering av film. Denne ansvarsfordelingen ble presisert i St.prp. nr. 1 (2001–2002):

> «Tilskuddsordningene er overført Norsk filmfond som vil ha ansvar for markedsorientert profilering av norsk film i samarbeid med produsentene, mens ansvaret for profilering av norsk filmkultur i utlandet vil ligge til Norsk filminstitutt.»

Det ble lagt opp til en deling av utenlandsarbeidet, der den filmkulturelle delen ligger hos Norsk filminstitutt, mens den markedsorienterte delen ligger hos Norsk filmfond. I praksis har det vært vanskelig å trekke et klart skille mellom den markedsorienterte og filmkulturelle profileringen av norsk film i utlandet. Per i dag er derfor det helhetlige ansvaret for lansering av film i utlandet lagt til Norsk filminstitutt.

6.14.3 Organiseringen av arbeidet i dag

Innledning

Det statlige arbeidet med lansering av norsk spillefilm, kortfilm og dokumentarfilm i utlandet, utføres i dag av utenlandsavdelingen i Norsk filminstitutt. Arbeidet omfatter både praktisk bistand med tilrettelegging av salg og kulturelle tiltak, og tildeling av salgsrettede tilskudd til filmprodusenter. Tilskuddene bevilges over instituttets driftsbudsjett, og det er utarbeidet interne retningslinjer for tildeling av tilskudd. I 2006 ble det brukt sju årsverk og 3,3 mill. kroner til lønn og 4,2 mill. kroner til drift.

Utenlandsvirksomheten til Norsk filminstitutt omfatter i dag tiltak på følgende områder:

- festivalpresentasjon og salgstilretteleggelse for spillefilm
- presentasjon, markedsføring og salg av kortfilm og dokumentarfilm på festivaler og markeder
- arrangement av filmuker og andre filmpresentasjoner ved kulturinstitusjoner
- generell informasjon om norsk film og nettverksbygging i utlandet

Festivalpresentasjon og salgstilretteleggelse for spillefilm

Arbeidet overfor de store internasjonale festivalene skjer i dag i samarbeid mellom Norsk filminstitutt og filmens produsent og salgsagent. Hvis salgsagent til en ny film ennå ikke er valgt, gir Norsk filminstitutt råd om festivalprioritering i forhold til filmens sjanger, målgruppe og salgspotensial. Norsk filminstitutt krever at en salgsagent er på plass før profileringen for alvor tar til overfor utlandet. Filmens norske premieredato er et element i valg av festivalstrategi og internasjonal profilering. Selve salget av norske spillefilmer skjer via de kommersielle salgsagentene, på oppdrag fra produsentene.

Når en film er valgt ut til en ledende festival, medfører dette kostnader som delvis dekkes av Norsk filminstitutt. Produsentene kan søke om tilskudd til delvis dekning av filmkopi, teksting, annonser og øvrige markedsføringstiltak, foruten reise og opphold for regissør og skuespillere. En films festivaldeltakelse kan medføre store merkostnader for et produksjonsselskap.

Presentasjon og salg av kortfilm og dokumentarfilm

I tillegg til festivalarbeid står Norsk filminstitutt selv for salget av kortfilm og enkelte dokumentarfilmer til utlandet, med vekt på fjernsynssalg. Mange av produsentene på området er små og har selv ingen mulighet til å selge filmene ute. Salgsagenter anser kortfilmområdet som mindre kommersielt attraktivt, og har i liten grad vist interesse for det.

Filmene selges primært til visning i ulike fjernsynskanaler, men også til kinodistribusjon, dvd-utgivelser, internettvisning og annen digital visning.

Arrangement av filmuker og andre filmpresentasjoner ved kulturinstitusjoner

Norsk filminstitutt samarbeider med Utenriksdepartementet om å fremme norsk film i utlandet. I tråd med hovedprioriteringene fra Norsk filminstitutt vektlegges norsk nærvær på viktige internasjonale og regionale festivaler. Det samarbeides om filmpresentasjoneer i forbindelse med statsbesøk og større kulturelle arrangementer og dernest, men i mindre omfang, filmuker og festivaldeltakelse som utestasjonene selv tar initiativet til eller formidler. Endelig er det Norsk filminstitutts egne initiativ til uker og mønstringer som følges opp av Utenriksdepartementet og stasjonene, særlig i bistandsområdene. I alle tre kategorier bidrar Utenriksdepartementet og ambassadene ved å finansiere frakt, publikasjoner og reiser direkte for gjestende regissører og skuespillere, blant annet gjennom en reisestøtteordning forvaltet av Norsk filminstitutt på vegne av Utenriksdepartementet.

Informasjon om norsk film

Norsk filminstitutt utgir årlig en katalog over norske filmproduksjoner beregnet på utenlandske markeder, samt to–tre nyhetsblader om norske filmer, regissører, produksjoner og annet nyhetsstoff. En annen viktig informasjonskanal er de engelskspråklige internettsidene til Norsk filminstitutt, basert på en database med informasjon om alle norske filmer fra de senere år. I tillegg lages det bøker, brosjyrer og informasjon om norsk film på forskjellige språk.

6.14.4 Andre nordiske land

I alle de nordiske land driver de statlige virksomhetene på filmområdet utenlandsarbeid. Aktivitetene som utføres omfatter både praktisk tilrettelegging og tildeling av støtte til filmprodusenter. Med unntak av Sverige, er organiseringen av arbeidet svært lik den norske. I Sverige har Svenska Filminstitutet ansvaret for den salgsrettede delen av utenlandsarbeidet, mens Svenska Institutet har ansvar for den kulturelle delen av arbeidet. I praksis betyr dette at Svenska Filminstitutet har ansvar for arbeidet med ny svensk film mot festivaler, mens Svenska Institutet overtar filmene etter ett år og bruker dem som en del av svenske kultur- og næringsarrangementer i utlandet.

Norsk filminstitutt samarbeider med de nordiske landene gjennom paraplyorganisasjonen *Scandinavian Films* i Berlin og Cannes, som tilrettelegger for profilering av ca. 90 filmer årlig med basis i felles planer og et felles budsjett til kinoleie, frakt, PR, standleie mv.

6.14.5 Tilskuddsordninger og utenlandsarbeidet i andre land

I andre europeiske land er utenlandsarbeidet organisert på ulike måter. Enkelte land har opprettet egne enheter for promotering av nasjonal film, slik som Holland Film i Nederland eller Swiss Films i Sveits. I noen land, som Irland, er utenlandsarbeidet integrert med filmkommisjonsarbeidet. Man har også i enkelte land et skille mellom den kommersielt og den kulturelt motiverte eksporten av nasjonal film.

Tilskudd til ulike tiltak for å fremme eksport av nasjonal film, er vanlig i de fleste europeiske land. Det kan dreie seg om tilskudd til teksting og produksjon av filmkopier, eller tilskudd til ulike utgifter i forbindelse med festivaldeltakelser, eller en eventuell Oscar-nominasjon. En interessant type tiltak for å stimulere til økt eksport av nasjonale filmer, er tilskudd til utenlandske distributører. Et eksempel på en slik ordning er den tyske distribusjonsstøtten.

I Tyskland ble det i 2005 opprettet en egen distribusjonsstøtteordning til kinodistribusjon av tyske filmer i utlandet. Ordningen administreres av German Films[7], et nasjonalt informasjons- og rådgivningskontor for fremme av tysk film i utlandet.

Budsjettet for ordningen er i 2007 på 500 000 euro. I tillegg antas budsjettet å kunne øke med 100 000 euro som følge av tilbakebetalinger. Siden opprettelsen av ordningen i 2005 har German Films støttet totalt 47 filmer i 29 land.

6.14.6 Evalueringer og høringen

Utenlandsarbeidet er evaluert av Rambøll og Einarssonutvalget, og er også berørt i ECON-rapporten.

Rambøll foreslår at utenlandsarbeidet i sin helhet skal overføres til Norsk filmfond slik at støttetildeling til norsk film og profilering av norsk film i utlandet blir samlet under ett tak. Norsk filmfond og Norske film- og tv-produsenters forening foreslår i sine høringssvar til Rambøll-rapporten at det blir opprettet en ny institusjon, «NORFILM», etter modell fra NORLA, eksportorganisasjonen for norsk litteratur i utlandet. Denne institusjonen skal finansieres av staten, og skal ta seg av den kommersielle profileringen av norsk film i utlandet. ECON konkluderer med at det er lite hensiktsmessig at flere institusjoner forvalter virkemidler rettet mot samme mål, og foreslår at virkemidlene samles hos én institusjon.

Einarssonutvalget foreslår at alt arbeid med lansering av norsk film i utlandet samles hos den virksomheten som gir tilskudd til produksjon og lansering av norsk film. Dette gjelder for begge modellene som utvalget foreslår for fremtidig organisering. Utvalget mener at det kulturelt og kommersielt begrunnede arbeidet bør holdes samlet, og at staten bør ha et ansvar for å utføre dette arbeidet i samarbeid med salgsagenter og produsenter. Utvalget avviser altså forslaget om å opprette en egen institusjon som overtar arbeidet med den kommersielle delen av utenlandsarbeidet. Einarssonutvalget foreslår videre at det opprettes en egen tilskuddsordning for norske filmer i utlandet.

Norsk filminstitutt støtter flertallet i Einarssonutvalgets forslag om å samle alt arbeid med lansering av norsk film i utlandet i den nye virksomheten på filmområdet. Norsk filminstitutt mener subsidiært at alt arbeid med lansering bør være samlet hos Norsk filminstitutt om forslaget til mindretallet skulle bli gjennomført. Begrunnelsen for dette er at det kommersielt og kulturelt motiverte utenlandsarbeidet ikke bør skilles. Norsk filminstitutt mener også at instituttets nåværende støttepost til utenlandsarbeidet bør omgjøres til en egen tilskuddspost, som bør være på ca. 5 mill. kroner.

Norsk filmfond støtter flertallet i Einarssonutvalget.

Bransjeorganisasjonene mener at den salgsrettede delen av utenlandsarbeidet bør forvaltes av samme institusjon som deler ut tilskudd til filmproduksjon. Den kulturelle formidlingen bør beholdes i Norsk filminstitutt dersom både Norsk filmfond og Norsk filminstitutt opprettholdes.

6.14.7 Departementets vurderinger og anbefalinger

Økt eksport av norsk film er et viktig filmpolitisk mål. Departementet mener derfor at innsatsen på dette feltet bør styrkes slik at det oppnås en dobling av eksporten innen 2010.

Salg av norske filmer til utlandet er produsentenes hovedansvar. Det er et langsiktig mål å styrke norske filmprodusenter, slik at bransjen selv kan ivareta disse oppgavene. Å drive salgsarbeid mot utlandet er ressurskrevende. Dette betyr

[7] German Films er et aksjeselskap som eies av ulike bransjeorganisasjoner (organisasjoner for spillefilm-, fjernsyns-, dokumentar- og kortfilmprodusenter, distributører og kinoer), Tysklands filmfinansieringsfond Filmförderingsanstalt (FFA), Bayern fjernsynsfond (FilmFernsehFonds Bayern) og en paraplyorganisasjon for de sju regionale filmfondene.

at mange filmprodusenter vil ha behov for økonomisk og praktisk bistand. Dette gjelder spesielt innen salg av kortfilm og dokumentarfilm, som er av stor kulturell betydning, men hvor inntektspotensialet er begrenset.

Departementet mener derfor at staten fremdeles bør ha et ansvar for både den kulturelt og den kommersielt motiverte eksporten. Departementet vil legge vekt på at arbeidet med eksport av norsk film utformes i samarbeid med filmprodusentene, slik at disse i størst mulig grad kan ta ansvaret for det praktiske salgsarbeidet. Her bør staten i høyest mulig grad ha rollen som tilrettelegger i form av tilskudd til salgsaktiviteter osv.

En økning av eksporten av norsk film er avhengig av at det produseres filmer som er attraktive for utenlandske kjøpere. Departementet legger vekt på at eksportmuligheter skal inngå i vurderingen av filmen allerede ved tildeling av tilskudd.

Departementet viser til konklusjonene i kapittel 5.2.5 om organiseringen av virksomhetene på filmområdet, og legger til grunn at ansvaret for utenlandsarbeidet bør samles i den nye virksomheten på filmområdet. Departementet anser det ikke som hensiktsmessig å opprette en egen institusjon for dette formålet, ettersom det er et mål å samordne virkemidlene og redusere utgiftene til administrasjon. Departementet mener videre at den kulturelle og kommersielt begrunnede profileringen av norsk film i utlandet, bør være samlet for å utnytte synergieffektene mellom disse områdene. Imidlertid bør det kommersielt begrunnede arbeidet målstyres i sterkere grad enn i dag, slik at effektene av de ulike tiltakene dokumenteres. Samarbeidet med produsentene må også styrkes. Utenlandsarbeidet bør videre koordineres med oppgavene knyttet til å trekke utenlandske filmproduksjoner til Norge, jf. kapittel 5.3.4 om filmkommisjonsarbeidet og kapittel 6.15 om tilskudd til utenlandske produksjoner.

Departementet mener videre at dagens ordning med tildeling av tilskudd til utenlandslansering bør formaliseres og inngå i forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner. I forbindelse med opprettelsen av en slik tilskuddsordning vil departementet vurdere om det også bør kunne gis tilskudd til utenlandske distributører som ønsker å importere og lansere norske filmer.

Boks 6.2 Departementets konklusjon om eksport og profilering av norsk film i utlandet:

- Det er et mål å øke eksporten av norsk film.
- Salg av norske filmer er produsentens hovedansvar. Staten bør likevel ha en rolle gjennom å bidra med tilrettelegging for produsentens salgsrettede arbeid.
- Staten har et ansvar for kulturell profilering av norske filmer i utlandet.
- Ansvaret for den kulturelle og bistand til den kommersielle profileringen av norsk film i utlandet, samles i den nye virksomheten.
- Det bør kunne gis statlige tilskudd til produsenter til lansering av norske filmer i utlandet.
- Departementet vil vurdere om det skal etableres en ordning med tilskudd til utenlandske distributører som vil importere og lansere norske filmer.

6.15 Utenlandske filmproduksjoner i Norge

6.15.1 Innledning

Mange land har innført økonomiske incentivordninger for å tiltrekke seg utenlandske filmproduksjoner. Slike ordninger har gjerne både en kulturpolitisk og næringspolitisk begrunnelse. I dette kapitlet gis det først en redegjørelse for dagens situasjon. Deretter gis en kort redegjørelse for andre lands incentivordninger på området. Til slutt gis en vurdering av en eventuell ordning for å få utenlandske filmproduksjoner til Norge.

6.15.2 Situasjonen i Norge

I 2005 ble 56 utenlandske filmproduksjoner realisert i Norge, hvorav 28 av produksjonene ble formidlet gjennom Norsk filmkommisjon, jf. tabell 6.10. Til sammenlikning ble det produsert 30 utenlandske filmer i Norge i 2004 og 18 i 2003. Produksjonene omfatter alle typer produksjoner; langfilm, fjernsynsproduksjoner, reklamefilmer m.m.

Beregninger foretatt av Norsk filmkommisjon viser at de 56 utenlandske produksjonene i 2005 la igjen en samlet direkte omsetning på ca. 25,5 mill. kroner. I tillegg kommer næringsmessige ringvirkninger. Kommisjonen anslår at produksjonene medvirket til om lag 75–100 årsverk for norske profesjonelle filmarbeidere.

Det fremgår av tabell 6.10 at det har vært en økning i antall utenlandske filmproduksjoner de

Tabell 6.10 Utenlandske filmproduksjoner i Norge 2003–2006

	2003	2004	2005	2006 (estimat)
Antall utenlandske filmproduksjoner i Norge	18	30	56	70
Antall utenlandske produksjoner formidlet gjennom Norsk filmkommisjon	-	16	28	-
Produksjonenens omsetning lagt igjen i Norge (i mill. kroner)	15	19	25,5	50
Antall norske filmarbeidere som arbeidet i produksjonene (i årsverk)	-	100	75-100	-

Kilde: Norsk filmkommisjon

senere årene. Dette kan ha sammenheng med etableringen av Norsk filmkommisjon, men samtidig er det klart at flere utenlandske produsenter valgte Norge som innspillingssted uavhengig av Norsk filmkommisjon.

Norsk filmkommisjon har som formål å tilrettelegge for å trekke utenlandske filmproduksjoner til Norge, jf. nærmere omtale i kapittel 5. Til nå har det ikke vært økonomiske incentiver til formålet.

Ved Stortingets behandlingen av St.meld. nr. 22 (2004–2005) Kultur og næring, jf. også Budsjettinnst. S. nr. 2 (2005–2006), fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

> «Stortinget ber regjeringen etablere en prøveordning med 15 pst. refusjon av utgifter for utenlandske filmproduksjoner i Norge og komme tilbake i budsjettet for 2006 med forslag om dette».

Komiteen pekte på at utenlandske filmproduksjoner vil gi arbeidsplasser og økt verdiskaping, samt ha positive synergieffekter også for norsk filmproduksjon. Dette anmodningsvedtaket er foreløpig ikke fulgt opp.

6.15.3 Andre lands incentivordninger

Mange land har innført økonomiske incentiver for å tiltrekke seg utenlandske filmproduksjoner. Dette gjelder eksempelvis Irland, Island, Ungarn, Storbritannia, Australia, New Zealand og Canada. Fellestrekk ved ordningene er at de har som mål å øke sysselsettingen i filmproduksjonssektoren, og å heve kompetansenivået i det lokale filmmiljøet. I tillegg skal ordningene bidra til økt omsetning av varer og tjenester på innspillingsstedene og markedsføre landet som turistmål. Andre land, som Frankrike, har utviklet incentiver for å beholde nasjonale produksjoner i landet. I Storbritannia skal ordninger med skatteincentiver både bidra til å sikre nasjonale produksjoner i landet og tiltrekke seg internasjonale filmproduksjoner.

Den islandske ordningen er spesielt interessant i norsk sammenheng, blant annet som følge av at den har vært brukt som modell for en eventuell norsk ordning, jf. også Stortingets anmodningsvedtak fra 2004. Ordningen vil derfor bli omtalt nærmere i det følgende.

Island innførte i 2001 en ordning hvor utlendinger som produserer film og fjernsynsproduksjoner i Island får 12 pst. refusjon av kostnader som er lagt igjen på Island[8].

Formålet med ordningen er å styrke nasjonal kultur og fremme Islands historie og natur. Ordningen har også en økonomisk side. Utenlandske filmproduksjoner genererer inntekter for islandske leverandører av varer og tjenester, arbeidsplasser for islandske filmarbeidere og markedsfører Island som turistmål. Island har lagt vekt på at ordningen skal være enkel. Ordningen er benyttet til flere store Hollywood-produksjoner.

Ved ESAs godkjenning av den islandske refusjonsordningen, la ESA blant annet vekt på følgende:

- Støtten kan ikke gå til filmindustrien som sådan, men må knyttes opp til filmer med kulturelt innhold. Dette innebærer at det ikke er tillatt å gi støtte til rent kommersielle produksjoner, som eksempelvis reklamefilmer. Refusjonsordningen er derfor rettet inn mot film- og fjernsynsproduksjoner som fremmer islandsk kultur, historie og natur.
- Støtten beregnes ut fra kostnadene påløpt på Island, når mindre enn 80 pst. av produksjons-

[8] Loven og tilhørende forskrift ligger på det islandske industridepartementets hjemmeside: http://eng.idnadarraduneyti.is/laws-and-regulations/nr/1162.

budsjettet brukes på Island. Når mer enn 80 pst. av budsjettet brukes på Island, regnes støtten ut på grunnlag av de samlede produksjonskostnader i EØS-området.
– Maksimal støtteintensitet kan ikke overstige 50 pst.

Som følge av EØS-avtalens forbud mot diskriminering, kan også islandske filmproduksjoner få slik støtte. Påløpte kostnader innenlands går imidlertid til fratrekk fra eventuell annen støtte fra det islandske filmfondet.

På oppdrag fra islandske myndigheter har Økonomisk Institutt ved Universitetet på Island vurdert virkningene av refusjonsordningen for Islands filmindustri i forhold til statens utgifter. Instituttet konkluderer med at ordningen etter all sannsynlighet ikke innebærer en belastning for statskassen, da skatteinntektene til statskassen representerer et større beløp enn statens utgifter til refusjonsordningen. Basert på tall fra 2004, bidro filmproduksjoner på Island med om lag 300 mill. islandske kroner i inntekter til statskassen (henholdsvis 200 mill. islandske kroner i momsinntekter og 100 mill. islandske kroner i skatteinntekter), mens statens utgifter til refusjonsordningen utgjorde rundt 170 mill. islandske kroner. Ifølge rapporten vil hver islandske krone brukt i filmproduksjon bidra med 2,4 islandske kroner i produksjon for økonomien som helhet, inkludert produksjon av selve filmen. Rapporten viser at ett årsverk i filmproduksjon gir en samlet økning i 2,94 årsverk i økonomien som helhet. Rapporten viser også til at filmproduksjoner har en positiv effekt for turistnæringen, siden produksjonene ofte finner sted utenfor høysesongen, når hotell og restauranter har ledig kapasitet.

Islandske myndigheter har videreført ordningen med en refusjonssats på 14 pst. ESA har godkjent at ordningen forlenges frem til 31. desember 2011.

6.15.4 Departementets vurderinger og anbefalinger

Utenlandske filmproduksjoner kan bidra til å styrke den norske audiovisuelle bransjen gjennom å sikre kontinuitet i produksjonsmiljøene, samt bidra til profesjonalisering og internasjonalisering av filmbransjen. Produksjonene kan også bidra til verdiskaping i samfunnet og fremme Norge som turistmål.

Som et ledd i regjeringens satsing på kultur og næring, tar departementet sikte på å innføre en prøveordning med tilskudd til utenlandske filmproduksjoner i Norge. Tilskuddet bør beregnes ut fra dokumenterte kostnader påløpt i Norge og utgjøre maksimalt 15 pst. av dette. Tilskuddsberettigede filmer bør være langfilm- og fjernsynsproduksjoner. Prosjektene vil bli vurdert ut fra kunstneriske/kulturelle kriterier. Produksjonene må bidra til å fremme norsk kultur, historie og natur. Det vil være en forutsetning for tilskudd at det opprettes et eget selskap i Norge for den enkelte produksjon. Støtten kan kun gå til uavhengige produksjoner. Det må søkes om forhåndsgodkjenning.

Boks 6.3 Departementets konklusjon om incentivordning for utenlandske produksjoner i Norge:

- Departementet tar sikte på å opprette en prøveordning med 15 pst. tilskudd til utenlandske filmproduksjoner i Norge, beregnet ut fra produksjonens kostnader påløpt i Norge.
- Tilskuddsberettigede filmer er langfilm- og fjernsynsproduksjoner.
- Prosjektene må bidra til å fremme norsk kultur, historie og natur.
- Ordningen vil bli evaluert etter tre år.
- Ordningen forutsetter godkjenning av ESA.

Midler til prøveordningen bør bevilges over Kultur- og kirkedepartementets budsjett og begrenses oppad til ca. 10 mill. kroner per år. Departementet tar sikte på å innfase ordningen i 2008. Ordningen skal evalueres etter prøveperioden. Ordningen forutsetter, som de øvrige tilskuddsordningene til film, godkjenning av ESA.

Det følger av EØS-regelverkets krav at ordningen også vil være åpen for norske produksjoner. Siden støtteintensiteten for norske filmer jevnt over overstiger 50 pst., vil ordningen rent faktisk i hovedsak rette seg mot utenlandske filmproduksjoner.

6.16 Innkjøpsordning for norske filmer til folkebibliotekene

6.16.1 Innledning

Et viktig mål i regjeringens kulturløft er å arbeide for at alle innbyggerne skal ha tilgang til gode og fremtidsrettede bibliotektjenester. Tilbudet kan styrkes ved å innføre en egen innkjøpsordning for norske kort- og langfilmer til folkebibliotekene.

Gjennom en slik ordning vil publikum også få tilgang til kortfilmer og dokumentarfilmer som normalt ikke settes opp på kino, og tilgjengeligheten til norske filmer bedres for publikum i hele landet. Ordningen vil kunne innføres etter modell fra de ordningene som allerede finnes for litteratur og musikk.

Fra 1980-tallet begynte en del bibliotek å kjøpe inn film på video for utlån eller påsyn i bibliotekets lokaler. Innkjøpspolitikken har variert mye fra bibliotek til bibliotek, men i mange folkebibliotek har barnefilm og litteraturbasert film vært høyt prioritert.

I et samfunn der bibliotekene er garantist for lik tilgang til informasjon til innbyggerne i hele landet, er det viktig å sikre at norsk film er tilgjengelig i bibliotekene. Filmen dekker som litteraturen både fiksjon og fakta. Den er et kunstnerisk uttrykk, og den er et samtidsdokument. Filmhistorien gjenspeiler sin tids kultur og kulturutviklingen over tid, og gjennom bildene dokumenterer den hvordan omverdenen ser ut, og hvordan den endrer seg. Filmens særegne kvaliteter som fortellende og dokumenterende medium kan ikke erstattes av andre medier.

Norge har en begrenset og oversiktlig spillefilmproduksjon. All ny spillefilm utgis på dvd. Norge har dessuten en levende tradisjon og en sterk posisjon som produsent av kort- og dokumentarfilmer, herunder også opplysningsfilmer og ulike typer oppdragsfilm. Et utvalg av nyutgivelser av norsk kortfilm og dokumentarfilm bør også dekkes av en innkjøpsordning.

Den norske filmhistorien er drøyt hundre år gammel. På samme måte som bibliotekene har samlinger med eldre bokutgivelser som dekker vår litteraturhistorie, blir det viktig å bygge opp et representativt utvalg eldre norske filmer.

6.16.2 Einarssonutvalget og høringen

Einarssonutvalget foreslår at det opprettes en innkjøpsordning for norske filmer til folkebibliotekene, etter modell av ordningene for litteratur og musikk. Innføring av en slik ordning er imidlertid ikke diskutert nærmere i rapporten.

Få høringsuttalelser har kommentert en slik innkjøpsordning. *Bransjeorganisasjonene* støtter utvalgets anbefaling om at det skal opprettes en innkjøpsordning til folkebibliotekene etter modell av ordningene for litteratur og musikk. *Norsk filmfond* og *Spillprodusentforeningen* anbefaler at det opprettes en innkjøpsordning for norske dataspill til folkebibliotekene.

6.16.3 Departementets vurderinger og anbefalinger

Muligheten til å kunne få låne norske kort- og langfilmer på biblioteket på lik linje som man i dag låner bøker, vil øke tilgjengeligheten til norsk film for alle.

Departementet tar sikte på å innføre en slik innkjøpsordning. Ved etableringen bør en innkjøpsordning primært være basert på dvd-formatet, men etter hvert bør den også kunne inkludere digital formidling i nettverk, der filmene ikke er avhengige av fysiske kopier.

Departementet vil vurdere nærmere om en slik innkjøpsordning skal gjelde alle norske filmer som utgis på dvd, eller om et uavhengig råd bør vurdere hvilke filmer som skal kjøpes inn.

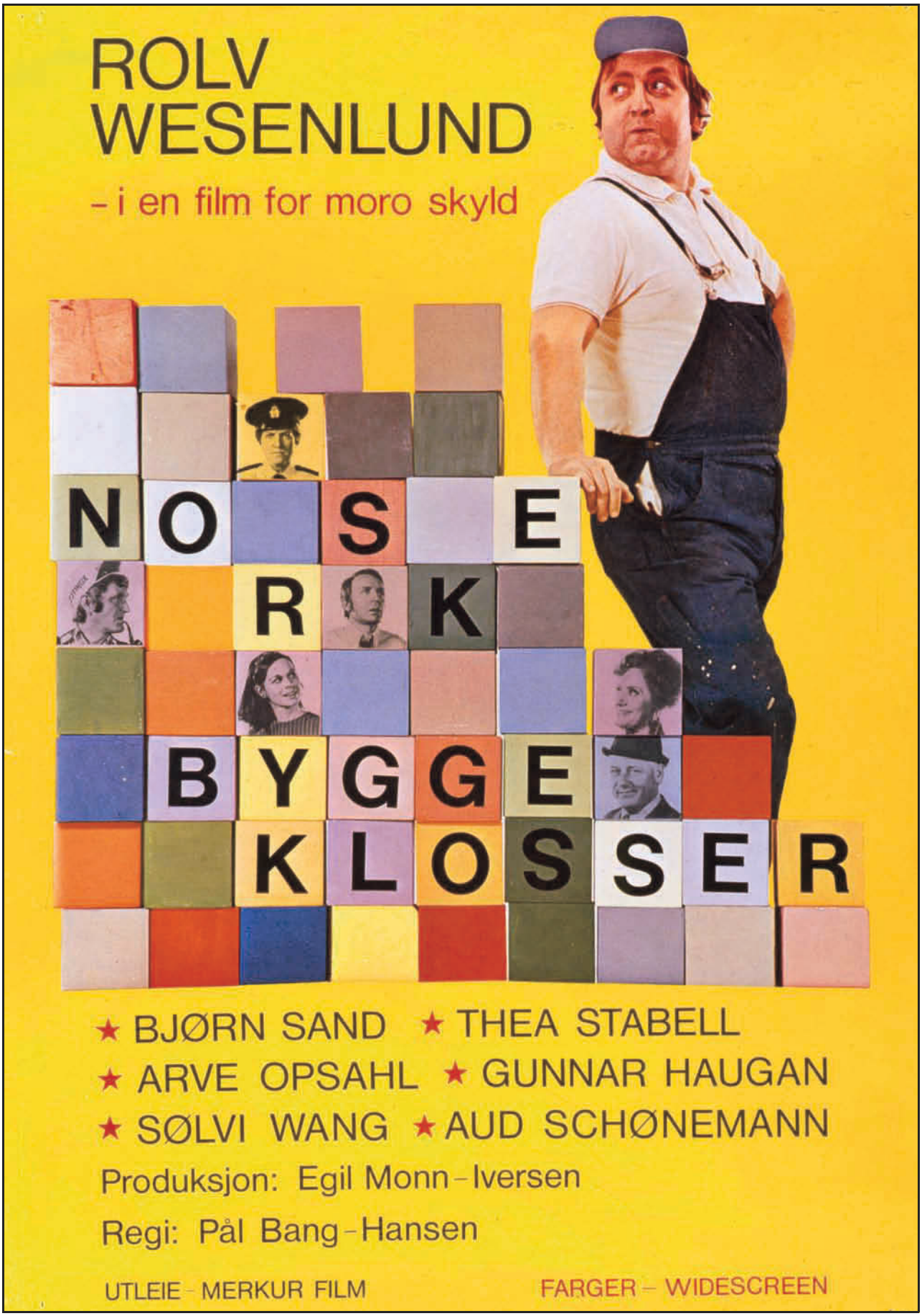
Innkjøpsordningen for litteratur og musikk blir administrert av Norsk kulturråd. Departement vil vurdere nærmere hvorvidt innkjøpsordningen for film bør administreres av den nye virksomheten på filmområdet, eller av Norsk kulturråd.

Kultur- og kirkedepartementet har en egen avtale om filmvederlag med Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører. Vederlaget omfatter bruk av norske audiovisuelle produksjoner som bibliotekene disponerer til utlån. En innkjøpsordning til bibliotekene vil øke dette vederlaget, som for 2007 er om lag 3,7 mill. kroner.

Det videre omfang av en slik innkjøpsordning og konsekvensene for filmvederlaget vil det bli nærmere redegjort for i statsbudsjettet for 2008.

Boks 6.4 Departementets konklusjon om innkjøpsordning for norsk film til folkebibliotekene:

- Departementet tar sikte på å innføre en innkjøpsordning for norske kort- og langfilmer til folkebibliotekene etter modell fra ordningene for litteratur og musikk.
- Det vurderes nærmere om ordningen skal legges til den nye virksomheten for film, eller til Norsk kulturråd.
- Departementet kommer nærmere tilbake til ordningen i statsbudsjettet for 2008.



Figur 6.3 Norske byggeklosser. Regi: Pål Bang-Hansen. Produsent: EMI-Produksjon AS.

7 Filmsatsing i hele landet

7.1 Innledning

I dette kapitlet drøftes den regionale filmsatsingen i vid forstand, fra regionale filmfond/filmsentre til samisk film, filmfestivaler, filmklubber og Bygdekinoen.

Regionale filmfond/filmsentre har vært vurdert både i forbindelse med Rambøll-rapporten og Einarssonutvalget, og det gis her en beskrivelse av dagens regionale filmfond/filmsentre, situasjonen i andre land, oppsummering av høringen og departementets vurderinger og anbefalinger.

Samisk film likestilles med norsk film og har derfor ikke vært vurdert særskilt i de enkelte evalueringene. I høringen har imidlertid flere av høringsuttalelsene kommentert samisk film spesielt.

Filmfestivaler, filmklubber og Bygdekinoen er vurdert av Einarssonutvalget. Departementet gir her en beskrivelse av dagens situasjon, samtidig som det gis en vurdering og anbefaling for det videre arbeidet på disse områdene.

7.2 Regionale filmfond/filmsentre

7.2.1 Innledning

De siste årene har det vært en kraftig økning i filmsatsingen regionalt i Norge. Det har dukket opp nye møteplasser i form av filmsentre, studioer og filmfond. Disse regionale filmtiltakene har til dels ulike målsettinger og formål, der noen er forankret i en lokal filmkultur, mens andre har en mer næringspolitisk begrunnelse. De regionale filmsatsingene er drevet frem av stort lokalt engasjement, og har bidratt til å styrke interessen for filmproduksjon og filmkultur i hele landet.

Regionale filmtiltak er en del av regjeringens filmsatsing og er nedfelt i Kulturløftet.

7.2.2 Regionale filmfond/filmsentre i dag

De statlige tilskuddsordningene til filmproduksjon som forvaltes av Norsk filmfond, skal støtte opp under filmproduksjon i hele landet. Tall fra Norsk filmfond viser at over 40 pst. av alle langfilmer de siste årene er spilt inn utenfor Oslo-området[1].

Historisk har de statlige midlene til filmproduksjon vært forvaltet av virksomheter med nasjonalt ansvar, med unntak for tilskudd til Vestnorsk filmsenter AS og Nordnorsk filmsenter AS. Disse filmsentrene har årlig forvaltet midler til produksjon av kortfilm og dokumentarfilm. Fra 2003 har flere regionale filmtiltak fått midler over statsbudsjettet. For budsjettåret 2003 vedtok Stortinget en bevilgning på 2 mill. kroner til Film 3 på Lillehammer. I statsbudsjettet for 2005 vedtok Stortinget en ytterligere øremerket bevilgning til filmfondet Fuzz (Bergen), Medieparken i Fredrikstad og til Midtnorsk filmsenter (Trondheim). Tabell 7.1 viser hvilke regionale filmfond/filmsentre som fikk statlig tilskudd i 2006.

For 2007 er bevilgningene til de regionale filmsatsingene økt med 5 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). FilmCamp Målselv fikk i 2007 et tilskudd på 1,5 mill. kroner. Den resterende øknin-

[1] Jf. St.meld. nr. 22 (2004–2005) Kultur og næring, s. 78.

Tabell 7.1 Statlige tilskudd til regionale filmtiltak 2006

Tiltak	Beløp (kroner)	Formål
Vestnorsk filmsenter AS	4 200 000	Kort- og dokumentarfilm
Nordnorsk filmsenter AS	5 989 000	Kort- og dokumentarfilm: 3,3 mill. kroner Drift: 2,7 mill. kroner
Midtnorsk filmsenter AS	1 524 000	Kort- og dokumentarfilm
Film3 AS	2 464 000	Kort- og dokumentarfilm
FUZZ AS	2 464 000	Kort- og dokumentarfilm
Medieparken AS (Fredrikstad)	1 524 000	Infrastruktur (kjøp av utstyr, ikke drift)

Boks 7.1 Oversikt over regionale filmsatsinger

Nordnorsk filmsenter AS: Opprettet i 1979 med ordinær drift fra 1981. Nordnorsk filmsenter AS eies av fylkeskommunene Nordland, Troms og Finnmark samt Nordkapp kommune. Filmsenteret er lokalisert i Honningsvåg. Nordnorsk filmsenter AS gir støtte til produksjon av kortfilm og dokumentarfilm, manuskriptutvikling og kompetansehevende tiltak i landsdelen. Nordnorsk filmsenter er en knutepunktinstitusjon, og de statlige midlene går både til drift og til produksjon av kortfilm og dokumentarfilm. Det skal gis tilskudd til produksjon av minst én samisk film årlig.

FilmCamp AS: Stiftet 2005 etter at arbeidet med å etablere FilmCamp AS i den nedlagte militærleiren i Målselv startet våren 2003. FilmCamp Målselv eies av Troms fylkeskommune og seks kommuner i Midt-Troms. FilmCamp AS er et regionalt fonds- og infrastrukturtiltak for utvikling og etablering av spillefilm- og fjernsynsproduksjoner. FilmCamp AS tilbyr studio og locations, har etablert et regionalt produksjonsfond for investering i film og fjernsynsprosjekter samt driver utvikling og kompetanseheving av filmbransjen.

Midtnorsk filmsenter AS: Etablert våren 2005 i Trondheim og eies av Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag fylkeskommuner og Trondheim kommune. Filmsenteret forvalter midler til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm i regionen, og skal bidra til faglig og kunstnerisk utvikling av den trønderske filmproduksjonen.

Midtnorsk filmfond AS: Etablert i 2006 i tilknytning til Midtnorsk filmsenter AS. Midtnorsk filmfond AS skal gå inn som investor og samprodusent i spillefilm, større kortfilmer og dokumentarfilmer samt dataspill.

Film3 AS: Etablert i 2001 i Lillehammer. Film3 AS eies av de tre kommunene Lillehammer, Gausdal og Øyer sammen med Oppland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune og Lillehammer kunnskapspark AS. Film3 AS' formål er å videreutvikle medie- og produksjonsmiljøet i regionen med særlig fokus på film- og fjernsynsproduksjon. Film3 AS finansierer både kortfilm, langfilm, dokumentarer og fjernsynsproduksjoner.

Østnorsk filmsenter AS: Etablert våren 2006 i Lillehammer. Østnorsk filmsenter AS er underlagt samme styre og administrasjon som Film 3 AS. Østnorsk filmsenter AS er eid av Oppland fylkeskommune, Hedmark fylkeskommune, Lillehammer, Gausdal og Øyer kommuner. Filmsenteret har som formål «*å være et kreativt og samlende kraftsentrum for filmmiljøet på indre Østlandet*».

FUZZ AS: Etablert i februar 2006 i Bergen. Selskapet er heleid av Bergen kommune. Filmfondet FUZZ AS har som hovedformål å finansiere film- og fjernsynsproduksjon i Bergen og Hordaland.

Vestnorsk filmsenter AS: Etablert i 1994 i Bergen. Vestnorsk filmsenter AS eies av Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Vestnorsk filmsenter AS skal bidra til en faglig og kunstnerisk utvikling av vestnorsk kortfilmproduksjon. Vestnorsk filmsenter AS forvalter også midler til prosjektutvikling og manuskriptutvikling.

Filmkraft Rogaland AS: Etablert juni 2006. Selskapet eies av Rogaland fylkeskommune, Stavanger kommune, Haugesund kommune og Randaberg kommune. Filmkraft Rogaland AS er et regionalt filmfond som skal «*utvikle og finansiere film og tv-produksjoner i regionen, samt utvikling av filmnæringen til å gi kontinuerlig virksomhet og økt verdiskapning innen bransjen i Rogaland*».

Medieparken AS: Etablert i 2002 for å bygge opp et mediemiljø i Fredrikstad. Etablert som et privateid aksjeselskap i 2004. Medieparken AS er et utviklings- og produksjonsmiljø for film-, fjernsyns- og interaktive produksjoner. Selskapet tilbyr et filmstudio, samt driver produksjon, prosjektutvikling, kursvirksomhet og utdanning.

Sørnorsk filmsenter er under etablering, etter initiativ fra Sørlandets TV- og filmforening (STOFF).

I tillegg til filmsentrene og filmfondene som retter seg mot de profesjonelle filmproduksjonsmiljøene, finnes satsinger primært rettet mot barn og unge: Tvibit i Tromsø og Mediefabrikken i Akershus.

gen på 3,5 mill. kroner vil bli fordelt i tråd med Stortingets behandling av denne meldingen. Også i 2006 var det en økning i tilskuddene til de regionale aktørene, jf. St.prp. nr. 1 (2005-2006) Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2006.

7.2.3 Regionale filmfond/filmsentre i andre land

Innledning

Den regionale filmsatsingen i andre land har ulik struktur, oppbygging og formål både regionene imellom, og mellom de enkelte land. Fellestrekk er imidlertid at den regionale filmsatsingen oftest er både kultur- og næringspolitisk forankret, mens de nasjonale støtteordningene ofte er rent kulturpolitisk forankret. Felles for de regionale fondene er også at finansieringen hovedsakelig er regionalt forankret gjennom kommunale og private aktører. I de tilfeller finansieringen kommer utenfra, er det oftest fra programmer som har som mål å fremme regional utvikling, som for eksempel strukturfondsmidler i EU. Nedenfor følger en kort presentasjon av de ulike regionale filmsatsingene i Sverige og Danmark.

Sverige

I Sverige har det skjedd store endringer i den regionale filmsatsingen de siste ti årene, og denne satsingen er nå godt utviklet. Det finnes tre veletablerte, regionale produksjonssentre i Sverige: Film i Väst i Trollhättan, FilmPool Nord i Luleå og Film i Skåne i Ystad. I tillegg er det nylig etablert et fjerde, regionalt filmproduksjonssenter i Stockholmsområdet.

Tidlig på 1990-tallet ble nesten samtlige langfilmer spilt inn i Stockholmsregionen. Nå er det omvendt. Flertallet av de svenske langfilmene produseres langt fra hovedstaden. Siden 2002 er mindre enn halvparten av svenske spillefilmer produsert uten medfinansiering av de regionale produksjonssentrene. I perioden 2002-2005 var 34 pst. av svenske langfilmer samprodusert av Film i Väst, 13 pst. samprodusert av Filmpool Nord og 6 pst. av Film i Skåne. De regionale filmproduksjonssentrene har en sterk stilling i toppfinansieringen av spillefilm, og investerer betydelige summer lokal kapital i svensk, men også utenlandsk, film. Produksjonssentrene eies hovedsakelig av én eller flere kommuner/storkommuner i den aktuelle regionen.

Svenska Filminstitutet forvalter ordningen «Stöd til regionala filmproduktionscentrum», som har som formål å bidra til en langsiktig styrking av langfilmproduksjon i regionene. I 2006 ble det tildelt 1,2 mill. svenske kroner hver til Film i Väst, Filmpool Nord og Film i Skåne, mens produksjonssenteret i Stockholmsregionen mottok 1 mill. svenske kroner. Statlig støtte til regionale produksjonssentre har vært fordelt siden 2000. De regionale filmfondenes kapital kommer hovedsakelig fra offentlige og private regionale aktører.

De regionale produksjonssentrene befatter seg ikke bare med langfilmproduksjon. De tar også ansvar for barn og unges mulighet til å se og skape film, samt regional talentutvikling, utvikling av lokal infrastruktur for filmproduksjon, og fremme av filmkultur generelt.

I tillegg til de regionale fondene finnes det i Sverige mange såkalte «regionale ressurssentre for film og video» spredd utover hele landet. Disse sentrene har som formål å fremme regionale og lokale filmverksteder, som hovedsakelig retter seg mot barn og unge. Ressurssentrene mottar både kommunal og statlig støtte, det siste forvaltes av Svenska Filminstitutet. Støtten skal dekke tre hovedområder: pedagogikk, visning/distribusjon og produksjon av kort- og dokumentarfilm.

Danmark

I Danmark er ikke den regionale satsingen like utviklet og etablert som den svenske. De siste årene har imidlertid enkelte regionale filmsentre og fond begynt å vokse frem.

Det mest etablerte av disse er FilmFyn A/S, som har som formål å skape næringsmessig vekst og sysselsetting ved å investere i film- og fjernsynsproduksjoner som helt eller delvis produseres i det sørfynske området. Målet er samtidig å fremme filmkultur i området. FilmFyn er særlig inspirert av Film i Väst i Sverige. FilmFyn kan investere opp til 50 pst. av den omsetning som produksjonen forbruker i regionen.

Den Vestdanske Filmpulje i Århus har som formål å støtte kunstnerisk interessante film-, TV- og multimediaproduksjoner som styrker det lokale film- og TV-miljøet i omliggende kommuner og regioner. Filmpuljen legger vekt på at støttede prosjekter oppfyller filmpuljens næringsmessige og kulturelle målsetting best mulig, og at prosjektet har et kulturelt og filmkunstnerisk innhold som helst henviser til Filmpuljens eierkommuner.

I den danske filmavtalen for 2007-2010 er det avsatt 7 mill. danske kroner i året til støtte av spillefilm produsert utenfor hovedstadsområdet. Ordningen forvaltes av Det Danske Filminstitut som

per i dag arbeider med å utforme støttevilkår og retningslinjer. Filmavtalens tekst sier at Det Danske Filminstitut kan støtte spillefilm som har oppnådd medfinansiering fra et regionalt filmfond utenfor hovedstadsområdet. Instituttets støtte utgjør 50 pst. av fondets medfinansiering, men dog maksimalt 1 mill. kroner per film.

7.2.4 Einarssonutvalget

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 ulik karakter og struktur. Utvalget har derfor vurdert de regionale satsingene i forhold til mål og skiller prinsipielt mellom filmsenter og filmfond. Et hovedprinsipp for finansieringen av regionale filmtiltak bør være at all drift skal dekkes lokalt.

Regionale filmsentre er rettet inn mot ikkekommersiell 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, og 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.

7.2.5 Høringen

De fleste høringsinstansene slutter seg til utvalgets skille mellom regionale filmsentre og regionale filmfond. Videre slutter de fleste seg til utvalgets forslag om at et hovedprinsipp for finansieringen av regionale filmtiltak bør være at all drift skal dekkes lokalt.

Norsk filmfond mener det er viktig med en satsing på film i regionene, slik det er nedfelt i regjeringens kulturløft. Norsk filmfond mener det er ønskelig å dyrke frem levedyktige lokale filmmiljøer som kan berike og styrke den norske filmen kvalitetsmessig og kunstnerisk. Norsk filmfond slutter seg til hovedprinsippet om at all drift skal dekkes lokalt. *Norsk filminstitutt* slutter seg til at ulike regionale initiativ må være en integrert del av den helhetlige statlige filmpolitikken, og at de må motta støtte fra den statlige institusjonen og samarbeide med denne. Instituttet peker også blant annet på betydningen den regionale og lokale dimensjon har for kinobesøket. Instituttet mener videre at satsingen på barn og unge er avhengig av velfungerende lokale sentre. *Norsk filmutvikling* peker på at virksomheten som sitter med ansvaret for den nasjonale kompetansehevingen, må forholde seg til sammenhengen mellom filmsenter og filmfond. Kompetansebygging må ses under ett. *Norsk filmkommisjon* slutter seg til utvalgets skille mellom regionale filmsentre og regionale filmfond, og prisippet om at all drift bør dekkes lokalt. Norsk filmkommisjon er imidlertid uenig med utvalget i at de statlige midlene skal fordeles av den statlige virksomheten på filmområdet og at det skal være felles retningslinjer for de regionale fondene. Norsk filmkommisjon er også uenig i at det skal være en forutsetning for støtte fra regionale fond at prosjektene også får støtte fra den statlige virksomheten på filmområdet.

Bransjeorganisasjonene ønsker at det i tillegg til Nordnorsk, Midtnorsk og Vestnorsk filmsenter og det nyopprettede Østnorsk filmsenter, skal opprettes et Samisk filmsenter og Sørnorsk filmsenter.

Bransjeorganisasjonene slutter seg i hovedsak til vurderingene om regionale filmsentre og filmfond, og til hovedprinsippet om at all drift skal dekkes lokalt. Bransjeorganisasjonene er imidlertid uenig med utvalget i at regionale filmsentre bør begrense seg til ikke-kommersiell virksomhet, da mange mindre produksjonsselskap i distriktene driver kommersielt. De er også uenige med utvalget i at det bør være en forutsetning for regionale

filmfond at de kun skal investere i prosjekter som har fått direkte støtte av det nasjonale fondet.

De fleste kommuner og fylkeskommuner slutter seg til utvalgets vurderinger og anbefalinger om regional filmsatsing og skillet mellom regionale filmsentre og regionale filmfond. Det er likevel punkter der høringsinstansene er uenig med utvalget. *Hedmark og Oppland fylkeskommune* og *Lillehammer kommune* kan støtte kravet om at driften skal finansieres regionalt, forutsatt at det gis tilstrekkelig statlige midler til virksomheten ved filmsentrene, og at finansieringsnøkkelen mellom stat og region blir 1:1. *Troms og Finnmark fylkeskommune* går imot at driften skal finansieres lokalt. Sistnevnte viser i den forbindelse også til den særstilling Nordnorsk filmsenter har som knutepunktinstitusjon. *Finnmark fylkeskommune* går imot et skarpt skille mellom filmsentre og filmfond, da det må være anledning til regionale tilpasninger i forhold til regionenes forutsetninger, ambisjoner og politisk vilje. *Troms og Finnmark fylkeskommuner* viser også til FilmCamp Målselv som en viktig arena for regional filmsatsing. *Hordaland, Oppland, Sør-Trønderlag og Troms fylkeskommuner* og *Bergen kommune* er uenige med utvalget i at det bør være en forutsetning for regionale filmfond at de kun skal investere i prosjekter som har fått direkte støtte av den statlige virksomheten på filmområdet. *Oppland, Sør-Trønderlag og Troms fylkeskommuner* går imot standardisering og ensretting av retningslinjene for de regionale fondene. Disse høringsinstansene peker også på at det i en helhetlig filmsatsing er behov for lokale kompetansesentre, regionale filmsentre og ressurs- og infrastrukturtiltak med finansiering fra statlig, regionalt og lokalt nivå. *Hordaland fylkeskommune* anser det problematisk at all statlig satsing skal koordineres gjennom den statlige virksomheten på filmområdet, og mener at tilskuddet til Vestnorsk filmsenter må bevilges direkte over statsbudsjettet. Denne høringsinstansen tror heller ikke at norske regionale filmsentre bør likestilles, da de regionale forutsetningene er for ulike. *Møre og Romsdal fylke*- mener at regional filmsatsing kan bidra til større mangfold og rikere perspektiv, og at staten således bør gå mer offensivt inn i regionale filmfond og filmsatsinger enn det rapporten skisserer.

De fleste regionale filmsentrene og filmfondene slutter seg til utvalgets vurderinger og anbefalinger om regional filmsatsing, og skillet mellom regionale filmsentre og regionale filmfond. Det er likevel punkter der høringsinstansene er uenige med utvalget. *Nordnorsk filmsenter, Vestnorsk filmsenter, Filmfondet FUZZ, Film3, Østnorsk filmsenter, FilmCamp Målselv* og *Kortfilmfestivalen* er uenige med utvalget i at de statlige midlene skal fordeles av den statlige virksomheten på filmområdet. *Bergen Media By*, *Filmfondet FUZZ, Film3*, *Vestnorsk filmsenter* og *FilmCamp Målselv*er uenige med utvalget i at det skal være en forutsetning for støtte fra regionale fond at prosjektene også får støtte fra den statlige virksomheten på filmområdet. *Filmfondet FUZZ, Film3* og *FilmCamp Målselv* er uenige med utvalget i at det skal være felles retningslinjer for de regionale fondene. *Filmkraft Rogaland* viser til at det har positive erfaringer med at senteret har fungert både som et filmsenter og et regionalt filmfond, da dette gir mulighet til å drive helhetlig. *Bergen Internasjonale filmfestival* og *Midtnorsk filmsenter* er uenig med utvalget i at regionale filmsentre ikke kan støtte utvikling og produksjon av langfilm. *Vestnorsk filmsenter* mener sentrene må kunne støtte utvikling av langfilm og fjernsynsserier. *Midtnorsk filmsenter* mener sentrene også må kunne støtte utvikling og produksjon av dataspill og fjernsynsserier. *FilmCamp Målselv* peker på at filmsentrene må ha repertoarfrihet. *Nordnorsk filmsenter* mener man må sikre samhandling mellom virkemiddelapparatet for kultur og næring, og at det derfor er viktig at de erfaringer som FilmCamp Målselv har gjort kan videreutvikles og styrkes. *FilmCamp Målselv* er uenig i prinsippet om at finansiering av regionale filmtiltak skal dekkes lokalt. Denne høringsinstansen mener at staten i en oppbyggingsfase på tre til fem år bør støtte strukturendring og oppbygging av infrastruktur ved noen regionale virkemiddelbedrifter der disse inngår i den helhetlige regionale/statlige filmsatsingen.

Mange høringsinstanser legger vekt på at de regionale filmsentrene må ha et særlig ansvar for barn og unge.

7.2.6 Departementets vurderinger og anbefalinger

Innledning

Den regionale filmsatsingen er en del av den samlede, nasjonale filmpolitikken. Departementet mener det er viktig at de regionale og nasjonale ordningene utfyller og støtter opp under hverandre for å bidra til å nå de overordnede målene på filmområdet.

Departementet støtter Einarssonutvalgets anbefalinger om at det ikke bør gis statlige midler til

drift av regionale tiltak, og mener at alle de regionale filmtiltakene bør likestilles på dette punktet. Dette vil føre til at driftstilskuddet til Nordnorsk filmsenter AS vil falle bort. Departementet vil ta dette opp med eierne.

De regionale filmtiltakene består av en rekke ulike satsinger. Departementet mener at de statlige tilskuddene bør innrettes i forhold til formålet med den enkelte regionale filmsatsingen og skiller mellom regionale filmsentre, regionale filmfond og regional infrastruktur.

Regionale filmsentre

De regionale filmsentrene er filmfaglig og filmkulturelt forankret, og har som formål å utvikle en regional filmkultur. De regionale filmsentrene er viktige for å bygge opp talenter regionalt, utvikle en regional bransje, samt øke interessen for filmkultur lokalt. De regionale filmsentrene bør også ha en viktig funksjon i forhold til barn og unge. Etter departementets mening bør de regionale filmsentrene fortsatt få statlig støtte. Ut fra en totalvurdering av det enkelte senter, foreslås at det bevilges statlige midler til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm, kompetansehevende tiltak og tiltak for barn og unge. Det må være en forutsetning for å få støtte at det både finnes lokal filmkompetanse og filmmiljø og en lokal/regional politisk oppslutning om senteret. Tilskudd til de enkelte regionale filmsentra bør fastsettes årlig i statsbudsjettet.

Departementet slutter seg til Einarssonutvalgets anbefalinger om at regionene selv må være pådrivere for å etablere og drive filmsentrene, og at det ikke skal gis statlig støtte til drift.

Regionale filmfond

Regionale filmfond har som hovedformål å investere i audiovisuelle produksjoner, primært innen kommersielle formater som langfilm og fjernsynsproduksjoner. Den regionale begrunnelsen for å finansiere de regionale fondene, er å tiltrekke seg filminnspillinger til regionen. Dette vil igjen bidra til kompetanseheving av det lokale filmmiljøet, positivt omdømme for kultur- og næringsliv, samt ringvirkninger for tilstøtende næringer. Fra et nasjonalt perspektiv gir de regionale filmfondene tilgang til ny, frisk kapital i norsk filmproduksjon.

Departementet mener det er viktig å legge til rette for en ordning som kan bidra til å øke de samlede midlene til norsk filmproduksjon. Statlige tilskudd til regionale filmfond vil være et viktig incentiv for å tiltrekke mer regional kapital til norsk filmproduksjon og gjennom dette bidra til å styrke norsk film generelt.

Departementet anbefaler at det innføres en prøveordning med statlige tilskudd til regionale filmfond. Staten kan gå inn med midler i de regionale filmfondene under forutsetning av at regionen matcher de statlige midlene med minst like mye lokale/regionale midler. Departementet legger til grunn at de statlige midlene og de matchende lokale/regionale midlene ikke skal benyttes til støtte til langfilmer som får produksjonstilskudd fra Norsk filmfond.

Midlene skal gå til utvikling og produksjon av audiovisuelle produksjoner, som kan være norske produksjoner og/eller norske samproduksjoner med utlandet, der den norske delen av samproduksjonen utgjør en vesentlig del.

Lokale/regionale midler utover dette, står de regionale filmfondene fritt til å bruke i de prosjekter de ønsker.

Departementet legger til grunn at ordningen skal evalueres etter en prøveperiode på fire år. Tilskuddet til det enkelte regionale filmfond bør fastsettes årlig i statsbudsjettet. Departementet vil komme tilbake til dette i statsbudsjettet for 2008.

For å kunne bygge opp levedyktige regionale infrastrukturtiltak, forutsettes det en sterk regional satsing. Departementet støtter imidlertid ikke Einarssonutvalgets anbefaling om at staten ikke

Boks 7.2 Departementets konklusjon om regionale filmfond/filmsentre:

- De regionale filmsentrene bør fortsatt få støtte fra statlige midler. Midlene kan gå til utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm, kompetansehevende tiltak og tiltak for barn og unge.
- Departementet anbefaler at det innføres en prøveordning med statlige tilskudd til regionale filmfond, under forutsetning av at regionen bidrar med minst like mye. De statlige midlene og de matchende lokale/regionale midlene kan ikke benyttes til langfilmer som får produksjonstilskudd fra Norsk filmfond.
- Det bør fortsatt kunne gis tidsavgrensede statlige bidrag til oppbygging av regional infrastruktur for filmproduksjon.
- All drift av regionale filmsatsinger bør dekkes regionalt.

bør finansiere lokale infrastrukturtiltak. Departementet anbefaler at det kan gis tidsavgrensede statlige bidrag til oppbygging av konkrete satsinger.

7.3 Samisk film

7.3.1 Innledning

I dette kapitlet følger en generell beskrivelse av samiske filmtiltak i Norge. Videre presenteres høringssvarenes innspill om samisk film og departementets vurderinger og anbefalinger.

7.3.2 Samisk filmproduksjon og filmmiljø

Ofelaš/Veiviseren av Nils Gaup hadde premiere i 1987, og var den første langfilmen som ble spilt inn på samisk språk. Filmen er basert på gamle samiske sagn fra 1100-tallet og de fleste opptakene ble gjort på Finmarksvidda. Filmen regnes som den første samiske spillefilmen og var en stor suksess på kino. Den var også nominert til Oscar i kategorien beste utenlandske film. Ofelaš/Veiviseren gjorde gammel samisk kultur og religion kjent for et bredt publikum både i Norge og verden og var en milepæl både i et filmhistorisk og kulturhistorisk perspektiv. Filmen ble et viktig symbol for samisk filmproduksjon og formidling av gamle samiske fortellinger og kultur. Samtidig fikk den nasjonal og internasjonal anerkjennelse som en spennende og godt laget film.

I august 2007 er den fjerde samiske spillefilmen premiereklar. I tillegg til de tre spillefilmene som er laget, produseres det et økende antall samiske fjernsynsproduksjoner, kortfilmer og dokumentarfilmer. Det er også en tendens til flere samproduksjoner med andre samiske miljøer på Nordkalotten.

Kautokeino har utviklet seg til å bli et knutepunkt for det samiske filmmiljøet, og Kautokeino filmfestival har aktivt bidratt til å øke bevisstheten om og oppmerksomheten rundt samisk film i alle sjangere og formater.

Finmark fylkeskommune og Innovasjon Norge ønsker å satse på et samisk filmsenter, og har pekt ut Kautokeino som lokaliseringssted. Kautokeino kommune har satt i gang et utredningsarbeid. Også Sametinget ser det som ønskelig å etablere et internasjonalt samisk filmsenter i Kautokeino. Et mulig samisk filmsenter skal ivareta og utvikle samisk film og kultur, med ansvar for både nord-, sør- og lulesamiske filmer og filmskapere.

7.3.3 Tilskudd til samiske filmproduksjoner

Statlig støtte til filmproduksjoner reguleres i dag gjennom forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner, jf. kapittel 6. Regelverket definerer norske audiovisuelle produksjoner som «*en produksjon som produseres av et norsk uavhengig audiovisuelt produksjonsselskap og som er innspilt på norsk eller samisk (..)*»

Forskriften gjelder for tildelinger fra Norsk filmfond (alle sjangere) og de regionale filmsentrene som forvalter deler av de statlige midlene til kort- og dokumentarfilm. Det følger av dette at det kan søkes om tilskudd til filmer og andre audiovisuelle produksjoner på samisk både fra Norsk filmfond og fra filmsentrene. Nordnorsk filmsenter har et særlig ansvar for støtte til samisk film ved at det i en rekke år har vært stilt krav om at det skal produseres minst én samisk film årlig, med støtte fra senteret jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) kapittel 334 Film- og medieformål, post 72 Knutepunktinstitusjoner.

Videre kan det søkes om støtte til samiske filmproduksjoner gjennom Samisk kulturfond, som administreres av Sametinget. Et eget styre deler ut midler etter søknad. Fondets hovedformål er å:

> «fremme tiltak for samisk kultur for samiske barn og unge, samt stimulere samiske kulturaktiviteter for den samiske befolkningen. Det kan søkes om tilskudd til samisk litteratur, billedkunst og duodji, musikk, tilskudd til samiske barn og unge, frie teaterformål, samiskspråklige tegneserier og andre samiske kulturtiltak. Ordningen gjelder for hele landet».

Det er også en viss samproduksjon av samiske kortfilmer og dokumentarfilmer med filmsentrene i andre land i Barentsregionen.

Sametinget har inngått en samarbeidsavtale med samiske kunstnerorganisasjoner gjennom Samisk kunstnerråd. Formålet med avtalen er å utvikle et godt og mangfoldig samisk kulturliv. Det skal også legge til rette for samisk musikk, dans, teater, film, billende kunst og kunsthåndverk. Samisk kunstnerråd gir støtte både til produksjon og visning av samisk film.

7.3.4 Festivaler og andre filmrelaterte aktiviteter

To festivaler som særlig fremmer filmer laget av samiske filmskapere i Norge er Samisk filmfestival i Kautokeino og Riddu Riddu-festivalen i Mann-

dalen i Troms. Begge festivalene henvender seg til ulike samiskspråklige grupper og publikum.

Riddu Riddu-festivalen er en kulturfestival med urfolks kulturuttrykk som fokus. Dette er en internasjonal kulturfestival for urfolk, som retter seg mot et stort og allment publikum fra hele verden. Her inngår filmprogram med samisk film og filmer av, for og om urfolk som en del av den øvrige festivalen. Festivalen mottok et tilskudd fra Norsk filminstitutt på 30 000 kroner i 2006.

Samisk filmfestival i Kautokeino er en filmfestival med hovedfokus på ny, samisk film og med sideprogrammer med urfolks film fra hele verden. Festivalen tar også sikte på å utvikle og rekruttere nye talenter. Festivalen arrangerer verksteder og foredrag i tillegg til filmvisningene. I samarbeid med Norsk filminstitutt settes det også opp et eget barnefilmprogram med samiskspråklige filmer på festivalen. Festivalen mottok et tilskudd fra Norsk filminstitutt på 100 000 kroner i 2006.

Tromsø Internasjonale Filmfestival (TIFF) løfter også frem de samiske filmene som er laget gjennom året i Film fra Nord-programmet (filmer fra Barents-regionen og andre polare områder). Dette er også et konkurranseprogram, hvor filmene konkurrerer om prisen «Tromsø-palmen». Festivalen mottok totalt 150 000 kroner i tilskudd fra Norsk filminstitutt i 2006.

Det vises også filmer på samisk eller filmer med innhold knyttet til samisk språk, historie og kultur på en rekke større og mindre lokale arrangementer der samer bor og lever.

Et interessant, viktig og alternativt produksjonsmiljø for samiske kort- og dokumentarfilmer finnes ved Universitetet i Tromsø ved studiet Visuell Kommunikasjon. Filmene som lages er en del av studiene ved master- og doktorgrad. Dette studiet er også med på å rekruttere samiske filmskapere innen kortfilm og dokumentarfilm, siden deler av studiet gir praktisk kompetanse innen foto, klipp og lyd.

Norsk filminstitutt har gjennom mer enn 15 år lagt til rette for versjonering av film til de tre ulike samiske språk – særlig rettet mot barn og unge. Versjoneringen er et samarbeid med NRK Sameradioen og Sametinget. Norsk filminstitutt utfører arbeidet og bekoster dvd-produksjonen, mens Sametinget er økonomisk ansvarlig for versjoneringsarbeidet og valg av filmer til versjonering. Det er det samiske miljøet som tar initiativ til utvalget av filmer som skal versjoneres. Filminstituttet ga ut en egen samisk filmkatalog (*Filma Sámegiellaj. Filmmat Sámegillii. Jieleme-Guvvieh*) med samiskversjonerte filmer i 2001. I hovedsak er filmene gjort tilgjengelig på vhs. Våren 2007 ga Norsk filminstitutt ut den første dvd-en med kortfilmer for barn, versjonert til nordsamisk, lulesamisk og sørsamisk.

Den kulturelle skolesekken er også med på å stimulere til filmskaping og økt kunnskap om filmmediet gjennom regissørbesøk. Fylkeskommunene i Finnmark og Troms har en bevisst holdning til å utvikle filmtilbud og regissørbesøk i skolen til samiske barn og unge.

7.3.5 Høringen

Norsk filminstitutt peker på den betydningen planene for opprettelsen av et internasjonalt samisk filmsenter i Kautokeino vil kunne få, ikke bare for nasjonal filmproduksjon, men også for nordområdene som region.

Nordnorsk filmsenter peker på den spesielle rollen filmsenteret har som knutepunktinstitusjon. Filmsenteret har et spesielt ansvar for samisk film og har hatt som funksjon å ivareta det kvenske minoritetssamfunnets forhold til film. Videre peker filmsenteret på at inntil det eventuelt opprettes et samisk filmsenter/filmfond, må oppgavene knyttet til etnisk filmkultur (samisk og kvensk) ivaretas av Nordnorsk filmsenter. Videre vises det til at arbeidet med en utredning av et samisk filmsenter snarlig bør startes opp.

FilmCamp Målselv peker på at blant annet samiske filmprodusenter er viktige samarbeidspartnere for en helhetlig regional filmpolitikk i Nord-Norge. Videre mener FilmCamp at det må opprettes et samisk filmsenter/filmfond i Kautokeino og at Norge bør søke om samarbeid og samfinansiering med Sverige og Finland (evt. også Russland).

Finnmark fylkeskommune peker på Nordnorsk filmsenters særstilling som knutepunktinstitusjon og deres spesielle ansvar for samisk film og at filmsenteret har tatt et ansvar for kvensk film. Fylkeskommunen mener at utvikling av samisk film må være en viktig del av den nasjonale filmpolitikken. Finnmark fylkeskommune vil bidra til at det igangsettes et arbeid med å etablere et samisk internasjonalt filmsenter i Kautokeino og uttrykker at dette også er en del av konkretiseringen av regjeringens nordområdestrategi innen kultur og film.

Bransjeorganisasjonene uttaler i sitt høringssvar at det bør opprettes et samisk filmsenter.

7.3.6 Departementets vurderinger og anbefalinger

Begrunnelsen for det statlige engasjementet i norsk filmproduksjon er først og fremst av kulturell karakter, jf. kapittel 6.1, og statlig støtte til filmproduksjon er et viktig virkemiddel for å sikre at publikum får et godt tilbud av filmer på eget språk, forankret i egen kultur. Det gjelder i like stor grad for samisk film som for norsk.
Utvikling og bevaring av kultur og identitet forutsetter produksjon av filmer på eget språk. Dette er ikke minst viktig for barn og unge. Samtidig er film i seg selv et «språk» og en historieforteller som har egenverdi både som underholdning, kunstform og kulturformidling. Film har en unik mulighet til å nå ut til et bredt publikum, og samisk film bør derfor som norsk film også ta sikte på å nå et internasjonalt publikum.

Departementet ser det derfor som viktig at den norske filmpolitikken bidrar til å bevare og videreutvikle den samiske kulturen. Både de generelle og spesifikke tiltakene knyttet til utvikling og produksjon av samisk film skal bidra til dette. Departementet viser her til at Nordnorsk filmsenter har et særlig ansvar for støtte til samisk film. Dette må også tas med i betraktning i sammenheng med statsstøtten til Nordnorsk filsenter.

Departementet ser derfor positivt på opprettelsen av et internasjonalt samisk filmsenter. Dette vil være i tråd med regjeringens nordområdestrategi[2] der det blant annet heter følgende:

> «Regjeringen vil legge til rette for å videreutvikle det filmkulturelle samarbeid i nordområdene ved å skape møteplasser både for det filminteresserte publikum, for filmskapere og for filmbransjen».

Departementet legger til grunn at det nye filminstituttet skal ivareta formidling og utvikling innenfor samisk film. For en videre drøfting av samisk kultur viser departementet til den kommende stortingsmeldingen om samepolitikk.

Boks 7.3 Departementets konklusjon om samisk film:

- Den norske filmpolitikken skal bidra til å bevare og videreutvikle den samiske kulturen.
- Det nye filminstituttet skal også ivareta formidling og utvikling innenfor samisk film.
- Innsatsen overfor barn og unge skal være en prioritert og integrert del av utviklingen av samisk film.
- Samisk kultur vil bli drøftet i den kommende stortingsmeldingen om samepolitikken.

[2] Regjeringens nordområdestrategi, Utenriksdepartementet 1. desember 2006.

7.4 Filmfestivaler

7.4.1 Innledning

Det finnes en rekke filmfestivaler i Norge i dag. Disse er viktige arenaer for å nå ut i hele landet med et bredt utvalg filmer fra hele verden. De fleste av disse filmene ville ikke blitt vist i ordinær kinofremvisning. Festivalene er dels eid av kinoene, dels er de selvstendige stiftelser. Festivalene mottar offentlig støtte fra en rekke kilder: sponsorer, lokale myndigheter, FILM&KINO og staten gjennom Norsk filminstitutt.

I 2006 har FILM&KINO støttet norske filmfestivaler med 6,3 mill. kroner[3] (inklusiv 2,0 mill. kroner til filmfestivalen i Haugesund), mens Norsk filminstitutt har tildelt 1,1 mill. kroner i festivalstøtte. I tillegg har Norsk filminstitutt tildelt ca.1,5 mill. kroner til festivalpriser (importstøtte) og ulike arrangement tilknyttet filmfestivalene. En rekke festivaler er støttet av begge virksomhetene. Kultur- og kirkedepartementet støttet i tillegg ulike festivaler med 1,2 mill. kroner.

FILM&KINO eier, finansierer og driver Den norske filmfestivalen AS i Haugesund sammen med Haugesund kommune og Rogaland fylkeskommune. I tillegg har FILM&KINO i 2006 gitt økonomisk støtte og konsulentbistand til i alt 22 andre festivaler. De store, allmenne landsdelsfestivalene i Tromsø, Trondheim og Bergen mottar all sin generelle støtte til drift fra FILM&KINO, mens Norsk filminstitutt står for mindre beløp til enkeltprosjekter, samt deler ut importpris til juryenes vinnerfilmer. Mer spesialiserte festivaler som Kristiansand Internasjonale Barnefilmfestival, Film fra Sør, Oslo Internasjonale Filmfestival, Samisk Filmfestival i Kautokeino, Den norske dokumentarfilmfestivalen i Volda og Fredrikstad Animasjonsfilmfestival mv., blir støttet av begge organisasjoner.

[3] I tillegg gis det tilskudd til videofestivalen.

7.4.2 Einarssonutvalget

Utvalget mener det er behov for en opprydding i ansvarsdelingen for tilskudd til festivaler. Arbeidsoppgaver vedrørende filmfestivaler bør samles og koordineres. Det forutsettes at den virksomheten som skal ha det nasjonale ansvaret for tilskudd til filmfestivaler, skal ha det helhetlige ansvaret for økonomisk støtte, inkludert festivalpriser m.m. Utvalget anbefaler at det fastsettes et regelverk som sikrer tildeling etter faste kriterier, slik at alle filmfestivaler blir ivaretatt, også små og uavhengige.

Utvalgets flertall mener at filmfestivalenes tilknytning til regionene gjennom de lokale kinoene og filmfestivalenes faglige forankring, tilsier at ansvaret for tilskudd til festivalene bør samles hos FILM&KINO. Utvalgets mindretall mener at tilskudd til festivaler bør samles i det statlige virkemiddelapparatet, som kan samordne tildelingspolitikken med et nasjonalt, filmkulturelt utgangspunkt.

7.4.3 Høringen

Høringsinstansene støtter forslaget om at det bør foretas en opprydning i ansvarsdelingen for festivalstøtte. Blant festivalene som har avgitt høringssvar, mener de fleste at festivalstøtten bør ligge i FILM&KINO. En av festivalene har ikke tatt stilling til hvor ansvaret bør ligge, men mener det viktigste er å sikre stabile, forutsigbare rammevilkår for festivalene. De fleste andre høringsinstanser mener også at festivalstøtten bør ligge i FILM&KINO, mens Norsk filminstitutt mener at ansvaret bør samordnes i det statlige virkemiddelapparatet.

7.4.4 Departementets vurderinger og anbefalinger

Filmfestivalene er viktige for at film skal nå ut til publikum i hele landet, og er også en viktig møteplass for filmbransjen. Departementet mener den offentlige støtten til filmfestivalene bør videreføres og samordnes. Departementet mener det er behov for en klargjøring av ansvarsdelingen på dette området. Det er også behov for klare og nøytrale retningslinjer som sikrer tildeling etter faste kriterier.

Departementet mener at tilskudd til festivalene, inklusiv importstøtte, bør tildeles av en uavhengig instans, og anbefaler at det opprettes et bredt festivalstøtteutvalg under FILM&KINO. Det bør utarbeides klare kriterier for tildeling av støtte. Departementet vil innlede drøftinger med FILM&KINO om rammene for støtte til filmfestivaler og sammensetningen av festivalstøtteutvalget. Ordningen vil finansieres av avgiften til Norsk kino- og filmfond.

Boks 7.4 Departmentets konklusjon om filmfestivaler:

- Departementet anbefaler at det opprettes et uavhengig festivalstøtteutvalg som tildeler tilskudd til filmfestivaler etter klare kriterier.
- Ordningen finansieres av avgiften til Norsk kino- og filmfond.

7.5 Alternative visningsarenaer: filmklubber og Bygdekinoen

7.5.1 Bakgrunn

I dette punktet drøftes de formidlingsoppgaver på filmfeltet som ivaretas av norske filmklubber og Bygdekinoen. Virksomheten disse organisasjonene driver, kan ses som et supplement til den ordinære kinodriften. Filmklubbene driver frivillig virksomhet over hele landet, viser historisk film og kvalitetsfilm, og formidler kunnskap om film. Bygdekinoen er et viktig distriktspolitisk tiltak som sørger for et kinotilbud på små steder uten fast kinovirksomhet.

7.5.2 Filmklubber og Norsk filmklubbforbund

Det har vært drevet organisert filmklubbvirksomhet i Norge siden slutten av 1950-tallet. I dag finnes det 115 aktive filmklubber over hele landet. Av klubbene er 80 vanlige filmklubber, mens 35 er ungdomsfilmklubber og barnefilmklubber. I 2006 ble det utstedt i underkant av 12 000 semestermedlemskort i vanlige filmklubber og 3 200 i barnefilmklubbene. Filmklubbenes drift er basert på lokalt engasjement og frivillig arbeid. Filmklubbevegelsen er viktig for filmkunnskap og filmentusiasme i hele landet.

Norsk filmklubbforbund (NFK) er sammenslutningen av norske filmklubber for barn, ungdom og voksne. NFK ledes av et styre valgt av og blant filmklubbrepresentantene på landsmøtet. Forbundet er medlem av Folkeuniversitetet og den internasjonale filmklubbsammenslutningen Federation Internationale de Cine Clubs (FICC).

NFKs virksomhet omfatter blant annet:
- assistanse ved oppstart av filmklubber
- import og distribusjon av film til filmklubber
- informasjon om film, filmklubber og filmpolitiske spørsmål
- arrangement av kurs og seminarer innenfor film- og medieområdet
- utvikling og publikasjon av kursopplegg og studiemateriell
- utgivelse av «Z» filmtidsskrift og medlemsbladet Filmklubbnytt
- ansvar for opprettelse og drift av filmklubber for barn og unge
- opprettelse av Arthaus-Stiftelsen for filmkunst for å sikre en bredere import av kvalitetsfilm til kinoer og filmklubber

Den typiske filmklubb viser film én dag i uken. Repertoaret består av klassikere, kortfilm, nyere aktuell film importert av forbundet, samt kinofilm fra de kommersielle utleiebyråene. Klubbene finansieres av medlemskontingenter som ligger på mellom 60 og 300 kroner per halvår, en mindre billettavgift samt kommunale tilskuddsordninger og støtte fra NFK sentralt. NFK disponerte i 2006 Frifondmidler for 500 000 kroner som i sin helhet kanaliseres videre til barne- og ungdomsfilmklubbene.

NFK sentralt mottar driftstilskudd fra FILM&KINO. Dette ansvaret ble overført til FILM&KINO i 1987 og er fastlagt i forskriften til lov om film og videogram. I 2006 var støtten på 1,5 mill. kroner. NFK mottar også tilskudd til ulike prosjekter fra FILM&KINO. I tillegg får Norsk filmklubbforbund tilskudd fra Norsk filminstitutt til barnefilmkubber, seminarer og innkjøp av filmklassikere. Til sammen utgjorde disse tilskuddene 700 000 kroner i 2006.

7.5.3 Bygdekinoen

Bygdekinoen har drevet omreisende kinovirksomhet i distriktene siden 1950. Ansvaret for Bygdekinoen ble i 1987 overført fra staten til FILM&KINO (da: Kommunale kinematografers landsforening) i forbindelse med lovfestingen av avgiften til Norsk kino- og filmfond i lov om film og videogram. Forskriftene til loven angir «ambulerande kinoverksemd» som ett av områdene avgiften skal benyttes til. Bygdekinoen er i dag en del av FILM&KINOs virksomhet, og i 2006 overførte NKFF 7,3 mill. kroner til driften av den.

Bygdekinoen har i dag 220 spillesteder. Den sysselsetter til sammen 27 maskinister over hele landet, hvorav tolv på heltid. Spillestedene betaler en andel av tjenesten.

I 2006 hadde Bygdekinoen 148 000 besøkende, en oppgang på 10 pst. sammenliknet med 2005, og det beste resultatet for Bygdekinoen siden rekordåret 2001. Bygdekinoen har som målsetting å prioritere barn og unge i valg av film. Tolv av de 15 best besøkte filmene i 2006 var barne- og ungdomsfilmer. Barnefilmene står alene for rundt 2/3 av det totale besøket. Fire av de 15 best besøkte filmene på Bygdekinoen i 2006 var norske, og totalt hadde norsk film en andel på 20 pst. av besøket.

For å sikre kinotilbudet i distriktene i årene som kommer er Bygdekinoen, som en av de første kinoene i landet, med på forsøket som nå pågår med digital kino i Norge. Bykle kommune etablerte i samarbeid med FILM &KINO og Nordic Digital Alliance digital prøvedrift på Bygdekinoen høsten 2006.

7.5.4 Einarssonutvalget og høringen

Einarssonutvalget mener at FILM&KINO fortsatt skal drive Bygdekinoen. Utvalget peker på at det er liten konsekvens i at den sentrale filmklubbdriften for voksne støttes av FILM&KINO, mens staten har ansvaret for barnefilmklubbene og innkjøp av historisk film og norsk kortfilm. Utvalget mener derfor at ansvaret bør samles. Utvalget ser filmklubbvirksomheten som tettere knyttet til lokale cinematek og filmhistorisk virksomhet enn til den lokale kinodriften, og mener derfor at ansvaret for filmklubbene i sin helhet bør overføres det statlige virkemiddelapparatet på filmområdet.

Norsk filmklubbforbund peker på at de har et godt samarbeid med både FILM&KINO og Norsk filminstitutt. FILM&KINO er en naturlig samarbeidspartner for prosjekter som har med kinoene å gjøre, mens Norsk filminstitutt er en nærliggende partner for innkjøp av norske kortfilmer og filmklassikere. Norsk filmklubbforbund ser likevel fordelen med å forholde seg til kun én samarbeidspartner. Forbundet ser for seg at en ny statlig virksomhet på filmområdet kan være en slik partner, forutsatt at den tilføres tilstrekkelige ressurser.

FILM&KINO støtter Einarssonutvalgets innstilling.

7.5.5 Departementets vurderinger og anbefalinger

Departementet ser Bygdekinoen og filmklubbene som alternative visningsarenaer, og et viktig supplement til den ordinære kinodriften. Uten Bygdekinoen ville ikke kinovisning av aktuelle filmer vært mulig på mindre steder i distriktene. Filmklubbene er en viktig og tradisjonsrik kilde til filmkunnskap og filmentusiasme. Departementet viser også til regjeringens satsing på frivillighet. Filmklubbene, som drives av 400 frivillige styremedlemmer over hele landet, er et viktig bidrag til frivilligheten på filmområdet.

Departementet viser til at Einarssonutvalget er enstemmig i sin anbefaling av at Bygdekinoen fortsatt bør sikres drift gjennom sin tilknytning til FILM&KINO. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Departementet støtter ikke anbefalingen fra Einarssonutvalget og Norsk filmklubbforbund om å overføre ansvaret for filmklubbene til staten. Filmklubbene er etter departementets oppfatning nært tilknyttet distribusjons- og visningsleddet, og har således arbeidsoppgaver som ligger nær virksomheten til FILM&KINO. Departementet mener derfor at ansvaret for tilskudd til norsk filmklubbforbund fortsatt skal ligge hos FILM&KINO. FILM&KINO bør også ha ansvaret for tilskudd til barnefilmklubbene. Det vises for øvrig til vurderingene av FILM&KINOs oppgaver i kapittel 5.3.

Boks 7.5 Departementets konklusjon om Bygdekinoen og filmklubbene:

- Departementet ser Bygdekinoen og filmklubbene som viktige alternative visningsarenaer til ordinær kinodrift.
- Både Bygdekinoen og filmklubbene bør fortsatt sikres drift gjennom tilskudd fra FILM&KINO.

Figur 7.1 Den sommeren jeg fylte 15. Regi: Knut Andersen. Produsent: Teamfilm AS.

8 Barn og unge

8.1 Innledning

Soria Moria-erklæringen presiserer at kulturpolitikkens viktigste oppgave er å legge til rette for et mangfold av kulturtilbud og kunstneriske uttrykk. Et prioritert mål er å sikre at alle får tilgang til kunst- og kulturopplevelser samt å sørge for at muligheten til å uttrykke seg gjennom kunst og kultur ikke skal være avhengig av geografi eller sosiale skillelinjer. Det offentlige har et spesielt ansvar for å ta vare på kulturområder som har verdier utover en ren kommersiell appell.

Kunst og kultur rettet mot barn og unge er en viktig del av den nasjonale kulturpolitikken, og filmkulturelle tiltak for barn og unge bør inngå i en helhetlig filmpolitikk. Et av hovedmålene på filmområdet er å sikre barn og unge tilgang til audiovisuelle produksjoner av høy kvalitet, basert på norsk innhold og språk.

8.2 Statlige filmkulturelle oppgaver rettet mot barn og unge

Nasjonale filmkulturelle tiltak for barn og unge forvaltes i dag hovedsakelig av to institusjoner: Norsk filminstitutt og FILM&KINO.

FILM&KINO har ansvaret for prosjekter knyttet til skolekino og hovedansvar for import og spredning av barne- og ungdomsfilm via kinoene, inkludert lanserings- og versjoneringsstøtte til barne- og ungdomsfilm. FILM&KINO avsetter årlig et større beløp til initiering og støtte av ulike skolekinoprosjekter, blant annet gjennom Den kulturelle skolesekken. De utvikler også studieopplegg knyttet til skolefilmer. Virksomheten gir dessuten økonomisk støtte til barne- og ungdomsfilmfestivaler samt kurs- og informasjonsvirksomhet over hele landet. FILM&KINO samarbeider tett med fylkeskommunene i sitt arbeid rettet mot barn og unge, og arrangerer blant annet regionale skolekinoturnéer innenfor Den kulturelle skolesekken i fylkene.

Norsk filminstitutt har ansvar for det øvrige filmkulturelle arbeidet rettet mot barn og unge, herunder innkjøp, utgivelse og distribusjon av kortfilm og dokumentarfilm. Distribusjon av film til skoler, bibliotek og private skjer både gjennom salg av dvd/video, og gjennom klikkefilmtjenesten Filmarkivet.no. Denne tjenesten er et samarbeid mellom Norsk filminstitutt og Norgesfilm AS. Norsk filminstitutt finansierer også versjonering av utvalgte barnefilmer til norsk og samiske språk, og gir støtte til diverse kurs, medieverksteder og festivaler. I tillegg gjennomføres tiltak lokalt på Filmens Hus i Oslo, som for eksempel omvisning i Filmmuseet sammen med visning av ny og gammel film for barn og unge. Norsk filminsitutt driver også en barnefilmklubb sammen med Norsk barnefilmklubbforbund.

Norsk filminstitutt er norsk partner i det nordiske samarbeidet dvoted, en interaktiv nettbasert møteplass mellom unge filmskapere og profesjonelle mentorer fra de nordiske landene. Mange unge filmskapere har etablert egne nettsteder for distribusjon av egne produksjoner, og dvoted kommuniserer med disse nettstedene.

Norsk filminstitutt har videre ansvar for å forvalte nasjonale midler til å støtte filmprosjekter i Den kulturelle skolesekken, denne oppgaven er delegert fra Kultur- og kirkedepartementet. Årlig avsettes 3 mill. kroner til dette fra Den kulturelle skolesekken. I tillegg disponerer kommunene og fylkeskommunene egne midler som forvaltes lokalt og regionalt.

8.3 Andre aktører og møteplasser

En rekke nye visningsarenaer for film laget av barn og unge er i ferd med å vokse frem, og nye formidlingskanaler som klikkefilmportaler og web-tv er allerede tatt i bruk. En rekke små og store festivaler rundt omkring i landet viser i dag filmer produsert av barn og unge. Amandusfestivalen på Lillehammer er den viktigste nasjonale filmfestivalen med dette fokuset. Amandusfestivalen fungerer også som en døråpner for de unges filmer til andre filmfestivaler for barn og unge rundt om i verden. Festivalen samarbeider med liknende festivaler i andre land.

Ungdommens kulturmønstring er også en visningsarena for film laget for og av unge, med mønstringer både lokalt, regionalt og nasjonalt.

For norske og internasjonale filmer laget for barn og unge er Kristiansand Internasjonale Barnefilmfestival en viktig arena. Festivalen samarbeider både med Den kulturelle skolesekken og lokale aktører på kunstområdet. I tillegg er den et bransjetreffsted for alle som jobber med og for film og kultur rettet mot barn og unge. De siste årene har festivalen også utviklet seg til å bli et marked for salg av norske og nordiske barnefilmer til andre land.

Flere filmverksteder og veksthus rettet mot barn og unge har vokst frem de siste årene. Disse gjør en viktig innsats for utvikling av regional og lokal filmkunnskap, produksjon av film og talentutvikling. Mediefabrikken i Akershus har ansvar for den praktiske oppfølging av nettstedet dvoted fra norsk side, og har gjennom mange års arbeid for barn og unge etablert seg som et aktivt og kreativt medieverksted. I Tromsø er Tvibit et viktig ressurssenter for unge filmskapere. Flere regioner har en kraftig oppblomstring av liknende veksthus/filmverksteder.

8.4 Einarssonutvalgets forslag

Utvalget peker på flere områder der satsingen på barn og unge bør videreutvikles som en del av en helhetlig, statlig filmpolitikk:

Barne- og ungdomsfilm på kino

For å sikre tilgang til relevante filmer på kino, skal produksjon av norske filmer for barn og unge prioriteres. FILM&KINOs finansiering og administrasjon av støttetiltak for import, versjonering og ekstra kopier av utenlandsk barnefilm bør videreføres.

Film i skolen

FILM&KINOs skolekinotilbud bør videreutvikles. Filmområdet kom forholdsvis sent inn som et eget uttrykk i Den kulturelle skolesekken og er i store deler av landet ikke like godt representert som de andre kunstuttrykkene. Filmens plass i Den kulturelle skolesekken bør derfor styrkes gjennom et tettere samarbeid mellom det nasjonale, regionale og lokale nivået, og en klarere ansvarsdeling mellom det statlige virkemiddelapparatet og fylkene og kommunene. Det statlige virkemiddelapparatet som koordinerende instans bør i samarbeid med regionene initiere og utvikle prosjekter som kan turnére nasjonalt, mens prosjekter med utelukkende lokal spredning i hovedsak bør støttes av kommunene og fylkeskommunene. Samtidig har det statlige virkemiddelapparatet et spesielt ansvar for å følge opp de delene av landet som i dag har et lite utviklet eget tilbud.

Med digitaliseringen av filmen tas i tillegg nye formidlingskanaler i bruk. Det statlige virkemiddelapparatet bør ha ansvaret for å videreutvikle dette, blant annet basert på den distribusjon som i dag skjer av kvalitetsfilm til skolene gjennom den digitale tjenesten Filmarkivet.no.

Filmtilbud utenfor skoleverket

Det er viktig at det finnes tilbud utenfor skoleverket som filminteresserte barn og unge aktivt kan oppsøke og bruke i fritiden. Nettbaserte løsninger, som det nordiske nettstedet dvoted, er et godt eksempel på hvordan man gjennom nye kanaler kan gi barn og unge over hele landet et profesjonelt tilbud. Denne typen tilbud til barn og unge bør følges opp og videreutvikles av det statlige virkemiddelapparatet.

Regionale filmsentre, lokale medieverksteder, ungdomshus og fritidsklubber tilbyr i dag ulike former for filmverksteder, hvor barn og unge lokalt kan jobbe praktisk med filmmediet. Målet med å opprette flere lokale og regionale medieverksteder eller filmveksthus, er at så mange som mulig skal få muligheten til å utvikle og stimulere sin interesse for film gjennom praktisk produksjon og eksperimentering med mediet. Dette gjelder ikke bare tradisjonell filmproduksjon, men også musikkvideo, dataspill m.m. Utvalget mener det bør utarbeides en helhetlig plan for utvikling av slike filmveksthus i samarbeid med fylkeskommunene, kommunene, de regionale filmsentrene og lokale ungdomshus og medieverksteder. Ansvaret for utviklingen av satsingen og fordelingen av de statlige bidragene bør legges til det statlige virkemiddelapparatet.

Visningsarenaer

Ytterligere tilskudd til visningsarenaer for film laget av barn og unge, bør ses i sammenheng med satsingen på regionale og lokale medieverksteder og filmveksthus, og fordeles av samme instans som håndterer denne satsingen. Å sørge for seriøse og gode distribusjonsmuligheter på kino og gjennom de nye formidlingskanalene, bør priori-

teres. Kinoene vil fortsatt være en viktig møteplass mellom filmen og barn og unge, men i det endrede mediebildet vil også langt flere kanaler bli tatt i bruk. Ny teknologi gir også større rom for talentutvikling. Ansvaret for dette arbeidet bør forankres sentralt i virkemiddelapparatet, i nært samarbeid med de regionale filmsentrene.

8.5 Høringen

Høringsuttalelsene er svært positive til at utvalget anser tiltak rettet mot barn og unge som en integrert og prioritert del av den samlede, statlige filmpolitikken. Det er derimot ulike syn på hvorvidt nasjonale oppgaver rettet mot barn og unge skal forvaltes av to institusjoner som i dag, eller om de skal samles i én institusjon – og i så fall hvilken.

Norsk filmfond mener at FILM&KINO bør få et helhetlig ansvar for det sentrale formidlingsarbeidet rettet mot barn og unge, samtidig som de regionale filmsentrene får styrket sine tiltak rettet mot barn og unge i regionene. Norsk filmfond finner Einarssonutvalgets forslag om å splitte ansvaret for tiltak mot barn og unge mellom to virksomheter uheldig dersom man ønsker et helhetlig og offensivt grep på dette feltet. I følge Norsk filmfond har oppgavene på området en gjennomgripende regional karakter som gjør at FILM&KINO, med sin sterke regionale forankring og legitimitet, er særdeles godt egnet til å påta seg dette ansvaret.

Norsk filmfond foreslår også at arbeidet rettet mot barn og unge styrkes ved at det sees i sammenheng med avgiften til Norsk kino- og filmfond, og at forskrift om film og videogram § 3.2 utvides til å omfatte formidlingstiltak rettet mot barn og unge.

Norsk filminstitutt støtter utvalgets syn på at innsatsen overfor barn og unge bør være en prioritert og integrert del av den samlede filmpolitikken, og har som målsetting at barn og unge over hele landet skal møte filmen der de bor, både som publikum og utøver. Det påpekes at barn og unge må bli presentert for, og bli kjent med, bredden i norsk filmkultur – fra kortfilm og dokumentarfilm til spillefilm.

Norsk filminstitutt viser til at Den kulturelle skolesekken legger et godt grunnlag for satsing på disse områdene. Norsk filminstitutt mener det er hensiktsmessig at det statlige virkemiddelapparatet har ansvaret for å følge opp filmpolitiske tiltak og føringer som angår barn og unge på nasjonalt nivå, men i nært samarbeid med regionene der prosjektene skal realiseres.

Norsk filminstitutt understreker også betydningen av en helhetlig filmpolitikk som sikrer den filmkulturelle grunnutdanningen i yngre år, ved å styrke samarbeidet mellom kultur- og utdanningssektorene.

FILM&KINO peker på at innsatsen overfor barn og unge må være en prioritert og integrert del av filmpolitikken, og ha som målsetting at barn og unge over hele landet skal møte filmmediet både som publikum og utøver. Filmkulturelle tiltak rettet mot barn og unge krever en solid regional og lokal forankring, med et tydelig uttalt ansvar hos kommuner og fylkeskommuner. Den fremtidige digitaliseringen av kinoene gjør at disse kan fremstå som visningsarenaer for filmer av og for barn. I samarbeid med regionale filmsentre, medieverksteder og andre aktiviteter for barn og unge, vil det kunne skapes nye arenaer for innblikk og deltakelse i filmmediet.

Fylkeskommuner og *kommuner* med regionale filmsentre og aktive filmverksteder for barn og unge, er opptatt av å styrke arbeidet for barn og unge gjennom både regionale og nasjonale satsinger. Felles for uttalelsene fra ulike regioner, er viktigheten av å ha en samlende institusjon med ansvaret for koordinering av tiltak og støtte rettet mot barn og unge.

Amandusfestivalen mener at den statlige virksomheten på filmområdet bør forvalte støtte til nasjonale og større regionale tiltak som er avhengig av en forutsigbar økonomi, for eksempel film- og kulturfestivaler og medieverksteder. Deltakelse i nordiske og internasjonale fora og prosjekter bør også ivaretas av den statlige virksomheten. Ifølge Amandusfestivalen bør også oppfølging av filmpolitiske mål og status som rådgivende organ for departementet på området barn og unge, tillegges den statlige virksomheten. Distribusjon av norske filmer til barn og unge på dvd og klikkefilm og forvaltning av nasjonal støtte til barnefilmklubbene bør også ligge i den statlige virksomheten. Videre mener Amandusfestivalen at forvaltning av nasjonale midler til Den kulturelle skolesekken, herunder rådgivende funksjon for regionene, bør inngå i den statlige virksomheten.

Amandusfestivalen mener at FILM&KINO bør forvalte oppgaver knyttet til distribusjon av norske og utenlandske spillefilmer for barn og unge på kino, initiering av og støtte til skolekinoordninger, herunder utvikling av tilleggsmateriell for bedre tilgjengeliggjøring av film på kino for barn, samt støtte til tiltak og festivaler som styrker skolekinoordninger lokalt.

Også *Barneombudet* støtter utvalget i at satsing på barn og unge er en svært viktig del av en helhetlig filmpolitikk, og at produksjon for barn og unge skal prioriteres. Det påpekes at film for barn og unge må vise bredde, og ikke bare ha en kommersiell interesse. Barneombudet understreker viktigheten av et godt tilbud der barn og unge bor og oppholder seg.

8.6 Departementets vurderinger og anbefalinger

Innsatsen overfor barn og unge skal være en prioritert og integrert del av den samlede filmpolitikken. Barn og unge er innovatører på mediefeltet, og deres medievaner er i stadig endring og utvikling. Kunnskap om og tilgang til audiovisuelle produksjoner, bør integreres i både skolen og fritiden og inngå i en helhetlig filmpolitikk.

Hovedmålet for barn og unge på filmområdet er å sikre barn og unge tilgang til audiovisuelle produksjoner av høy kvalitet basert på norsk innhold og språk. Departementet viser til kapittel 4.4, der følgende mål er satt for statens innsats overfor barn og unge på filmområdet:

- det skal produseres gjennomsnittlig minst fem langfilmer for barn og unge årlig
- film skal ha en sterk posisjon blant barn og unge som publikum og utøver i skole og fritid

Departementet mener at ansvaret for statlige, filmkulturelle tiltak rettet mot barn og unge bør styrkes og koordineres bedre. FILM&KINOs nærhet til kommunene og kinoene, samt erfaring med skolekino og tilrettelegging av undervisningsopplegg om film, gjør etter departementets mening FILM&KINO særlig rustet til å få et større ansvar. Det vises til omtale i kapittel 5.3. Det er imidlertid mange instanser som må handle sammen om målene for satsingen på barn og unge skal nås. Det bør derfor utarbeides en handlingsplan for denne satsingen i samarbeid mellom FILM&KINO, det nye filminstituttet og Kultur- og kirkedepartementet. Andre aktører som er sentrale på dette området vil bli invitert med i dette arbeidet. I den forbindelse må også ansvarsfordelingen på området gjennomgås og avklares.

Boks 8.1 Departementets konklusjon om barn og unge:

- Innsatsen overfor barn og unge skal være en prioritert og integrert del av den samlede filmpolitikken.
- Ansvaret for statlige, filmkulturelle tiltak rettet mot barn og unge i hele landet bør styrkes og koordineres bedre. FILM&KINO får hovedansvaret for tiltak rettet mot barn og unge.
- FILM&KINO, det nye filminstituttet og Kultur- og kirkedepartementet bør i samarbeid utarbeide en handlingsplan for satsingen på barn og unge.

Figur 8.1 Kvinnens plass. Regi: Nils R. Müller. Produsent: NRM-Film AS.

9 Likestilling

9.1 Innledning

Paragraf 1 a. i likestillingsloven pålegger offentlige myndigheter å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling på alle samfunnsområder. Dette gjelder også på kulturfeltet. Kjønn og kultur er et viktig likestillingspolitisk tema fordi kulturen har innflytelse på vår forståelse av kjønn. Film er et av vår tids viktigste kulturuttrykk, og likestilling både foran og bak kamera er et viktig kulturpolitisk mål.

Regjeringen har satt som mål at kvinneandelen i nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjon skal være 40 pst. innen 2010.

I den svenske filmavtalen for 2006-2010 ble det satt som mål at det innen 2009 skal være minst 40 pst. kvinner blant manusforfattere, regissører og produsenter som mottar statlig støtte.

Kjønnsoppdelt statistikk, mål og indikatorer er nødvendige hjelpemiddel i likestillingsarbeidet. Rapporten «Tallenes tale», som ble fremlagt i januar 2006, hadde som formål å se på fordelingen av offentlige tilskudd til norsk filmproduksjon fra et kjønnsperspektiv. Rapporten dokumenterer en kjønnsmessig ubalanse i tildelingen av de statlige midlene til filmproduksjon, og statistikken viser en kjønnsfordeling i norsk filmbransje på om lag 80:20, der kvinner er underrepresentert. Tallene viser skjevheter mellom kjønn når det gjelder ledende nøkkelposisjoner (regissører, manusforfattere og produsenter) og fordeling av midler. Kvinneandelen er særlig lav blant produsenter.

Siden oppstarten av Den norske filmskolen i 1997, har det vært nær 50-50 andel mannlige og kvinnelige studenter fordelt på de ulike linjene. Antallet kvinner og menn på særlig manus-, regi- og produsentlinjen, varierer noe fra år til år, men samlet fordeler kjønnene seg forholdsvis likt i antall utdannede manusforfattere, regissører og produsenter. Samtidig bør det nevnes at kjønnsbalansen i den faglige staben av ansatte ved Den norske filmskolen er svært skjev, med henholdsvis 13 menn og tre kvinner.

Norsk filmutviklings støtte til manuskriptutvikling viser at noe over 40 pst. av langfilmmanuskriptene som mottar støtte, utvikles av kvinnelige manusforfattere.

Til tross for en likevektig kjønnsbalanse i utdanningsinstitusjoner og en forholdsvis jevn fordeling av statlige midler til manuskriptutvikling, ser man en markant skjevhet på 80:20 når det kommer til tildeling av produksjonstilskudd til spillefilm. Det bør samtidig nevnes at kjønnsbalansen for produksjon av dokumentarfilm er bedre enn for spillefilm. For 2006 viser tall fra Norsk filmfond at ved tilskudd til dokumentarfilmproduksjon har mer enn 40 pst. av midlene gått til prosjekter med kvinnelig regissør.

Både offentlige debatter og rapporten «Når menn velger menn og kvinner velger menn.» peker på at det eksisterer dels konkurrerende virkelighetsoppfatninger med henblikk på hvilke hindringer og begrensninger kvinner står overfor, både når det gjelder rekruttering til produksjonsmiljøene og fordeling av midler til spillefilmproduksjon. Det er vanskelig å gi et entydig svar på komplekse problemstillinger og eventuelle usynlige strukturer, barrierer og kulturer.

Rapporten «Rekruttering til norsk filmproduksjon», utarbeidet av AC Nielsen i august 2006, går bak tallene. Her benyttes dybdeintervjuer med 28 sentrale aktører i filmbransjen for å belyse mekanismer som kan være med på å forklare den skjeve kjønnsfordelingen. Analysebyrået fant to typiske inngangsporter til nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjonsmiljø, henholdsvis *trappetrinnsmetoden,* der kunnskap tilegnes gjennom praktisk yrkesutøvelse, og *skolemetoden* som er knyttet til filmfaglig utdanning. Som grunnlag for rekruttering til bransjen skilte intervjuobjektene mellom en *personorientert retning,* hvor såkalt «der-og-da» bekjentskap er utslagsgivende, og en *triangelfokusert retning,* der det legges vekt på å bygge opp gode samarbeidstriangler mellom manusforfatter, produsent og regissør over tid. Denne modellen legges det stor vekt på ved Den norske filmskolen.

For å stimulere til å øke andelen kvinner i ledende funksjoner i norsk filmproduksjon, har Norsk filmfond opprettet en egen utviklingspott for spillefilm som skal prioritere kvinner. I 2006

ble det satt av 2 mill. kroner til satsingen, kalt Signatur K. For å søke om midler fra denne potten må kvinner inneha minst to av nøkkelposisjonene i produksjonen, og det skal fortrinnsvis være en kvinnelig ledende hovedrolle. Norsk filmfond driver også et bevisst arbeid for å prioritere kvinner ved blant annet tilskudd til utvikling, kortfilm og novellefilm uten at dette er nedfelt i en streng kvoteringspolitikk.

På oppdrag av Kultur- og kirkedepartementet arrangerte Norsk filmutvikling i august 2006 et seminar med temaet «Hvor står kvinner i norsk filmbransje – og hvor burde de stå?» Formålet med seminar var todelt. For det første å samle filmbransjen, og skape et forum for å diskutere hva bransjen selv kan gjøre med den skjeve fordelingen av kjønn. For det andre belyste seminaret statens rolle i likestillingsarbeidet og mulige tiltak. Seminaret bidro til å sette søkelyset på situasjonen i dag, samtidig som ulike bransjeorganisasjoner la frem forslag til tiltak for å bedre likestillingen i fremtiden.

9.2 Einarssonutvalgets forslag

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. Utvalget mener at innen utgangen av 2010 skal minst 40 pst. av nøkkelposisjonene i norsk film (manus, regi, produsent og hovedrolle) besettes av hvert kjønn. Dette gjelder innen kortfilm, dokumentarfilm og spillefilm.

Utvalget mener det er viktig at publikum møter norske filmer som har kvinner i hovedrollen. Derfor har utvalget utvidet antall nøkkelfunksjoner til også å gjelde hovedrolle.

Utvalget har også foreslått at innen 2010 skal minst 40 pst. av medlemmene i inntakskomitéer ved Den norske filmskolen og øvrige filmstudier ved høyere utdanning være av hvert kjønn. Det etterstrebes at innen 2010 skal minst 40 pst. av lærerkreftene ved Den norske filmskolen og øvrige filmstudier ved høyere utdanning være besatt av hvert kjønn. Innen den offentlige filmadministrasjonen og bevilgende stillinger skal minst 40 pst. være av hvert kjønn.

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. Disse er gjengitt i boks 9.1

Boks 9.1 Einarssonutvalgets forslag til tiltak for økt likestilling

- I tilskudd til pakkefinansiering av utviklingsprosjekter, bør det kreves at produsentene i sine søknader redegjør for hvilke skapende krefter de vil engasjere/samarbeide med, og at minst 40 pst. av disse er av hvert kjønn. Det bør også vurderes om slike utviklingsprogrammer skal utvides til også å omfatte tv-produksjon og ha tilsvarende krav.
- Billettstøtten bør utvides slik at det gis 100 pst. billettstøtte til filmer der to av fire nøkkelfunksjoner (manus, regi, produsent og hovedrolle) besettes av kvinner.
- Markedsbasert tilskuddsordning endres slik at det innføres et «poengtillegg» for kvinnelige nøkkelfunksjoner. Dersom det må velges mellom prosjekter innen denne støtteordningen, vil prosjekter der to av fire nøkkelfunksjoner innehas av kvinner bli prioritert på ellers like vilkår.
- Ved tilskudd til talentutvikling, i eventuelle mentorordninger og ved tildeling av stipend, skal minst 40 pst. av tildelingene være til hvert kjønn.
- Utvalget mener videre at bevisstheten om den skjeve kjønnsbalansen med hell kan økes, og at kompetansen som må til for å endre forholdene må styrkes. Den delen av virkemiddelapparatet som bevilger støttemidler bør gjennomgå et program der rutinene for saksbehandling analyseres, sett i et kjønnsperspektiv.

9.3 Høringen

Ingen av høringssvarene som kommenterer Einarssonutvalgets forslag stiller seg negative eller går i mot hovedmålene som legges frem. De som har kommentert kapitlet som omhandler likestilling i filmbransjen, stiller seg bak forslagene og ønsker de fleste av tiltakene velkomne. Norsk filmfond kommenterer i sitt høringssvar at de er uenig med utvalget i at 100 pst. billettstøtte er et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå større kvinneandel. Mange av høringsinstansene utelater å kommentere likestillingsforslagene som fremmes i utvalgsrapporten. Av det kan man trolig slutte at det er enighet om målene.

Women in Film and Television (WIFT) støtter forslagene, og mener i tillegg at det er ønskelig med et fremtidig «Likestillingsombud for film» slik at statistikk kan følges over tid.

Høgskolen i Lillehammer, Den norske filmskolen støtter hovedmålene i utvalgets innstilling og har allerede disse som interne retningslinjer. Imidlertid begrunnes mangelen på kjønnsbalanse på undervisningssiden med at det er mangel på kvinnelige kompetente filmkunstnere på undervisningssiden som er innstilt på å være minst fire år ved Filmskolen.

9.4 Departementets vurderinger og anbefalinger

9.4.1 Mål

Ulike kulturuttrykk har generelt innflytelse på vår forståelse av kjønn og oppfatninger av kjønnsroller. I forlengelse av dette er likestilling både foran og bak kamera et sentralt kulturpolitisk mål. Dette er blant annet er nedfelt i St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Regjeringens mål er å øke kvinneandelen i nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjon. Regjeringen har satt et kvantitativt mål om at det innen 2010 skal være minst 40 pst. kvinner i nøkkelposisjoner (manus, regi og produsent). Dette gjelder for både kort-, dokumentar- og langfilmproduksjon.

Bak denne målsettingen ligger et rettferdighetsprinsipp om like muligheter for kvinner og menn. Departementet er også av den oppfatning at en bedre kjønnsbalanse i norsk filmproduksjon vil øke mangfoldet og således bidra til at norsk film blir ytterligere forbedret.

Det er viktig at publikum møter norske filmer som har kvinner i hovedrollen. Departementet mener det må være et mål at det er en jevnere kjønnsbalanse i hovedrollene. At 40 pst. av nøkkelposisjonene manus, regi og produsent besettes av hvert kjønn, mener departementet på sikt vil resultere i en representativ kjønnsbalanse også i filmenes hovedroller.

En endring av billettstøtten til 100 pst. i de tilfeller der to av fire nøkkelposisjoner er besatt av kvinner, vil bli vurdert nærmere i forbindelse med gjennomgangen av billettstøtteordningen.

Departementet mener at en balansert kjønnssammensetning ved utdanningsinstitusjoner og offentlig filmadministrasjon kan ha betydning for en jevnere kjønnsbalanse i norske filmer.

Universitets- og høyskolelovens § 6-2 fastslår at «Universiteter og høyskoler skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene for samtlige kategorier av stillinger ved institusjonen». Regjeringen understreker at likestillingshensyn ved universiteter og høyskoler er et prioritert område.

9.4.2 Tiltak

Departementet mener det er nødvendig å ta i bruk særskilte virkemidler for å oppnå målene. Disse bør knyttes til allerede eksisterende ordninger, og der det er nødvendig vil departementet endre forskriftene i henhold til tiltakene som foreslås:

1. Ved tilskudd til pakkefinansiering av utviklingsprosjekter kreves det at produsentene i sine søknader redegjør for hvilke skapende krefter de vil samarbeide med, og at minst 40 pst. av disse er av hvert kjønn.
2. Der det søkes om tilskudd etter markedsvurdering, vil et prosjekt bli vurdert til flere poeng dersom flere kvinnelige nøkkelposisjoner er knyttet til prosjektet[1]. Dersom det må velges mellom prosjekter innen denne støtteordningen, bør prosjekter der to av tre nøkkelfunksjoner innehas av kvinner bli prioritert på ellers like vilkår.
3. Ved tilskudd til talentutvikling, i mentorordninger og ved tildeling av stipend på filmområdet, skal minst 40 pst. av tildelingene være til hvert kjønn.

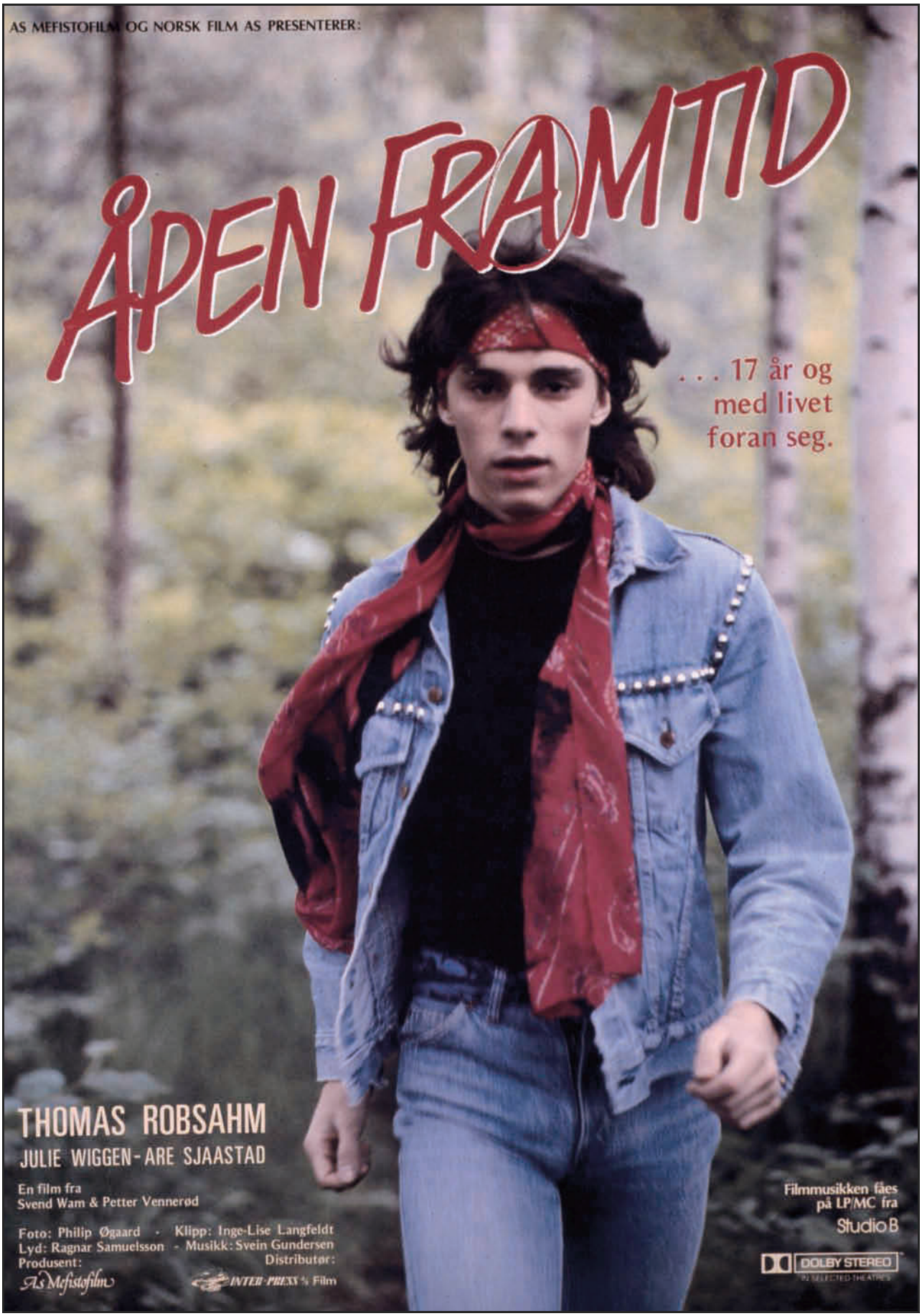
Departementet er enig i Einarssonutvalgets forslag om at den delen av virkemiddelapparatet som bevilger støttemidler bør gjennomgå et program der rutinene for saksbehandling analyseres, sett i et kjønnsperspektiv.

Departementet anbefaler at det innføres ytterligere kvotering hvis ikke målet om minst 40 pst. kvinner/menn i nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjon er nådd innen utgangen av 2010.

[1] Jf. Kap. 6 Tilskuddsordninger. I de tilfeller der for mange prosjekter oppfyller kravene til tilskudd etter markedsvurdering, får et ekspertpanel søknadene til vurdering. Det gis da poeng til det enkelte prosjekt etter et utarbeidet skjema.

Boks 9.2 Departementets konklusjon om likestilling:

- Innen 2010 skal andelen kvinner/menn i nøkkelposisjoner være minst 40 pst.
- Særskilte virkemidler vil bli tatt i bruk for å oppnå målet. Disse skal knyttes til allerede eksisterende ordninger.
- Ved tilskudd til pakkefinansiering av utviklingsprosjekter kreves det at minst 40 pst. av de skapende kreftene er av hvert kjønn.
- Ved tilskudd etter markedsvurdering, vil et prosjekt bli vurdert til flere poeng dersom flere kvinnelige nøkkelposisjoner er knyttet til prosjektet.
- Ved tilskudd til talentutvikling, i mentorordninger og ved tildeling av stipend på filmområdet, skal minst 40 pst. av tildelingene være til hvert kjønn.
- Departementet anbefaler at det innføres ytterligere kvotering hvis ikke målet om minst 40 pst. kvinner/menn i nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjon er nådd innen utgangen av 2010.



Figur 9.1 Åpen framtid. Regi: Svend Wam. Produsent: Mefistofilm AS, Norsk Film AS.

10 Digital kinoframtid

10.1 Innledning

I dette kapitlet vil det bli redegjort kort for status for den digitale kinoen, og mulighetene som finnes for finansiering av den nødvendige teknologien og utstyret.

Overgangen fra analoge til digitale kinovisninger er en teknologisk revolusjon. Ikke siden innføringen av lydfilm tidlig på 1930-tallet har det skjedd en så omfattende endring av kinoteknologien. I praksis innebærer digitalisering av kinoene at filmene lagres på digitale filer istedenfor filmruller, som medfører at alt utstyr for lagring og fremvisning av film må skiftes ut. Dette er en teknologisk endring som byr på store utfordringer, men som også gir nye muligheter for kinoene.

Den digitale kinoen har vært bebudet en stund, men uenighet om løsninger og teknikk har forsinket planene. Den siste tiden har imidlertid de store, internasjonale aktørene på feltet blitt enige om tekniske spesifikasjoner. Det arbeides for å komme frem til et felles filformat. Man antar at det vil finne sin løsning sommeren 2007.

10.2 Definisjoner

Forkortelsene E-kino og D-kino brukes begge om digital kino. Disse har i den senere tid blitt brukt til å beskrive to former for digitalkino:

- E-kino (elektronisk kino) er et paraplybegrep som innbefatter alle former for elektroniske/digitale visninger av alle former for levende bilder på kino eller i kinoliknende lokaler.
- D-kino (digital kino) innebærer digital visning av hovedsakelig nye spillefilmer på kino etter internasjonalt aksepterte standarder.

D-kino er det samme som det amerikanske begrepet *Digital Cinema*.

I juni 2005 ble Digital Cinema Initiative (DCI), en gruppe nedsatt av de store Hollywood-studioene, enige om felles spesifikasjoner for digital visning av film på kino i fremtiden. Disse såkalte DCI-spesifikasjonene omhandler kravene til distribusjonsmaster, kompresjon, kryptering og pakking av filene, samt kravene til utstyret på kinoene. De inneholder også en omfattende beskrivelse av hvordan man kan beskytte innholdet mot piratkopiering.

10.3 Status for overgangen til digital kino i Norge

Sammenliknet med andre land ligger Norge langt fremme når det gjelder kompetanse, utredninger og forsøk med digitalisering av kinoer. Norske kinoer har fått erfaring gjennom flere års visning av digital kinoreklame. Denne distribusjonen og visningen er i en langt lavere kvalitet enn DCI krever, men har gitt norske kinoer erfaring med håndtering av digitale formater. Kinoene i Bergen og Trondheim var tidlig ute med testing av de første digitale kinoprojektorene, og i Norge har Trondheim kino og Norsk filminstitutt prøvd ut 4K-projektorer, som foreløpig har den høyeste oppløsningen.

I august 2004 ble den norske D-kino alliansen etablert. Representanter fra alle ledd i kinonæringen gikk her sammen om å finne modeller for en total overgang til digital kino. Alliansen startet som en uformell arbeidsgruppe med deltakere fra de største kinoene, filmdistributørene, FILM&KINO og Norsk filminstitutt, og er siden formalisert som rådgivende gruppe for det digitale arbeidet i FILM&KINO. Arbeidet i D-kino alliansen førte i første omgang til en utredning av mulige modeller for finansiering av full overgang til d-kino i Norge.

FILM&KINO har, som et resultat av dette arbeidet, gitt tilskudd til to prøveprosjekter med digital kino som hadde oppstart i mai 2006. De to prosjektene er: Norway's Digital Interoperability in Cinemas (NORDIC) og Nordic Digital Alliance (NDA). Prosjektene dekker til sammen 21 saler i 15 kinoer, og skal evalueres sommeren 2007. Det foreligger planer om å utvide forsøkene og forlenge dem frem til høsten 2008. Målet er å samle erfaringer med sikte på full digitalisering av kino i Norge. Ifølge FILM&KINO kan digitalisering av norske kinoer forventes å starte i 2009, med en gjennomføringsperiode frem til 2014.

Det er mange fordeler ved å gå over til digital kino. For det første er det langt billigere å sende film som datafil enn som filmkopi. For det andre er det langt billigere å lage en digital filmkopi enn en tradisjonell 35 mm kopi. På sikt kan digitalfilm også sendes over bredbånd eller satellitt, noe som i enda større grad reduserer kostnadene. Det blir dermed store innsparinger både for produsenter og distributører. De høye kostnadene ved produksjon av 35 mm filmkopier gjør at disse kun lages i et begrenset antall, basert på filmens antatte inntektsmuligheter. Kopiene går på rundgang mellom kinoene, ut fra et system der de største kinoene får kopiene først og de minste til slutt. Tiden det tar for en liten kino å få en film var i 2006 gjennomsnittlig 45 dager[1]. Ved å benytte digitale kopier kan alle kinoer, både store og små, i prinsippet få tilgang til de samme filmene på samme tid. Digitaliseringen innebærer dermed en demokratisering av innhold. Digital kino gir også jevnere visningskvalitet, fordi filmen ikke forringes etter hvert som den sendes og vises. Det vil også gjøre programmeringen ved den enkelte kino mer fleksibel. I tillegg til visning av ordinære kinofilmer, kan kinoene dessuten vise sportsarrangementer, direkteoverførte konserter og andre kulturevenementer og fungere som digitale mediehus.

10.4 Status for andre lands overgang til digital kino

10.4.1 Danmark

Danmark har et kinomarked der 20 pst. av kinoene genererer nesten 80 pst. av omsetningen. I Danmark fryktes det at en overgang til digitalisering av kinoene som bare baserer seg på en kommersiell finansieringsmodell vil føre til at små, regionale kinoer legges ned. Det er derfor aktuelt med offentlig støtte til digitalisering, og det vil antakelig bli foreslått en modell der en tredjedel kommer fra kinoen, en tredjedel fra kommunen og en tredjedel fra staten. Det danske filminstituttet har beregnet det må investeres om lag 200 mill. danske kroner, og filminstituttet antar at de vil bistå med 40-60 mill. danske kroner. Det er foreløpig ingen beslutning om eventuell fremtidig offentlig støtte.

10.4.2 Sverige

Sverige var blant de første landene som satte i gang et digitaliseringsprosjekt. Siden 2001 har det eksistert et nettverk bestående av sju e-kinoer i ulike deler av landet, og i 2006 ble ytterligere 40 kinoer digitalisert. Det svenske filminstituttet nedsatte en arbeidsgruppe som avga rapport i august 2006 om finansieringsmåter for digitalisering i Sverige. Et av forslagene er å gi investeringsstøtte og lån for digitalisering av kinoene gjennom et fond. Over en femårsperiode skal fondet gi støtte til 50 pst. av investeringen i digitalt visningsutstyr på små og mellomstore steder. Fondet skal også brukes til satsing på digital infrastruktur, distribusjonsnettverk og andre tiltak som kvalitetssikrer den digitale kinoen. Det er ennå ikke avklart hvordan fondet eventuelt skal finansieres.

10.4.3 Storbritannia

I 2003 besluttet United Kingdom Film Council (UKFC) å investere 13 mill. pund til etablering av 250 digitale systemer i eksisterende kinoer i Storbritannia. Kostnadene ble finansiert gjennom The National Lottery Fund. Kinoeieren fikk utstyret gratis mot å binde seg skriftlig til å vise en viss kvote «smal film», som for eksempel filmer fra ikke-engelskspråklige land, kortfilm, dokumentarfilm, arkivfilm osv. Teknikken ligger på det Hollywood-godkjente 2K-nivået, og både små, mellomstore og store kinoer ble med i prosjektet. I mai 2006 var de første 50 kinosalene digitalisert, og resten (190 saler) beregnes å være ferdige til mai 2007.

10.4.4 USA og Canada

Digitalkino har hatt en langsom fremvekst i Nord-Amerika. Nå er imidlertid flere store installasjoner av digitalkinoer planlagt og i rask fremvekst: Christie/Acces-IT planlegger å utstyre 4000 kinoer i Nord-Amerika i løpet av 2007. Technicolor er i ferd med å utvikle et leveringssystem som dekker alle deler av digital kinofremvisning. Denne avtalen er støttet av de store Hollywood-studioene, og hoveddelen av kostnadene vil bli dekket av en «Virtual Print Fee» jf. kapittel 10.5. Man ser for seg etablering av 15 000 digitale kinosystemer i løpet av 10 år. National Cinemedia, som er et samarbeid mellom tre ulike kinokjeder, har iverksatt en egen plan for digitalkino og vil etter hvert etablere 13 000 digitale kinoer.

[1] Kilde: FILM&KINO.

10.5 Finansiering

Digitalisering av kinoene vil kreve store investeringer. Økonomisk sett kommer de ulike leddene i verdikjeden forskjellig ut. Filmdistributørene vil spare på innføringen av digitalkino fordi de slipper kostnadene til dyre 35 mm filmkopier, mens investeringene skjer i kinoene. Kinoene vil ha besparelser knyttet til transport av kopiene, men disse vil på langt nær dekke investeringene i utstyr.

Den gjennomsnittlige kostnaden for å digitalisere en kinosal i Norge er beregnet til ca. 750 000 kroner. Norge har i dag 425 registrerte kinosaler av forskjellig størrelse og med ulikt markedsgrunnlag. Kostnadene for å digitalisere 420 kinosaler er per desember 2006 anslått til om lag 315 mill. kroner[2]. Dette vil dekke en full digitalisering av alle kinoene.

I praksis finnes det i dag kun én kommersiell modell for finansiering av digitaliseringen, den såkalte «Virtual Print Fee» (virtuell kopiavgift) – eller VPF-modellen. Denne er basert på at også distributørene bidrar til investeringene i digitalt utstyr. I VPF-modellen deles utgiftene mellom kinoeierne og distributørene. En tredje part, for eksempel en utstyrsleverandør, påtar seg investeringen mot at distributørene og kinoene nedbetaler kostnadene over en gitt periode på eksempelvis fem – ni år. Distributørene betaler en avgift per film (VPF) tilsvarende det de sparer ved ikke å måtte fremstille et stort antall fysiske kopier, og kinoene betaler en fast årlig avgift (midlertidig utstyrsavgift). På den måten vil omleggingskostnadene fordeles mellom partene. VPF-modellen ser ut til å bli styrende for distributørens bidrag til digitaliseringen i mange land.

D-kino alliansen antar at en kommersielt basert VPF-modell ikke vil kunne finansiere en full digitalisering av samtlige norske kinosaler, og at det derfor vil være nødvendig med offentlig støtte eller rentefrie lån til innkjøp av utstyr.

FILM&KINO har beregnet at det vil være behov for offentlig bidrag på ca. 170 mill. kroner i tillegg til en VPF-modell for å foreta en full digitalisering av 420 kinosaler. Tallene er usikre, ettersom de eksakte kostnadene for utstyret er ukjente og det heller ikke er utarbeidet noen VPF-modell i Norge. Det er også usikkert hva distributørene kan være villige til å bidra med.

[2] Kilde: FILM&KINO

10.6 Einarssonutvalget og høringen

Einrassonutvalget har behandlet spørsmålet om digitaliseringen av kinoene i den grad dette henger sammen med fremtidig bruk av avgiftsmidlene i Norsk kino- og filmfond. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.3.2. Utvalget mener det er viktig å opprettholde et bredt kinotilbud i hele landet, og at den kommende digitaliseringen ikke må føre til at de minste kinoene nedlegges.

Utvalget konkluderer med at digitaliseringen bør være et spleiselag mellom kommuner, distributører og midler fra avgiften til Norsk kino- og filmfond (NKFF). Distributørene må bidra med en del av finansieringen gjennom en «Virtual Print Fee», men uten offentlige midler vil det ikke være mulig å få de mindre kinoene i distriktene med i digitaliseringsprosessen. Markedet alene vil ikke ivareta disse. Samtidig er det viktig at man forsikrer seg om at de private aktørene og kinoeierne bidrar med sin andel.

Utvalgets flertall antar at de midler 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 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.

Mange av høringsuttalelsene er opptatt av den kommende digitaliseringen av kinoene, og at det er viktig å opprettholde dagens kinotilbud. Høringsuttalelsene på dette punktet har sammenheng med spørsmålet om avgiften til Norsk kino- og filmfond. En oppsummering av høringsuttalelsene finnes i kapittel 5.3.2.

10.7 Departementets vurderinger og anbefalinger

Et hovedmål i regjeringens kulturpolitikk er å gi befolkningen et bredt kulturtilbud uansett hvor de bor i landet. Norge har i dag en kinostruktur som sikrer de fleste et godt kinotilbud. Digitalisering av norske kinoer åpner for en rekke nye muligheter, både for de mindre kinoene i form av tilgang på nyere filmer, og mulighet for alternative bruksområder og kulturarrangementer på kinoene.

I Norge står de største kinoene (50 steder, ca. 10 pst. av kinosalene) for om lag 90 pst. av distributørenes omsetning. Den dagen disse går over til digital visning, vil distributørene spare mye penger på ikke lenger å lage og tekste 35 mm kopier. Dermed vil kinoene som står uten digitalt visningsutstyr risikere å stå uten film å vise sitt publikum. Av den grunn kan digitalisering skape en kløft mellom kinoer på små og mellomstore steder og de store byene. Det er derfor en utfordring å gjennomføre en digitaliseringsprosess der *alle* norske kinoer kan være med.

Det er viktig at den kommende digitaliseringen ikke svekker kinotilbudet. En rekke små og mellomstore kinoer vil slite økonomisk med overgang til digital kino. Departementet mener det er viktig å unngå nedleggelse av norske småkinoer, og at det må legges til rette for en digitaliseringsprosess der både kinoene, kommunene og distributørene bidrar økonomisk.

FILM&KINO har anslått et behov for offentlige midler på ca. 170 mill. kroner for en full digitalisering av norske kinosaler. Ved utgangen av 2006 hadde kinofondet en egenkapital på 120 mill. kroner jf. kapittel 5.3.2. En slik offentlig medfinansiering vil sikre at alle kinoene blir med og at de beholder råderetten over repertoarvalg. Departementet mener derfor at digitalisering av norske kinoer bør finansieres gjennom avgiften til Norsk kino- og filmfond (NKFF), under forutsetning av at også de øvrige partene bidrar med midler som står minst i forhold til de besparelser de får på omleggingen.

På grunn av usikkerhet både knyttet til de økonomiske anslagene og tidspunktet for gjennomføring av en digitaliseringsprosess, mener departementet at det er for tidlig å si noe om den endelige størrelsen på den offentlige medfinansieringen. Etter at de to prøveprosjektene er evaluert vil man få et bedre erfaringsgrunnlag for å tilrettelegge for en digitaliseringsprosess. Departementet mener det er naturlig at FILM&KINO fortsetter arbeidet med å koordinere digitaliseringen av kinoene.

Departementet antar at kostnadene forbundet med digitalisering gradvis vil avta, og vil følge utviklingen nøye. Departementet støtter Einarssonutvalgets vurdering om at det er viktig å sikre at de private aktørene og kinoeierne bidrar med sin andel. Finansiering av digitaliseringen gjennom avgiften til NKFF må ses i sammenheng med forslag om fremtidig bruk av avgiftsmidlene.

Boks 10.1 Departementets konklusjon om digitalisering av kinoene:

- Et hovedmål i norsk kulturpolitikk er å gi befolkningen et bredt kulturtilbud uansett hvor de bor i landet. Den kommende digitaliseringen må ikke svekke kinotilbudet rundt om i landet.
- Mindre kinoer trenger økonomiske bidrag for å kunne digitalisere kinoene.
- Det offentlige bør bidra til finansieringen gjennom avgiften til Norsk kino- og filmfond, under forutsetning av at også de øvrige partene bidrar med midler som står minst i forhold til de besparelser de får på omleggingen.

Figur 10.1 Arven. Regi: Anja Breien. Produsent: Norsk Film AS.

11 Bevaring og formidling av filmarven

11.1 Bakgrunn

Ansvaret for bevaring og formidling av den norske filmarven er i dag delt mellom Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket.

Lov om avlevering av allment tilgjengelege dokument (pliktavleveringsloven) innebærer blant annet at alt filmmateriale som offentliggjøres i Norge skal avleveres. Materialet skal bevares og sikres for ettertiden, og stilles til disposisjon for forsknings- og studieformål. Norsk filminstitutt er mottaksinstitusjon for film og videogram, mens Nasjonalbiblioteket er mottaker av alt annet materiale, herunder en stor mengde filmmateriale fra organisasjoner, bedrifter, privatpersoner mv. Også kringkastingsmateriale avleveres til Nasjonalbiblioteket, hvilket innebærer at Nasjonalbiblioteket forvalter store mengder levende bilder både i analog og digital form.

Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket samarbeider på en rekke felt. For alle medietyper bortsett fra film, følger det av loven at Nasjonalbiblioteket skal oppbevare et sikringseksemplar av alt. Dette inkluderer videogram og som avleveres til Norsk filminstitutt, hvorav ett sikringseksemplar videresendes til Nasjonalbiblioteket. Alt eksplosjonsfarlig nitratfilmmateriale oppebevares ved Nasjonalbiblioteket i Rana, mens resten av filmmaterialet befinner seg hos Norsk filminstitutt. Norsk filminstitutt bruker Nasjonalbibliotekets filmlaboratorium til en del av restaureringsarbeidet. Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket bruker samme databaseverktøy, Mavis. Både Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket er medlem av den internasjonale filmarkivsammenslutningen FIAF.

Verneplan for levende bilder i Norge, som ble utarbeidet av Nasjonalbiblioteket, Norsk filminstitutt og NRK i 2001, legger føringer for samarbeidet mellom institusjonene og prioriteringer for arbeidet.

11.2 Nærmere om arbeidet i Norsk filminstitutt

Norsk filminstitutt har siden 1955 arbeidet med innsamling, bevaring og tilgjengeliggjøring av den norske filmarven. Filmarkivet ved Norsk filminstitutt er delt i to fagenheter:

Dokumentasjonstjenesten består av bibliotek og dokumentasjonsarkiv. Biblioteket er et rent filmfaglig bibliotek med bøker, tidsskrifter, norske filmmanuskripter, norske hovedoppgaver, referansesamling, spesialbaser for søk etter bibliografiske og filmografiske opplysninger, studieplasser og muligheter for påsyn av video og IP-TV.

Enhet for arkiv og restaurering har ansvar for innsamling, restaurering og bevaring av film, samt kinohistorisk utstyr (kamera- og kinoteknikk) og rekvisita.

Filmarkivet har per 1. januar 2007 17 ansatte og et budsjett på ca. 12,3 mill. kroner. Av dette er ca. 7,3 mill. kroner lønn, 5,2 mill. kroner drift, samt at det er budsjettert med 0,2 mill. kroner i inntekter.

Filmarkivet restaurerer film etter årlige prioriteringer. Disse skal dekke langfilm, kortfilm, dokumentarfilm og historisk materiale. Restaurering gjøres analogt så vel som digitalt. Filmarkivet benytter forskjellige filmlaboratorier til ulike restaureringsoppgaver basert på pris og kompetanse.

Filmarkivet har ansvar for formidling av historisk film ut mot et allment publikum. Det har vært en økende interesse for norsk filmhistorie og Norsk filminstitutt har de senere år hatt flere dvd-utgivelser med arkivfilm. En annen hovedoppgave er å gi forskere og studenter tilgang til Norsk filminstitutts filmsamlinger.

Filmarkivet.no, Norsk filminstitutts klikkefilmtjeneste ble lansert høsten 2004. Filmarkivet.no drives av NorgesFilm AS i samarbeid med Norsk filminstitutt. Det er i dag ca. 540 arkivfilmer tilgjengelig gjennom Filmarkivet.no, fordelt på kortfilm, reklamefilm og langfilm.

11.3 Nærmere om arbeidet i Nasjonalbiblioteket

Nasjonalbiblioteket arbeider med innsamling, registrering, restaurering, arkivering og formidling av film.

I Mo i Rana er det bygd klimastyrte magasiner som tilfredsstiller internasjonale krav og standar-

der for langtidslagring av film. Nasjonalbiblioteket har to filmmagasiner, *nitratmagasinet* og *sikringsmagasinet*. Per i dag bevarer Nasjonalbiblioteket nesten 95 pst. av all nitratfilm som eksisterer i Norge. Videre finnes et fullt utstyrt filmlaboratorium, spesialkonstruert for restaurering av film. Ti personer har oppgaver knyttet til magasinering og laboratorier. Nasjonalbiblioteket anslår å ha brukt 100 mill. kroner på det audiovisuelle området, i form av bygg, magasiner og utstyr.

Nasjonalbiblioteket mottar film fra ulike kilder: offentlige institusjoner, private bedrifter, produksjonsselskap, museer, arkiver, bibliotek og privatpersoner.

All film blir mottaksregistrert. Registrering blir gjort i databasesystemet Mavis, som er samme system som brukes av Norsk filminstitutt. Mavis viser filmens historikk, fra klargjøring til ferdig produkt. Denne restaureringshistorikken gir tilgang til opplysninger om restaureringen, noe som er viktig for forskning og for eventuelle senere restaureringer.

Nasjonalbibliotekets brukere omfatter både forskere, kommersielle aktører og kulturinstitusjoner.

11.4 Einarssonutvalgets vurderinger

Utvalget vurderte ansvarsfordelingen mellom Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket med henblikk på samordning og besparelser, og innhentet redegjørelser fra Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket om hvordan oppgavene utføres ved de to institusjonene. Utvalget konstaterer at det er noe ulike vurderinger av hva som er overlappende oppgaver og mulighetene for samordning av disse.

Utvalget mener at målet om å ta vare på og formidle den norske filmarven best ivaretas av en institusjon som har fokus på filmen som kunst og kulturform. Utvalget mener derfor at Kultur- og kirkedepartementet snarest må avklare ansvarsfordelingen mellom institusjonene, slik at det blir tydeliggjort at hovedansvaret skal ligge hos det statlige virkemiddelapparatet på filmområdet.

11.5 Høringsuttalelsene

Nasjonalbiblioteket deler utvalgets anbefaling om at ansvarsforholdet mellom de to institusjonene må tydeliggjøres. Nasjonalbiblioteket deler ikke utvalgets anbefaling om at ansvaret skal legges til det statlige virkemiddelapparatet på filmområdet. Nasjonalbiblioteket viser til ansvarsfordelingen på andre felt, og foreslår at biblioteket tar det fulle ansvaret for arkiv og bevaring, mens Norsk filminstitutt får som oppgave å videreutvikle rollen som sentral formidler av filmarven.

Norsk filminstitutt deler utvalgets anbefaling om at det statlige virkemiddelapparatet på filmområdet skal ha hovedansvaret for bevaring og formidling av filmarven. Norsk filminstitutt viser til utvalgets konklusjon om at «*målet om å ta vare på og formidle den norske filmarven ivaretas best av en institusjon som har fokus på filmen som kunst og kulturform*». Norsk filminstitutt forutsetter at arbeidsfordelingen mellom Nasjonalbiblioteket og instituttet blir avklart i revisjonen av Verneplan for levende bilder i Norge, i et fortsatt samarbeid mellom Nasjonalbiblioteket, Norsk filminstitutt og NRK.

Norsk filmfond foreslår at det gjøres en grundigere gjennomgang av arbeidsfordelingen mellom de to institusjonene før den endelige ansvarsfordelingen blir vedtatt.

11.6 Departementets vurderinger og anbefalinger

Bevaring og formidling av den norske audiovisuelle arven er en sentral kulturoppgave. Teknologisk er dette et felt med store utfordringer, der både lagrings- og fremvisermediene er i endring. Når digitaliseringen av spillefilmen er gjennomført, vil størsteparten av det avleveringspliktige materialet finnes på digitale informasjonsbærere. Feltets kompleksitet krever betydelig kompetansebygging innen bevaring og formidling av audiovisuelt materiale.

Departementet viser til Einarssonutvalgets anbefaling om en klargjøring av ansvarsfordelingen mellom Norsk filminstitutt og Nasjonalbiblioteket. Departementet deler denne vurderingen, og viser til viktigheten av entydige definisjoner av arbeidsoppgaver som et grunnlag for effektiv ressursbruk, bygging av sterke fagmiljøer, og tydelighet overfor brukerne.

Einarssonutvalget anbefaler at ansvaret legges entydig til det statlige virkemiddelapparatet for film. Departementet deler ikke denne vurderingen.

Den teknologiske utviklingen, spesielt digitaliseringen, leder til økende konvergens mellom mediene. Dette er etter departementets vurdering et forhold som taler for at den nasjonale filmarven

i sin helhet oppbevares i et felles multimedialt arkiv i Nasjonalbiblioteket. Det vil i fremtiden ikke være naturlig å dele arkivansvaret ut fra informasjonsbærer, ettersom informasjonsbæreren i de fleste tilfeller vil være digital. Å bygge opp parallell kompetanse på digital restaurering og bevaring, vil ikke være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Nasjonalbibliotekets kompetanse innen digitalisering, restaurering og bevaring tilsier at institusjonen får det totale ansvaret for all innsamling og bevaring av allment tilgjengelige dokumenter, også film og videogram.

Departementet går inn for at innsamlings- og bevaringsfunksjonene for den norske filmarven legges til Nasjonalbiblioteket. I praksis medfører dette at arkivene og samlingene som i dag befinner seg i Oslo flyttes til Mo i Rana. Også de arkiv- og bevaringsfaglige funksjonene ved Norsk filminstitutt legges til Nasjonalbiblioteket. Beslutningen om rekkefølgen av hvilke filmer som skal restaureres, må fattes i et nært samarbeid med det nye filminstituttet.

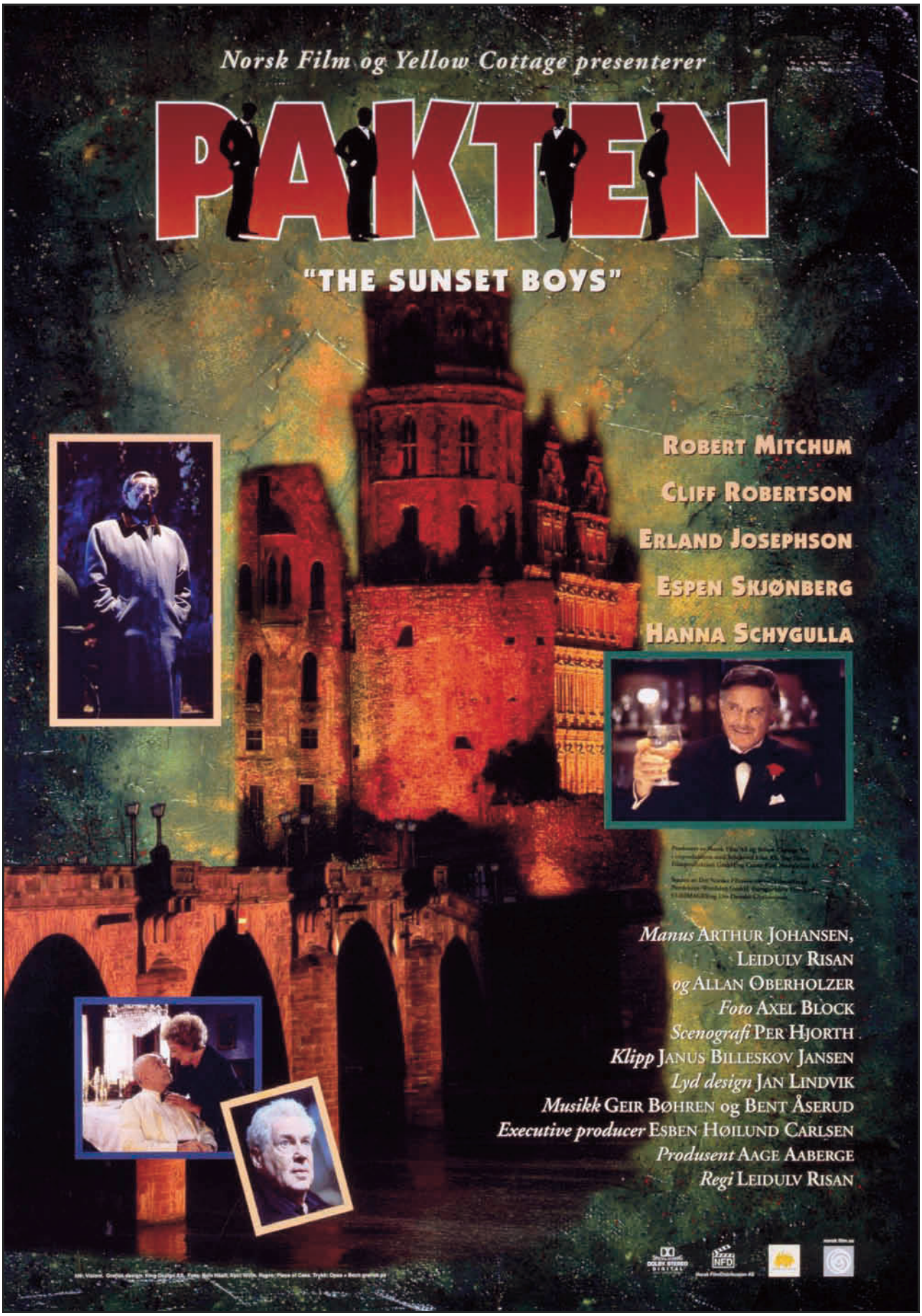
Samtidig må det nye filminstituttets rolle som formidler styrkes. Filmforskningen må også styrkes. Departementet vil sørge for at den norske filmarven kan formidles til forskere, studenter og allmennheten på en faglig god måte, i de medier det er hensiktsmessig å benytte. Departementet understreker at også Nasjonalbiblioteket vil ha ansvar for å legge til rette for formidling og at materialet i størst mulig grad stilles til disposisjon for brukerne.

Departementet vil med bakgrunn i ovenstående vurderinger foreslå en endring av § 5 i forskriften til pliktavleveringsloven, slik at Nasjonalbiblioteket blir mottaksinstitusjon også for film og videogram.

En overføring av ansvaret for bevaring av filmarven til Nasjonalbiblioteket vil medføre budsjett- og personalmessige konsekvenser. De ansattes rettigheter vil bli ivaretatt i henhold til gjeldende regelverk. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med dette i forbindelse med statsbudsjettet for 2008.

Boks 11.1 Departementets konklusjon om formidling av filmarven:

- Bevaring og formidling av den norske audiovisuelle arven er en sentral kulturoppgave.
- Departementet går inn for at innsamlings- og bevaringsfunksjonene for den norske filmarven legges til Nasjonalbiblioteket. Den teknologiske utviklingen, spesielt digitaliseringen, leder til økende konvergens mellom mediene. Dette taler for at den nasjonale filmarven i sin helhet bør oppbevares i et felles multimedialt arkiv i Nasjonalbiblioteket.
- Beslutningen om rekkefølgen av hvilke filmer som skal restaureres, må fattes i et nært samarbeid med det nye filminstituttet.
- Departementet vil komme tilbake til Stortinget med dette i statsbudsjettet for 2008.



Figur 11.1 Pakten. Regi: Leidulv Risan. Produsent: Norsk Film AS, Yellow Cottage AS.

12 Fjernsynskanalenes rolle

12.1 Innledning

I en rekke land i Europa er fjernsynskanalene blant de viktigste bidragsyterne til den nasjonale filmproduksjonen. I noen land er kringkasterne pålagt å bidra til filmfinansiering gjennom lovverket, i andre land er ordningen basert på bransjeavtaler eller frivillige ordninger. I dette kapitlet gis en kort beskrivelse hvordan fjernsynskanalene bidrar til filmproduksjon i Europa, med hovedvekt på Danmark og Sverige. Deretter gis en fremstilling og vurdering av situasjonen i Norge.

12.2 TV-kanalenes bidrag til filmproduksjon i Europa

Oversikt

Fjernsynsselskapene bidrar til filmproduksjon på to måter, direkte og indirekte.

Direkte bidrag:
- egenproduksjon
- samproduksjon
- investeringer i produksjoner fra uavhengige produsenter
- kjøp av visningsrettigheter

I enkelte tilfeller er fjernsynsselskaper hovedprodusenter for spillefilmer ment for kinovisning, der selskapet har rettighetene til både kino- og fjernsynsvisning, eller er samprodusent med et uavhengig produksjonsselskap. Det er likevel vanligere at fjernsynsselskapene enten investerer i en produksjon fra en uavhengig produsent, eller kjøper visningsretter til slike produksjoner.

Investeringer i filmproduksjon og kjøp av rettigheter kan være frivillig ut fra redaksjonelle og kommersielle vurderinger. Selskapet vil da opptre som en normal investor i filmen, og gjøre en markedsmessig vurdering av investeringene og prisen på visningsrettighetene.

Investeringene kan også være resultat av statlige pålegg gjennom public service-forpliktelser. Slike pålagte investeringer er vanlige i mange europeiske land, og regulerer i større eller mindre detalj størrelsen på investeringene, prisen på rettighetene osv.

Indirekte bidrag:
- innbetalinger til nasjonale filmfond
- ulike skatter og avgifter knyttet til selskapenes omsetning, reklameinntekter etc
- konsesjonsavgifter
- del av lisensmidlene øremerkes filmproduksjon

I flere europeiske land har myndighetene pålagt kringkastere å betale en bestemt sum eller prosentsats av inntektene til ulike fond som støtter nasjonal filmproduksjon. Gjennomsnittlig i Europa bidrar de nasjonale tv-kanalene med 33 pst., og dermed med den største andelen av budsjettene til de nasjonale filmfondene. Forholdene mellom finansieringskilder for de nasjonale filmfondene i Europa kan fremstilles som vist i figur 12.1[1].

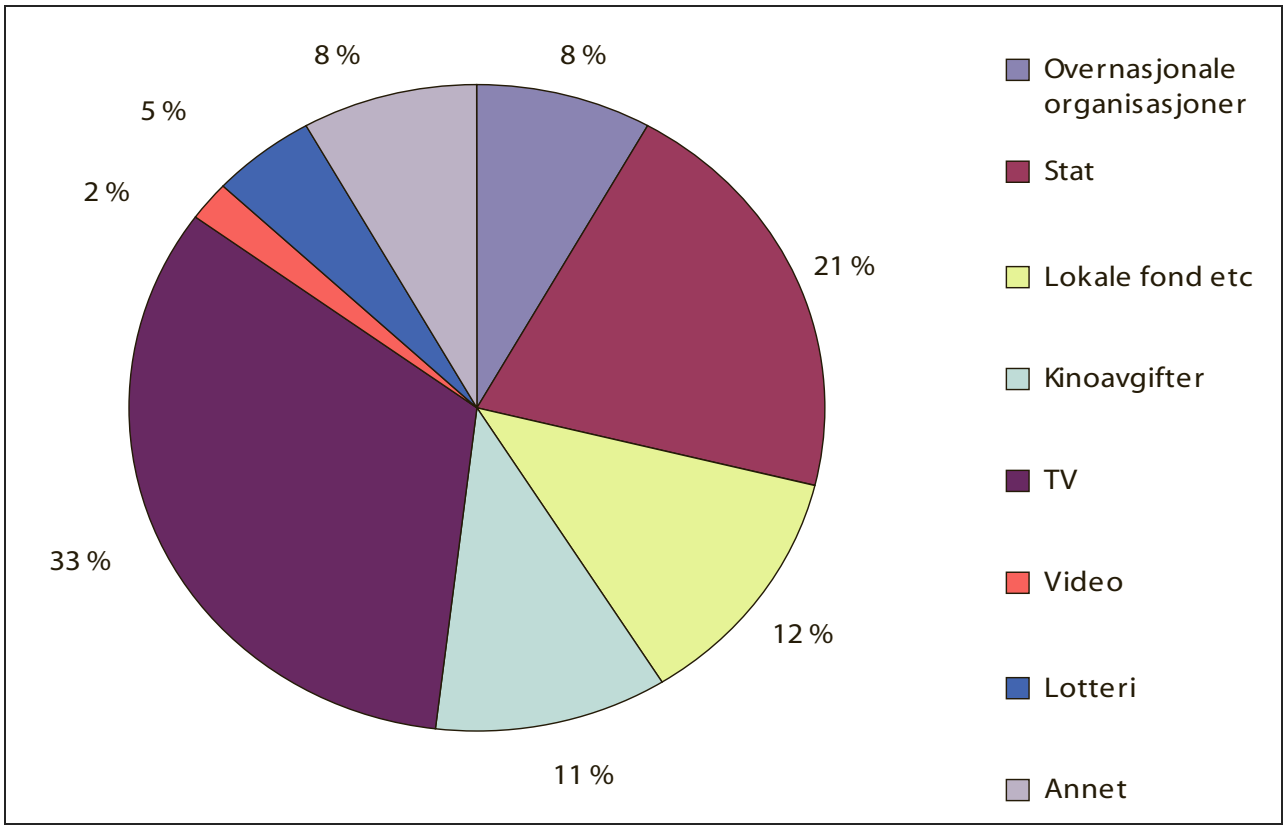
I enkelte land utgjør disse innbetalingene betydelige summer. I Frankrike betalte franske fjernsynskanaler i 2005 338 mill. euro til det franske fondet for film- og fjernsynsproduksjon.

Danmark

Investeringene i dansk filmproduksjon er en del av public service-forpliktelsene til Danmarks Radio (DR) og TV 2/Danmark. Hvor mye de skal bidra med reguleres gjennom de fireårige filmavtalene, jf. omtale i kapittel 6.2. I avtalen bestemmes også statens bidrag. I henhold til gjeldende avtale (2007-2010) skal DR og TV 2 bidra med til sammen 145 mill. danske kroner til dansk film, hvorav 77 mill. kroner fra DR og 68 mill. kroner fra TV 2. DR og TV 2 skal bruke henholdsvis 58 og 51 mill. kroner til spillefilm, 11 og 10 mill. kroner til dokumentarfilm og 7 og 6 mill. kroner til talentutvikling (alt i danske kroner).

Fjernsynskanalenes økonomiske engasjement vil med dette i gjennomsnitt være ca.

[1] Kilde: Broadcasters Obligations to Invest in Cinematic Production, IRIS Special, European Audiovisual Observatory, Strasbourg 2006, s 9.



Figur 12.1 Finansieringskilder for de nasjonale filmfondene i Europa (totalt)

5,5 mill. danske kroner per film (visningsrettigheter + investering). Dermed er finansieringen fra de to fjernsynsselskapene på nivå med finansieringen fra Det Danske Filminstitut.

Sverige

For fjernsynsselskapene Sveriges Television (SVT) og TV4 er forpliktelsene til å investere i filmproduksjon nedfelt i konsesjonsvilkårene som sier at de skal «bidra til å utvikle svensk filmproduksjon». I de femårige filmavtalene mellom staten, produsentforeningen, kinoeierne, distributørforeningen og offentlige og private fjernsynsselskaper, reguleres hvor mye hver av partene skal bidra med og hvordan midlene skal brukes. Avtalene er basert på frivillighet, som blant annet innebærer at videobransjen har trukket seg ut av avtalen.

Midlene nyttes blant annet til støtte til filmproduksjon gjennom tilskuddsordningene til Svenska filminstitutet. I henhold til gjeldende avtale (2006-2010) skal Sveriges Televisjon AB innbetale 34 mill. svenske kroner til instituttet per år. Deretter skal selskapet investere minst 36 mill. svenske kroner i samproduksjoner, medfinansiering og kjøp av visningsretter som gjelder nye svenske langfilmer samt kortfilmer og dokumentarfilmer per år. Tilsvarende tall fra TV4 AB er åtte mill. kroner til instituttet og minst 20 mill. kroner i direkte investeringer. Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB og C More Entertainment AB skal til sammen bidra med minst 8 mill. kroner til instituttet og 2 mill. kroner i direkte investeringer (alt i svenske kroner).

12.3 Situasjonen i Norge

NRKs allmennkringkastingsoppdrag er nedfelt i vedtektene. I de overordnede kravene nedfelt i § 3.3 heter det blant annet at NRK skal *«bidra til å styrke norsk språk, identitet og kultur»*.Videre skal NRK i henhold til § 3.4 *«…legge særlig vekt på sin rolle som utvikler og formidler av norsk og samisk kunst og kultur»*. I henhold til de særskilte programkravene for radio og fjernsyn i § 3.5 skal NRKs tilbud inneholde blant annet *«formidling og produksjon av drama som gjenspeiler norsk språk, identitet og kultur»*.

TV 2 betaler, som følge av konsesjonsvilkårene for sendinger i det analoge bakkenettet, et årlig beløp til staten som er øremerket Norsk filmfond. Beløpet er fastsatt til 25 mill. 2002 - kroner, i 2007 er dette beregnet til ca. 27,7 mill. kroner.

Disse midlene faller bort fra og med 2010.

Det følger av bestemmelsene i EØS-avtalens TV-direktiv at minst 10 pst. av sendetiden eller programbudsjettet skal avsettes til europeiske verk fra produsenter uavhengig av kringkasterne, jf. omtale i kapittel 2.4.4.

Ut over ovennevnte har fjernsynsselskapene ingen formelle forpliktelser til å investere i filmproduksjon eller til å sette ut egen dramaproduksjon til uavhengige produksjonsselskaper.

NRK har en omfattende egenproduksjon av fjernsynsdrama og dokumentar, men kjøper også etter hvert mer fra uavhengige produsenter. NRK har selv vedtatt å bruke 10 pst. av programbudsjettet for fjernsyn til kjøp av programmer fra norske uavhengige produsenter. Selskapet anslår i sitt høringssvar til Einarssonutvalget at de i 2008 vil investere 70 mill. kroner i fjernsynsdrama fra uavhengige produsenter. NRK investerer i liten grad i norsk film, og betaler markedspris for visningsrettigheter til spillefilm.

TV 2 kjøper 98 pst. av programmene utenom nyheter og sport fra uavhengige produsenter. TV 2 kjøper og investerer i spillefilm, dramaserier og dokumentarfilm. TV 2 har de senere årene vært involvert i flere norske spillfilmproduksjoner og investerer i norske dramaserier.

TVNorge og TV3 investerer ikke i norsk spillefilm og kjøper svært sjelden inn visningsretter til norske filmer. Kanalene investerer heller ikke i dokumentarfilm. Kanalene har imidlertid de senere årene økt investeringene i norske dramaserier, spesielt i forbindelse med kanalenes deltakelse i det såkalte EMMY 2007-prosjektet.

I Norge betaler alle fjernsynskanalene markedspris for rettigheter til spillefilm. Prisen på rettigheter i Norge er derfor lavere enn i Sverige og Danmark, hvor prisene er direkte eller indirekte regulert gjennom filmavtalen. Tabell 12.1 viser prisdifferansene ved henholdsvis laveste, gjennomsnittlig og høyeste pris for rettighetene.

12.4 Evalueringer og høringen

12.4.1 Einarssonutvalget og ECON

Einarssonutvalget mener at pålegg om investeringer og kjøp av norsk film er nødvendig for å sikre finansiering og spredning via fjernsynskanalene. Utvalget legger seg nær den danske modellen og anbefaler at fjernsynskanalene både pålegges å investere i og å kjøpe visningsretter til norsk film. NRK bør bidra med 40 mill. kroner i året, TV 2 med 30 mill. kroner 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.

ECON viser, som Einarssonutvalget, til det lave engasjementet norsk fjernsyn har i forhold til filmproduksjon sammenliknet med andre land. ECON peker på at tv-kanalene har svært sterke forhandlingsposisjoner overfor uavhengige produsenter, og at dette reflekteres i lave priser og dårlig lønnsomhet for produsentene. ECON mener at man bør vurdere liknende tiltak som i Storbritannia og Danmark; med innføring av standardavtaler, utsetting av produksjoner fra NRK og pålegg om investeringer og kjøp av rettigheter.

12.4.2 Høringen

NRK er imot pålegg om investeringer i eller kjøp av norsk film. NRK viser til at film er en stadig mindre viktig del av prime-time-programmet på fri-tv-kanalene, og i økende grad blir en del av tilbudet på nisjekanaler. NRK viser til at de betaler markedspris for norsk film, ofte i konkurranse med TV 2, og ser ingen fordeler ved å betale «kunstig høye priser» slik som i Sverige og Danmark. NRK viser til sitt engasjement i forhold til fjernsynsdrama, barneprogram og dokumentar, og frykter at tvungne investeringer innen spillefilm vil gå utover denne satsingen.

Tabell 12.1 Priser for fjernsynsvisning av spillefilm i Skandinavia (beløp i 1000)

Betaling for visning av nye, nasjonale spillefilmer i 2004	laveste	gjennomsnittlig	høyeste
NRK	200 NOK	250 NOK	400 NOK
Danmark DR/TV2	700 DKK	1 250 –1 500 DKK	2 000 DKK
Sverige	700 SEK	1 000 –1 200 SEK	2 000 SEK

Kilde: Norske film- og tv-produsenters forening, gjengitt hos ECON

TV 2 er uenig i at tv-kanalene skal pålegges å finansiere norsk film, og viser til at kanalenes engasjement i norsk film bør komme gjennom kjøp av visningsretter og investeringer på samme vilkår som andre investorer. TV 2 viser til både prinsipielle og økonomiske argumenter mot slike pålegg, og viser også til at det er det nåværende konsesjonsregimet som gjør det mulig å pålegge TV 2 såkalte «allmennkringkasterforpliktelser».

Bransjeorganisasjonene og *Norsk filmfond* støtter anbefalingene fra Einarssonutvalget. Norsk filmfond vil i tillegg ha en styrket satsing på fjernsynsdrama.

12.5 Departementets vurderinger og konklusjoner

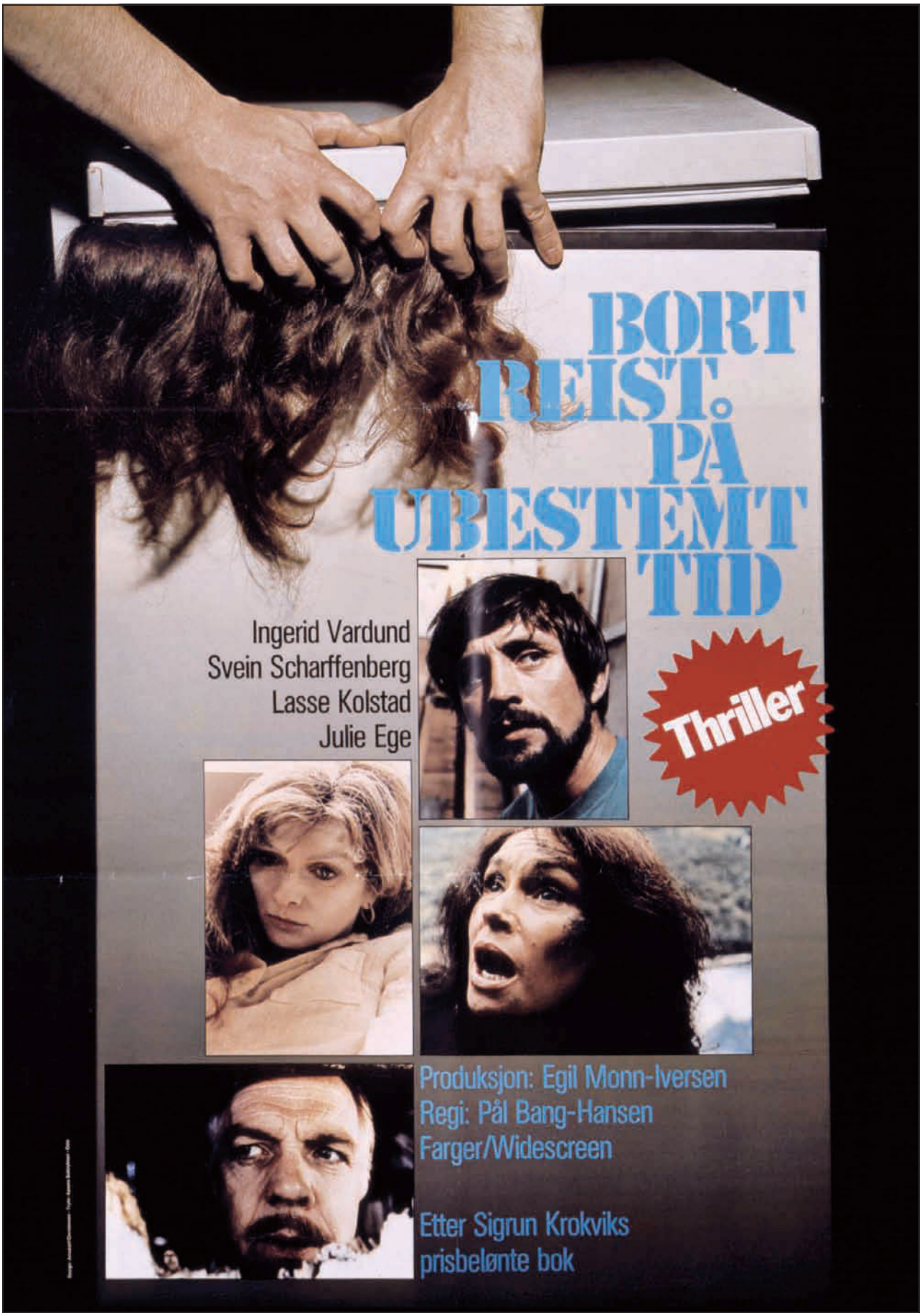
Fjernsynet spiller en viktig rolle i spredningen av norske filmer til publikum. En film kan ha et begrenset tilskuertall på kino, men oppnå flere hundre tusen seere på fjernsyn. For dokumentarfilm er fjernsynet den helt sentrale visningsarenaen. Ser man det norske audiovisuelle landskapet samlet, er det liten tvil om at fjernsynet er den største formidler av norske historier til et norsk publikum. Det er derfor viktig at norske filmer i størst mulig grad formidles til publikum gjennom fjernsynet. Like viktig er det at fjernsynskanalene har et bredt og kvalitativt godt tilbud av norske film- og dramaproduksjoner i ulike sjangere og formater.

De norske fjernsynskanalenes engasjement i forhold til norsk spillefilm er svak, både i et europeisk og nordisk perspektiv. Sterkest involvert er den kommersielle allmennkringkasteren TV 2, som bidrar både direkte og indirekte. NRKs involvering i spillefilmproduksjon for kino er liten. Når det gjelder de mer tradisjonelle tv-formatene, særlig dramaserier men også dokumentarfilm, er engasjementet sterkere fra de fleste kanalene, særlig fra NRK.

Departementet vil komme tilbake til disse spørsmålene i en stortingsmelding om allmennkringkasting som legges frem våren 2007.

Boks 12.1 Departementets konklusjon om fjernsynskanalenes rolle:

- Det er viktig at norske filmer formidles til publikum gjennom fjernsynet, og at fjernsynskanalene har et bredt og kvalitativt godt tilbud av norske film- og dramaproduksjoner av ulike sjangere og formater.
- Departementet vil komme tilbake til disse spørsmålene i en stortingsmelding om allmennkringkasting som legges frem våren 2007.



Figur 12.2 Bortreist på ubestemt tid. Regi: Pål Bang-Hansen. Produsent: EMI-Produksjon AS.

13 Deltakelse i internasjonale programmer

13.1 Innledning

Dette kapitlet gir en presentasjon og vurdering av Norges deltakelse i internasjonale programmer på det audiovisuelle området.

Norge deltar i dag i ulike typer internasjonalt samarbeid, fortrinnsvis på europeisk og nordisk nivå. Samarbeidet dreier seg særlig om deltakelse i ulike typer fond for audiovisuelle produksjoner. Den norske deltakelsen i disse fondene bidrar blant annet til økte finansieringsmuligheter for norske audiovisuelle produksjoner, utvidet marked, kompetanseheving, profesjonalisering og internasjonalisering av bransjen.

Norge deltar i EØS-avtalens MEDIA-program, Europarådets samproduksjonsfond Eurimages og Nordisk Film- og TV-fond. Norge deltar også i det nordiske dataspillprogrammet Spel-it. Norge har inngått to bilaterale samproduksjonsavtaler om film, med henholdsvis Storbritannia[1]og Canada. Norge har imidlertid så langt ikke tiltrådt Europarådets konvensjon om samproduksjon av film. Norge yter bidrag til Det europeiske audiovisuelle observatoriet tilknyttet Europarådet, som har til oppgave å følge utviklingen i den audiovisuelle sektor.

Som omtalt i kapittel 2.2 har Norge tatt forbehold for beste vilkårsbehandling (MFN-unntak) i WTO/GATS for samproduksjonsavtaler med utlandet, Medieprogrammet, Eurimages og Nordisk Film- & TV-fond.

13.2 EØS-avtalen

13.2.1 MEDIA-programmet

EU etablerte i 1991 et tidsbegrenset støtteprogram for utvikling av den audiovisuelle industrien i Europa under navnet MEDIA 95. Målsettingen var å fremme europeisk filmproduksjon og visning av europeiske program. Programmet var en prøveordning. Ved avslutningen av MEDIA 95 var det et ønske fra film- og fjernsynssektoren at EU skulle videreføre en støtteordning for den audiovisuelle sektoren. Dette ble gjort gjennom programmene MEDIA II og MEDIA Plus.

Norge har gjennom EØS-avtalen deltatt i de tre foregående EU-programmene for utvikling av audiovisuell sektor (MEDIA 95 1991-1995, MEDIA II 1996-2000 og MEDIA Plus 2001-2006). Samarbeidet med EU på den audiovisuelle sektoren er hjemlet i EØS-avtalen, protokoll 31, som åpner for EFTA/EØS-statenes deltakelse i EUs program for den audiovisuelle sektor.

Ved Europaparlaments- og rådsbeslutning nr. 1718/2006/EF av 15. november 2006 ble det etterfølgende programmet, MEDIA 2007, vedtatt. MEDIA 2007 gjelder fra 1. januar 2007 til og med 31. desember 2013. Budsjettet for programmet er for disse sju årene på totalt 755 mill. euro. MEDIA 2007 er i all hovedsak en videreføring av det foregående programmet, MEDIA Plus, men med blant annet økt fokus på digital teknologi.

Utenriksdepartementet fremmet i mars 2007 St.prp. nr. 47 (2006-2007) om samtykke til norsk deltakelse i programmet.

Formålet med MEDIA 2007 er å bevare og fremme europeisk kulturelt mangfold og den europeiske filmarven, øke sirkulasjonen av europeiske audiovisuelle verk innenfor og utenfor EU, og styrke konkurranseevnen til den europeiske audiovisuelle industrien. Programmet gir støtte til utdanningstiltak, prosjektutvikling, distribusjon, promotering og pilotprosjekter.

MEDIA-programmet har i dag 31 medlemsland. Foruten EUs 27 medlemsland, er Norge, Island og Liechtenstein medlemmer av programmet gjennom EØS-avtalen. Sveits er medlem gjennom en bilateral avtale med EU.

Ett av hovedsatsingsområdene i MEDIA-programmet er bedre distribusjon av europeiske filmer. Et annet hovedområde er tilskudd til prosjektutvikling og tilskudd til fjernsynsproduksjoner. I tillegg til disse hovedområdene gis det tilskudd til norske festivaler og norske kinoer som viser mye europeisk film, og tilskudd til utdanningsprogrammer og pilotprosjekter med norske partnere. Tabell 13.1 gir en oversikt over

[1] Oppheves mai 2007.

Tabell 13.1 Norske resultater i MEDIA Plus 2001–2006

Produksjon: Tilskudd til prosjektutvikling (film, fjernsyn, multimedia) og produksjon av fjernsynsprogrammer. Totalt 36 norske produksjonsselskap mottok støtte til ett eller flere prosjekter.	23,3 mill. kroner
Distribusjon kino: Tilskudd til distribusjon av europeiske filmer på kino. Totalt 116 europeiske filmer lansert på norske kinoer. Samlet tilskudd til utenlandske distributører for lansering av norske filmer i europeiske land beløper seg til nærmere 14 mill. kroner.	37,3 mill. kroner
Distribusjon video: Tilskudd til distribusjon av europeiske videoer/dvd.	7,5 mill. kroner
Visning: Tilskudd til medlemskinoer med betydelig europeisk repertoar.	5,5 mill. kroner
Promotering: Tilskudd til norske festivaler: Animerte Dager (Fredrikstad), Fabu (Sandnes) og Kortfilmfestivalen (Grimstad).	0,2 mill. kroner
Utdanning: Tilskudd til europeiske videreutdannings/opplæringsprogram med norske partnere. Norsk filmutvikling har vært partner i fem ulike workshop-program tilknyttet MEDIA Plus.	
Pilotprosjekter: Tilskudd til pilotprosjekter – store europeiske samarbeidsprosjekter innenfor arkiv, digitalisering og distribusjon som også har norske partnere, blant andre Norsk filminstitutt og Kortfilmfestivalen.	

Kilde: MEDIA Desk

norske resultater i MEDIA Plus i perioden 2001-2006[2].

Betydningen av å delta i MEDIA-programmet kan ikke utelukkende måles i størrelsen på tildelte midler. Deltakelse i programmet handler også om programmets direkte og indirekte bidrag til å øke kompetansen og utvide kontaktnettet og samarbeidet i Europa for den norske bransjen. Blant annet deltar 30-40 manusforfattere, produsenter og andre årlig på kurs og workshops, festivaler og markeder finansiert av MEDIA-programmet. Av promoteringsaktiviteter som mottar tilskudd som også kommer den norske bransjen til gode, kan nevnes følgende:

- Filmkontakt Nord for Nordisk Panorama (kort- og dokumentarfilmfestival)
- Forum, et finansieringsforum som hvert femte år arrangeres i Norge
- European Film Promotion, der Norsk filminstitutt er medlem, står for mange arrangementer på internasjonale festivaler, blant annet Shooting Star i Berlin.
- European Documentary Network, en medlemsorganisasjon med norske medlemmer, som arrangerer en rekke tiltak til dokumentarfilmens fremme

Kontingenten for norsk deltakelse i MEDIA Plus var i 2006 på ca. 15 mill. kroner. Kontingenten for MEDIA 2007 vil ligge på omtrent samme nivå. Tabell 13.2 gir en oversikt over forholdet mellom norske utgifter tilknyttet programmet og mottatt støtte til norske prosjekter i perioden 2001-2006. Utgiftene knytter seg til norsk medlemskontingent, drift av MEDIA Desk Norge og norsk nasjonal ekspert i programmet. MEDIA Desk Norge er et nasjonalt kontakt- og informasjonskontor for programmet og er organisatorisk tilknyttet Norsk filmfond. Utgiftene til norsk medlemskontingent, nasjonal ekspert og drift av MEDIA Desk Norge bevilges over Kultur- og kirkedepartementets budsjett.

[2] Det er ikke fullstendig samsvar mellom tallene i tabell 13.1 og tabell 13.2. Dette skyldes endring i beregningsgrunnlaget for resultater som det ikke er mulig å gå tilbake å korrigere.

Tabell 13.2 Norske utgifter tilknyttet MEDIA Plus og mottatt støtte til norske prosjekter i perioden 2001–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totalt
Nasjonal ekspert	610	624	766	806	841	655	4 302
MEDIA Desk	625	711	533	590	606	658	3 723
Kontingent	9 592	13 391	9 119	12 773	15 936	15 141	75 952
Totalt norske utgifter	10 827	14 726	10 418	14 169	17 383	16 454	83 919
Totalt mottatt støtte	6 000	21 400	14 000	19 600	13 100	8 300	82 400
Differanse	-4 827	6 674	3 582	5 431	-4 283	-8 154	-1 577

Kilde: Kultur- og kirkedepartementet/MEDIA Desk

Norge har i de fleste år mottatt mer støtte fra de ulike MEDIA-programmene enn det Norge har betalt i bidrag til programmene. Tabell 13.2. gir en oversikt over norske resultater i MEDIA Plus. I perioden 2001-2005 mottok norske prosjekter totalt 74,1 mill. kroner i støtte. Til sammenlikning var Norges utgifter til dekning av programkostnader og administrasjon for samme periode 67,5 mill. kroner. Samlet sett for programperioden 2001-2006 ble det imidlertid et negativt resultat for Norge på 1,5 mill. kroner. Ikke-målbare resultater som økt kompetanse og nettverksbygging er imidlertid også svært viktig.

13.3 Europarådet

13.3.1 Eurimages

Eurimages ble opprettet i 1988 som et fond for finansiering av europeiske samproduksjoner. Organisatorisk er Eurimages en «delavtale» under Europarådet. Stater som er medlemmer av Europarådet kan tiltre organisasjonen og betaler en medlemsavgift for å delta i fondet. Formelt hviler samarbeidet i Eurimages på en resolusjon i Europarådets ministerkomité[3].

Formålet med Eurimages er å støtte europeisk filmproduksjon og europeisk filmkultur gjennom å gi finansiell støtte til produksjon av spillefilm og «kreativ dokumentarfilm» som samproduseres mellom medlemsland i fondet. I løpet av de senere år har det også utviklet seg to mindre støtteordninger for distribusjon av film og for støtte til kinoer som forplikter seg til å vise en viss andel europeisk film i sitt totale repertoar.

Fra de opprinnelige tolv medlemmene har Eurimages vokst til i dag å ha 32 medlemsland. Ytterligere to-tre stater er i samtale om medlemskap. Utviklingen i medlemsskap har gått i to faser. Først ved at de fleste vest- og sentraleuropeiske statene sluttet seg til i perioden frem til 1993, deretter ekspansjonen de senere årene (1999-2006), som først og fremst er en følge av at stater i Baltikum og på Balkan har sluttet seg til Eurimages.

Støtte fra Eurimages er definert som toppfinansiering, dvs. at den kommer i tillegg til nasjonal støtte, privatinvesteringer og egenkapital. Støtten ligger normalt i området 10-12 pst. av totale produksjonskostnader (maks 15 pst.), med et maksimumsbeløp på 700 000 euro eller om lag 5,6 mill. kroner.

Eurimages' budsjett for produksjonsstøtte for 2006 var på vel 19 mill. euro. Budsjettet for 2007 er på vel 20 mill. euro. Det norske bidraget er 1,74 pst. av budsjettet, dvs. ca. 3 mill. kroner per år og bevilges over Kultur- og kirkedepartementets budsjett. Tabell 13.3 gir en oversikt over norsk medlemsbidrag til Eurimages og mottatt støtte til norske prosjekter i perioden 2001-2006. Tildeling er beregnet i forhold til norsk samprodusents prosentvise andel i samproduksjonene.

Det fremgår av tabellen at Norges netto utbytte av ordningen har vært relativt lite. I perioden 2001-2006 betalte Norge 7 mill. kroner mer i bidrag til Eurimages enn det den norske bransjen tok ut. Dette henger sammen med at norske produsenter i relativt liten grad har søkt om støtte i Eurimages. Videre har de fleste norske produsenter deltatt som minoritetsaktører i prosjekter som har mottatt støtte.

13.3.2 Det europeiske audiovisuelle observatoriet

Det europeiske audiovisuelle observatoriet (Observatoriet) ble opprettet i 1992 og er tilknyttet Europarådet. Observatoriet har til oppgave å følge

[3] Resolusjon (88)15 av 26. oktober 1988.

Tabell 13.3 Norsk medlemsbidrag til Eurimages og mottatt støtte til norske prosjekter i perioden 2001–2006 (beløp i 1000 kroner)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totalt
Norsk bidrag	2 340	2 171	2 210	3 123	3 192	2 974	16 010
Mottatt støtte	1 632	2 279	660	3 382	718	322	8 993
Differanse	-708	108	-1 550	259	-2 474	-2 652	-7 017

Kilde: Kultur- og kirkedepartementet/Norsk filmfond

utviklingen i den audiovisuelle sektor (film, fjernsyn, video/dvd, nye medier). Dette omfatter blant annet informasjon om markedsutviklingen og statistikk, lovgivning, produksjon og finansiering.

Observatoriet finansieres av 35 medlemsland og EU. Norges bidrag var i 2006 på ca. 215 000 kroner og bevilges over Kultur- og kirkedepartementets budsjett.

Norge hadde i 2006 formannskapet for Observatoriet. Det norske formannskapet tok initiativ til å sikre finansieringen som er nødvendig for å utvide observatoriets arbeidsområder til å dekke nye felt innen den audiovisuelle økonomien, som lovgivning innen arbeids- og skattespørsmål og nye medier.

13.3.3 Europarådets konvensjon om samproduksjon av film

Samproduksjoner med utlandet innebærer at et norsk produksjonsselskap samarbeider med et eller flere produksjonsselskap i andre land for å gjennomføre et filmprosjektet.

Mange land har ordninger som krever en samproduksjonsavtale med det samproduserende land for å gi støtte til samproduksjoner av film, enten i form av bilaterale (tosidige) eller multilaterale (flersidige) avtaler. Samproduksjonsavtalene bygger på prinsippet om likebehandling mellom de samproduserte filmene og nasjonale filmer. Norge har inngått to bilaterale samproduksjonsavtaler for film; Norge – Storbritannia fra 1983 og Norge – Canada fra 1998. Storbritannia har i skriftlig meddelelse av 9. februar 2007 sagt opp avtalen med Norge med virkning fra 24. mai 2007. Oppsigelsen har sin bakgrunn i at andre samproduksjonsavtaler i EU/EØS-området har gjort avtalen overflødig. Storbritannia har tiltrådt Europarådets samproduksjonskonvensjon for film.

Europarådets konvensjon om samproduksjon av film av 2. oktober 1992 har som formål å stimulere til utvikling av europeiske samproduksjoner, og regulerer hvilke regler som skal gjelde for slike produksjoner. Konvensjonen trådte i kraft 1. april 1994 og er tiltrådt av de fleste land i Europarådet. Konvensjonen gjelder for samproduksjoner av europeiske kinofilmer mellom tre av konvensjonens medlemsland[4]. Den bygger på prinsippet om likebehandling mellom de samproduserte filmene og nasjonale filmer, dvs. at filmene skal ha samme rettigheter som rent nasjonale produksjoner. For eksempel vil en svensk-tysk-fransk samproduksjon få status som svensk i Sverige, tysk i Tyskland og fransk i Frankrike, og dermed få tilgang til de samme støtteordninger som de nasjonale filmene i respektive land. Konvensjonen bygger også på prinsippet om at det skal være en rimelig balanse mellom landenes deltakelse, både kunstnerisk, teknisk og økonomisk i de samproduserte prosjektene.

Norge har så langt ikke tiltrådt konvensjonen. Dette har blant annet bakgrunn i at norske regler for tilskudd til audiovisuelle produksjoner åpner for tilskudd til samproduksjoner med utlandet, uten at det eksisterer en samproduksjonsavtale. Videre har billettstøtteordningen vært ansett å være til hinder for norsk deltakelse. Dagens regler for billettstøtte til minoritetssamproduksjoner vil være i konflikt med konvensjonens prinsipp om likebehandling[5]. Det er også utfordringer knyttet til å kontrollere at egenfinansieringen som danner grunnlag for billettstøtte faktisk er reell norsk egenkapital.

Einarssonutvalget anbefaler at Norge tiltrer Europarådets konvensjon om samproduksjon for film. Bransjeorganisasjonene slutter seg til dette. Norsk filmfond er også enig med utvalget i at Norge bør undertegne konvensjonen, forutsatt at det gjøres nødvendige justeringer i de nasjonale

[4] Den kan også gjelde for samproduksjoner mellom to av medlemslandene dersom landene ikke tar forbehold.

[5] Maksimal størrelse på godkjent egenfinansiering kan ikke være høyere enn innvilget produksjonsstøtte, beregningsgrunnlaget for størrelsen på billettstøte til norsk samprodusent kan ikke innbefatte 20 pst. administrative kostnader samt at minoritetssamproduksjoner må ha mottatt forhåndsstøtte fra Norsk filmfond for å være berettiget til billettstøtte.

Tabell 13.4 Støtte til norske prosjekter fra Nordisk Film- og TV-Fond i perioden 2001–2006 (Beløp i 1000 kroner)

Mottatt støtte	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totalt
Langfilm	8 300	7 815	8 400	8 750	9 650	8 100	51 015
TV-serier	0	1 000	500	3 000	3 300	2 000	9 800
Dokumentar	1 530	1 335	1 630	1 990	1 150	1 085	8 720
Kortfilm	0	950	465	650	0	248	2 313
Prosjektutvikling	400	969	450	100	600	1 140	3 659
Distribusjon	1 901	935	825	1 265	1 675	1 870	8 471
Filmkult.tiltak/ øremerk. midler	1 157	415	300	480	520	250	3 122
Versjonering	0	0	0	150	425	0	575
Totalt	13 288	13 419	12 570	16 385	17 320	14 693	87 675

Kilde: Nordisk Film- og TV-Fond

tilskuddsordningene, for å forhindre at automatiske tilskuddsordninger kan utnyttes i strid med intensjonene om å komme den nasjonale filmproduksjonen til gode.

13.4 Nordisk Ministerråd

13.4.1 Nordisk film- og TV-Fond

Nordisk Film- og TV-Fond ble opprettet av Nordisk Råd i 1990. Fondets formål er å fremme produksjon av audiovisuelle verker i Norden ved å delta i toppfinansieringen av spillefilm, fjernsynsfiksjon/serier, kortfilm og kreativ dokumentarfilm av høy kvalitet. Forutsetningen for støtte fra fondet er at filmene egner seg for kinovisning, fjernsynsvisning eller andre former for distribusjon, og at prosjektene må ha et tilfredsstillende markeds- og publikumspotensial i Norden.

Alle nordiske produksjonsselskap kan søke produksjonstøtte (toppfinansiering) fra Nordisk Film- og TV-Fond. Vurderingen av prosjektene baseres på en helhetsvurdering av kunstneriske, innholdsmessige, produksjonsmessige og markedsmessige kriterier. Det skal tas særlig hensyn til produksjoner som har barn og unge som målgruppe.

Nordisk Film- og TV-Fond skal også fremme audiovisuelle verker ved å gi støtte til prosjektutvikling, distribusjon og lansering. Fondet støtter også versjonering av nordisk film til et annet nordisk språk, fortrinnsvis i form av dubbing. I tillegg forvalter fondet øremerkede midler fra Nordisk Ministerråd til filmkulturelle tiltak av nordisk interesse. Fondet er også sekretariat for Nordisk Råds filmpris.

I 2006 mottok fem norske langfilmer toppfinansiering på til sammen i overkant av 8 mill. kroner. En norsk TV-serie mottok 2 mill. kroner i støtte, mens fire dokumentarfilmer fikk en samlet støtte på om lag 1 mill. kroner. Tabell 13.4 gir en samlet oversikt over støtte til norske prosjekter fra Nordisk Film- og TV-Fond i perioden 2001–2006.

Nordisk Film- og TV-Fond finansieres gjennom en avtale mellom Nordisk Ministerråd, de fem nordiske kulturdepartementene/filminstituttene og ni fjernsynsselskap i de nordiske landene. De tre finansieringspartene går inn med 1/3 hver, og fondet forvaltet i 2006 ca. 67 mill. kroner. Norges bidrag til fondet var i 2006 totalt i overkant av 12 mill. kroner, hvorav bidrag over Kultur- og kirkedepartementets budsjett utgjorde om lag 6 mill. kroner og NRK og TV 2 bidro med om lag 3 mill. kroner hver. I tabell 13.5 gis en oversikt over Norges bidrag til Nordisk Film- og TV-Fond og mottatt støtte til norske prosjekter i perioden 2001–2006.

Det fremgår av tabell 13.5 at Norges utbytte av å delta i Nordisk Film- og TV-Fond har vært svært positivt. I perioden 2001–2006 mottok Norge 22,6 mill. kroner mer fra fondet enn det Norge betalte i bidrag til fondet.

13.4.2 Det nordiske dataspillprogrammet, Spel-it

I 2006 vedtok Nordisk Ministerråd å opprette et støtteprogram for dataspill. Begrunnelsen for dette er å stimulere den nordiske dataspillbransjen til å produsere dataspill av høy kvalitet for barn og unge. Programmet skal vare fra 2006 til 2012. Programmets budsjett var i 2006 på 6 mill.

Tabell 13.5 Norges bidrag til Nordisk Film- og TV-Fond og mottatt støtte til norske prosjekter i perioden 2001–2006 (Beløp i 1000 kroner)

Bidrag	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totalt
Kultur- og kirke-departementet	4 745	4 494	5 099	6 077	6 017	6 048	32 480
NRK	2 357	2 246	2 557	3 038	3 054	3 024	16 276
TV 2	2 372	2 237	2 635	3 038	3 054	3 024	16 360
Totalt norsk bidrag	9 474	8 977	10 291	12 153	12 125	12 096	65 116
Totalt mottatt støtte	13 288	13 419	12 570	16 385	17 320	14 693	87 675
Differanse	3 814	4 442	2 279	4 232	5 195	2 597	22 559

Kilde: Nordisk Film- og TV-Fond

danske kroner og ble økt til 10,2 mill. danske kroner i 2007. Det er planlagt en ytterligere opptrapping i programperioden.

Det gis tilskudd til spillutvikling, distribusjon og markedsrettede tiltak. De første tildelingene til utvikling fant sted i 2006. Totalt ble det delt ut 2 mill. danske kroner til fem nordiske prosjekter, herunder et norsk prosjekt som mottok støtte på 0,4 mill. danske kroner.

13.5 Departementets vurderinger og anbefalinger

13.5.1 Deltakelse i internasjonale programmer

Erfaringene fra Norges deltakelse i internasjonale programmer er samlet sett positive. I perioden 2001–2006 beløp Norges utgifter til deltakelse i Nordisk Film- og TV-Fond, MEDIA Plus og Eurimages seg til totalt 165 mill. kroner. I samme periode mottok norske prosjekter 179 mill. kroner i støtte fra programmene. Samlet sett innebar Norges deltakelse i disse tre programmene følgelig et positivt resultat for Norge på 14 mill. kroner. I tillegg kommer ikke-målbare resultater som nettverksbygging og kompetanseutvikling.

Norge oppnår positive resultater i Nordisk Film- og TV-Fond og jevnt over også i MEDIA-programmene, mens Norges netto utbytte av å delta i Eurimages synes beskjeden. Norske resultater i Eurimages må ses i sammenheng med at norske produsenter i liten grad samproduserer med produsenter i land utenfor Norden. Eurimages krever at prosjektene organiseres som samproduksjoner mellom medlemslandene, mens dette ikke kreves i Nordisk Film- og TV-Fond.

Utviklingen på filmområdet går i retning av stadig større internasjonalisering. Det er etter departementets mening viktig at norske produsenter tar del i denne utviklingen. Departementet legger derfor til grunn at det er viktig med fortsatt norsk deltakelse i internasjonale programmer.

Departementet vil legge til rette for at bransjen i størst mulig grad kan benytte de muligheter som ligger i Norges deltakelse i internasjonale programmer. Særlig er det viktig at bransjen i større grad kan nyttiggjøre seg det uutnyttede potensialet som ligger i Norges deltakelse i Eurimages. Et viktig virkemiddel her kan være å tiltre Europarådets konvensjon for samproduksjon av film.

Et annet virkemiddel vil være å øke andelen midler som går til samproduksjoner med utlandet. Departementet mener at midlene til samproduksjoner bør økes, jf. kapittel 6.13.4.

Samproduksjoner åpner for supplerende finansiering av filmproduksjoner, noe som kan være særlig viktig for kunstnerisk og økonomisk ambisiøse prosjekter. Norge er et lite språkområde med et begrenset marked. Samproduksjoner bidrar til å utvide markedet gjennom å sikre distribusjon i de samproduserende land. Dermed utvides også det økonomiske grunnlaget for bransjen. Samproduksjonene kan også bidra til internasjonalisering og profesjonalisering av filmbransjen, gjennom kultursamarbeid, nettverksbygging og kompetanseutvikling. Etter departementets mening er det viktig å sikre at de norske tilskuddsordningene legger til rette for internasjonale samproduksjoner.

13.6 Europarådets konvensjon om samproduksjon av film

Det er viktig at departementet legger til rette for at produsentene skal kunne ta ut det potensiale

som ligger i samproduksjoner med utlandet, blant annet gjennom deltakelse i Eurimages, jf. kapittel 13.3.1.

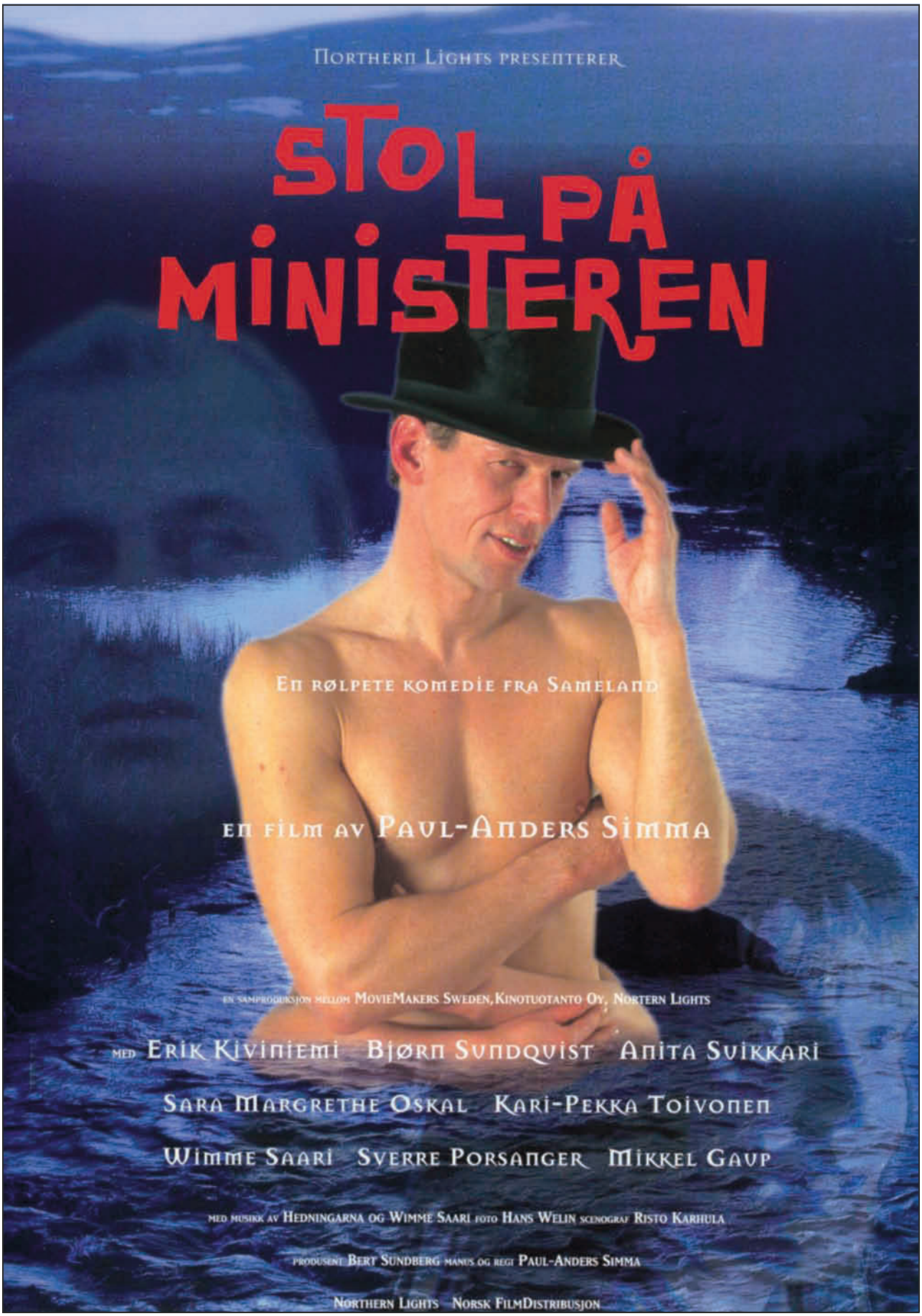
Norsk tiltredelse til Europarådets konvensjon om samproduksjon av film vil lette norske filmprodusenters mulighet til å inngå samarbeid om samproduksjoner med produsenter i de europeiske landene som har tiltrådt konvensjonen. Norsk tiltredelse vil således kunne bidra til å utvide det tradisjonelle nordiske samarbeidet og åpne for impulser fra en videre europeisk kulturkrets. Tiltredelse vil også kunne bidra til å vitalisere og videreutvikle kreative og forretningsmessige allianser som allerede er etablert gjennom blant annet MEDIA-programmene og Eurimages. Videre vil tiltredelsen kunne bidra til flere norske prosjekter i Eurimages.

På denne bakgrunn mener departementet at Norge bør ta sikte på å tiltre Europarådets konvensjon om samproduksjon av film. Norsk tiltredelse til konvensjonen vil erstatte behovet for bilaterale avtaler mellom medlemslandene til konvensjonen og vil bidra til å sikre like regler for samproduksjoner mellom disse landene.

Det er nødvendig med enkelte justeringer i reglene om billettstøtte for minoritetssamproduksjoner. Norsk tiltredelse vil således først skje etter at det er foretatt nødvendige endringer i forskrift for tilskudd til audiovisuelle produksjoner.

Boks 13.1 Departementets konklusjon om deltakelse i internasjonale programmer:

- Erfaringene fra Norges deltakelse i internasjonale programmer er samlet sett positive.
- Det er viktig med fortsatt norsk deltakelse i internasjonale programmer.
- Norge tar sikte på å tiltre Europarådets konvensjon for samproduksjon av film.
- Midlene til samproduksjoner, som i dag forvaltes av Norsk filmfond, bør økes.



Figur 13.1 Stol på ministeren! (Sagojogan ministeri!). Regi: Paul-Anders Simma. Produsent: Northern Lights.

14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet foreslår i kapittel 5 at det opprettes en ny statlig virksomhet med oppgavene fra Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling. En samling av alle tilskuddsordninger og øvrige oppgaver på filmområdet i én ny virksomhet vil legge til rette for en helhetlig filmpolitikk der alle oppgavene på filmområdet ses i sammenheng. Dette betyr forenkling og bedre ressursutnyttelse. På kort sikt vil det i forbindelse med en sammenslåing og effektivisering av virksomhetene kunne bli noen merkostnader. På sikt legger departementet til grunn at en sammenslåing vil ha synergieffekter som frigjør ressurser fra administrasjon til filmformål. Det vil i prosessene med sammenslåing og overføring av oppgaver til andre virksomheter, bli tatt hensyn til de ansattes rettigheter i tråd med gjeldende avtaleverk. Sammenslåingen og omorganiseringen av de tre statlige virksomhetene foreslås gjennomført i løpet av 2008. Departementet vil komme tilbake til Stortinget med en fremdriftsplan i St.prp. nr. 1. for 2008.

Regjeringen har satt som mål at kvinneandelen i nøkkelposisjoner i norsk filmproduksjon skal være minst 40 pst. innen 2010. For å oppnå dette foreslås noen virkemidler knyttet til eksisterende ordninger. Dersom målet ikke er nådd innen utgangen av 2010, innføres ytterligere kvotering.

Hovedtrekkene i dagens tilskuddsordninger foreslås videreført med mindre justeringer. Det vil bli opprettet nye ordninger for å bygge opp sterkere produksjonsmiljø, jf. kapittel 6. Nye tiltak og endringer i eksisterende støtteordninger, krever forhåndsmelding og godkjennelse av ESA før de kan settes i verk.

Departementet legger i meldingen til grunn at deler av avgiftsmidlene til Norsk kino- og filmfond under FILM&KINO etter hvert bør brukes til andre oppgaver på filmområdet, etterhvert som det settes av tilstrekkelige midler til digitalisering av kinoene. Departementet vil gjennomføre drøftinger med FILM&KINO om fremtidig bruk av avgiftsmidlene. Det er også behov for å tilpasse avgiftsgrunnlaget for elektronisk nedlasting av film. Dette krever lovendring.

Oppfølgingen av de mål og virkemidler som er foreslått i meldingen vil skje i de ordinære budsjettproposisjonene. Eventuelle bevilgningsforslag knyttet til enkelttiltak og innfasing av nye ordninger, vil regjeringen komme tilbake til i kommende budsjettfremlegg. Opptrappingen av regjeringens filmsatsing vil skje innenfor rammene av Kulturløftet.

Kultur- og kirkedepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Kultur- og kirkedepartementet av 23. mars 2007 om veiviseren blir sendt Stortinget.