



NYE REGLER FOR TILSKUDD TIL FILM OG TV-PRODUKSJON: HVA BLIR KONSEKVENSENE FOR NÆRINGEN?



Forord

På oppdrag fra Virke Produsentforeningen har Menon Economics gjennomført en konsekvensanalyse av endringene i Norsk filminstitutt (NFI) sine tilskuddsordninger som i 2020 ble utarbeidet og nedfelt i forskriften for tilskudd til audiovisuell produksjon og som trådte i kraft 19. februar 2021. Formålet med konsekvensanalysen har vært å undersøke hvilke konsekvenser endringene kan forventes å ha for norske uavhengige produsenter og innholdet som skapes. Det ble ikke gjennomført noen konsekvensanalyse av denne typen før endringene trådte i kraft.

Arbeidet med konsekvensanalysen har vært ledet av assosiert partner Terje Gaustad, med professor Audun Engelstad (Høgskolen i Innlandet), analytiker Henrik Foseid og analytiker Ine Lading som medarbeidere. Partner og forskningsleder Leo A. Grünfeld har vært kvalitetssikrer.

Vi takker Virke Produsentforeningen for et spennende oppdrag. Vi takker også alle intervjuobjekter, selskaper og organisasjoner som har bidratt med informasjon, for gode innspill underveis i prosessen.

Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

Desember 2022

Terje Gaustad

Prosjektleder

Innhold

SAMMENDRAG OG HOVEDFUNN	3
1. INTRODUKSJON	5
1.1. Mandat og oppdragsbeskrivelse	5
1.1.1. Kort om vektlegginger i denne konsekvensanalysen	5
1.2. Rapportens struktur og kapittelinndeling	7
2. METODE OG DATA	8
2.1. Vurderingsgrunnlag og data	8
2.2. Innhenting av kvalitativ informasjon	8
2.2.1. Dokumentgjennomganger	8
2.2.2. Dybdeintervjuer	8
2.2.3. Produsent-survey	9
2.3. Innhenting av kvantitativ informasjon (data)	10
2.3.1. Produksjonsdatabase	10
2.4. Metodiske utfordringer i denne konsekvensanalysen	11
3. GJENNOMFØRTE ENDRINGER	12
3.1. De filmpolitiske målene	12
3.2. Etterhåndstilskudd	13
3.2.1. Overordnet	14
3.2.2. Avgrensninger	15
3.2.3. Satser	15
3.2.4. Tak på EHT-utbetalinger	16
3.2.5. Terskelverdier	16
3.3. Konsulentordningen	16
3.3.1. Utvikling	17
3.3.2. Produksjon	18
3.3.3. Konsekvenser – konsulent	19
3.4. Oppsummering	20
4. KONSEKVENSANALYSER	22
4.1. Omleggingsprosessen og holdning til endringene	23
4.2. Finansiering og produksjon	25
4.3. Prosjekttyper og sjangre	29
4.4. Filmer produsert uten FHT fra NFI	31
4.5. Mangfold og maktspredning	39
4.6. Noen estimerte økonomiske konsekvenser	42
5. AVSLUTNING OG SAMLET VURDERINGER AV ORDNINGENE	FEIL! BOKMERKE ER IKKE DEFINERT.
6. VEDLEGG	46
6.1. Produsent survey	46
6.2. Produksjonsdatabasen	54

Sammendrag og hovedfunn

I denne rapporten vurderer vi endringene i Norsk filminstitutt (NFI) sine tilskuddsordninger som trådte i kraft 19. februar 2021 med utgangspunkt i vår egen evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet for Kulturdepartementet fra 2019.¹ Vi analyserer hvilke konsekvenser endringene kan forventes å ha for norske uavhengige produsenter og innholdet som skapes. Konsekvensanalysen tar for seg endringene i bransjerettede økonomiske virkemidler på filmområdet, og konsentreres rundt:

- Etterhåndstilskudd (EHT)
- Tilskuddsordninger til utvikling og produksjon av spillefilm, kortfilm, dokumentar og dramaserier

Våre hovedfunn er at:

- Endringene gir mer administrativ styring og mindre markedsstyring
 - De gir NFI større rom for å styre norsk produksjon i henhold til filmpolitiske mål
 - For kinofilmen gir de en betydelig konsentrasjon av beslutningsmakt hos NFI på bekostning av produsenter, andre private aktører, og regionale forvaltere
- Endringene skaper økt usikkerhet i bransjen
 - Produsentene er usikre på hvordan nye innretninger blir praktisert og hvordan de bør tilpasse seg
 - Denne usikkerheten kommer på toppen av vedvarende usikkerhet skapt av Covid-19 pandemien og strukturelle endringer primært knyttet til de internasjonale strømme-tjenestenes vekst
- Endringene bidrar til vridningen i produksjonen fra kinofilm- til serieformat
 - Endringene gir en sannsynlig reduksjon i produksjonsvolum for kinofilm og en større reduksjon i antall filmer
 - Flere produsenter vil satse på serieproduksjon og mer utenlandsk finansiering
- Endringene skaper dårligere rammevilkår for større og populære norske spillefilmer
 - Taket for samlet forhånds- og etterhåndstilskudd til hver film i markedsordningen er senket, spesielt for de mindre prosjektene (såkalt liten markedsfilm)
 - Nye begrensninger i etterhåndstilskudd for konsulentfilmer gjør ordningen uegnet for slike filmer, og bortfall av etterhåndstilskudd til filmer uten forhåndstilskudd gjør at større og populære filmer ikke lenger kan produseres på denne måten heller
- Endringene skaper større skiller mellom konsulent- og markedsfilmene
 - Endringene i konsulentfilmene tilgang til etterhåndstilskudd bidrar til å øke avstanden mellom filmene som oppnår gode publikumstall og filmene med kunstneriske ambisjoner, mens NFIs intensjon har vært å oppnå det motsatte
- Endringene i etterhåndstilskuddet skaper utfordringer for produksjonsmiljøene utenfor Oslo
 - De regionale fondenes dobbeltrolle som tilskuddsforvalter og investor blir mer krevende
 - Uten en flerdobling av statlige tilskudd til regionale fond presses fondene til ganske radikale endringer i hvordan de fordeler tilskuddsmidlene, og det er usikkert om en slik omlegging vil tjene produsentene i regionene

¹ [Menon-rapport 97/2019](#)

- De fleste spillefilmprosjekter uten forhåndstilskudd, som har utgjort cirka 40 prosent av alle norske filmer i et normalår under de gamle tilskuddsordningene, blir umulige å gjennomføre på en økonomisk bærekraftig måte, og dette rammer spesielt produsenter utenfor Oslo som har stått bak relativt mange av disse filmene
- Endringene gir betydelige og paradoksale filmpolitiske effekter
 - Tre av fire filmpolitiske mål berøres i sterk grad av endringene
 - Spesielt for spillefilm samles beslutningsmakt hos NFI, hvilket gjør NFI bedre i stand til å styre produksjonen etter filmpolitiske mål
 - Maktkonsentrasjonen er i seg selv ikke i tråd med de filmpolitiske målene, og endringene virer også mer produksjon fra spillefilm mot andre formater hvor NFI har mindre innflytelse og styringsmuligheter
- Endringene har en blandet effekt i forhold til mangfoldsmål
 - De har en positiv mangfoldseffekt på kvinneandelen ved at kjønnsbalanse blir et kriterium i finansierings- og produksjonsbeslutningen for flere prosjekter
 - De har en negativ effekt i forhold til geografisk mangfold og maktspredning

1. Introduksjon

I denne rapporten analyseres konsekvensene av Norsk filminstitutt (NFIs) endring av forskrift for tilskudd til audiovisuell produksjon (FOR-2016-10-31-1264)² som trådte i kraft 19. februar 2021 og påfølgende endring av tilskuddsordningene under forskriften. Endringene ble gjort med utgangspunkt i blant annet vår evaluering av tilskuddsordningene på filmfeltet, som vi gjennomførte på oppdrag fra Kulturdepartementet i 2019.³ I prosessen hadde NFI i løpet av 2020 flere møter med de berørte bransjeorganisasjonene, og det ble gjennomført en høring, men det ble aldri utarbeidet en konsekvensanalyse før endringene ble gjennomført.

I denne konsekvensanalysen er det primære formålet å avdekke hvilke effekter disse endringene i tilskuddsordningene har på finansieringen av nytt norsk innhold og de uavhengige norske produksjons-selskaperens økonomi.

1.1. Mandat og oppdragsbeskrivelse

VIRKE Produsentforeningen ga i oppdrag å lage en konsekvensanalyse av NFIs endring av forskrift for tilskudd til audiovisuell produksjon og påfølgende endring av tilskuddsordningene under forskriften. Vi skulle vurdere hvordan tiltakene som er innført påvirker økonomien i bransjen og hvilke effekter dette har for norske uavhengige produsenter og innholdet som skapes, og videre om tiltakene som er innført av NFI bidrar i riktig retning til å oppnå de filmpolitiske målene.

Gjeldende filmpolitiske mål er:

1. Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet
2. God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
3. Solid publikumsoppslutning
4. En profesjonell filmbransje med sunn økonomi

1.1.1. Kort om vektlegginger i denne konsekvensanalysen

I samråd med Virke Produsentforeningen har vi først og fremst valgt å legge vekt på endringene i etterhåndstilskuddet (med blant annet krav om forhåndstilskudd og differensiering i forhold til tilskuddstype), men også på endringene i konsulentordningen (sammenslåinger og justeringer av gamle ordninger).

Siden endringene nylig er tredd i kraft vil de økonomiske analysene våre være konsentrert om prosjektøkonomien, hvor effektene i stor grad blir synlige før de forplanter seg videre i bransjen.

1.2. En bransje og et tilskuddssystem i omveltning

NFIs endring av tilskuddssystemet kommer på et tidspunkt der norsk, nordisk og global film- og dramaproduksjon er i omveltning. I løpet av det siste tiåret har DVD/Blu-ray og strømmetjenester byttet roller som størst og minst

² [Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon - Lovdata](#)

³ [Menon-rapport 97/2019](#)

i hjemmevideomarkedet og kinomarkedet er også blitt heldigitalisert. ⁴ Videre omveltninger fremover kan også få stor innvirkning for hvordan bransjen utvikler seg. Netflix og HBO har for lengst etablert seg med egne kontorer i Norden, og viser vilje til økt satsing på lokalt innhold, samtidig som nordisk baserte Viaplay bygger seg opp til å bli en global aktør, også de med lokalt produsert innhold som sitt primære satsingsområde. Om fem år kan man tenke seg enda flere aktører. Strømmeaktørene har i stadig større grad spillefilm (både fiksjon og dokumentar) som en del av sitt repertoar. Rapporten *Public Film Funding at a Crossroads* fra Film i Väst⁵ tegner et fremtidsbilde der globale strømmeaktører har endret produksjonslandskapet radikalt. Kort oppsummert vil de globale strømmeaktørene konkurrere om de største talentene og de mest attraktive prosjektene ved at de kan tilby romslige budsjetter, enkle finansieringsmodeller (one/two stop shop), forutsigbarhet i form av raske produksjonsbeslutninger, i tillegg til kreativ frihet. Av konkurransehensyn har de interesse av å produsere filmer og serier med høy grad av kulturell gjenkjennelighet (språk, historie, osv). Og de er snare til å fange opp strømninger i tiden som er med på å sikre mangfold foran og bak kamera.

I en slik situasjon er de nasjonale filminstituttene og fondene nødt til å endre sin innretning, og selvpoppfattelse, ifølge rapportskriverne. Filminstituttene er ikke lenger ikke lenger den største og viktigste finansieringskilden, men én av flere mulige finansører. Dette stiller krav til offentlige tilskuddsforvaltere om treffsikre ordninger. Prosjektene må enten være kommersielt treffsikre, slik at de kan konkurrere i et stadig mer eksklusivt kinomarked, eller kunstnerisk djerve, med de viktigste filmfestivalene som sitt nedslagsfelt. Dette mener forfatterne innebærer større tilskudd, fordelt på færre prosjekter. Dette vil gi et mye lavere forhåndstall mellom prosjekter i utvikling og prosjekter klargjort for produksjon, noe som er helt nødvendig for forutsigbarheten i søknadsprosessen. Det vil også være forventninger om at instituttene og fondene har en behandlings- og beslutningstid som oppleves som rimelig, sammenliknet med strømmeaktørene. Rapporten går langt i å beskrive instituttene som en representant fra en gammel verden som blir tvunget til å definere sin relevans i en ny verden der de ikke lenger er størst og viktigst. Den viktigste oppgaven, mener forfatterne, er å løfte frem kinofilm av ubestridelig høy kvalitet, samtidig som den kreative autonomien er ubestridelig. Tilliten i bransjen er basert på forutsigbarhet.

Rapporten er et fremtidsbilde, og det er ikke gitt at endringene vil bli slik de er skissert. Men hvis utviklingen går i retning av det rapporten peker på er det mye som tyder på at NFI vil se seg nødt til å tenke nytt om sin rolle og om sine ordninger. Måten dagens endringer er gjennomført på minner om rapportens beskrivelse av lite lyttende nasjonale forvaltere, som anser seg som kongen på haugen. I tillegg peker endringene på økt risiko for produsentene, og mer komplekse finansieringsstrukturer. Netflix, HBO og Viaplay, derimot, kan tilby enkle og forutsigbare produksjonsprosesser. Bildet er imidlertid mer sammensatt. Vridningen mot økt forhåndstilskudd, fordelt på færre prosjekter, kan gi et kunstnerisk kvalitetsløft. Og innstramningen i etterhåndsstøtten kan gi økt konsentrasjon omkring de prosjekter med høyest kommersielt potensial.

Rapporten fra Film i Väst understreker uansett usikkerheten som følger når en hel bransje er i endring. I tillegg til denne strukturelle usikkerheten kommer den pandemi-relaterte usikkerheten som i tid sammenfalt med endringene i tilskuddsordningene. Denne rommer blant annet spørsmål om hvorvidt kinomarkedet vil returnere til en pre-Covid-19 normaltilstand og om den langsiktige bærekraften i strømmetjenestenes investeringer i film og drama. På toppen av dette kommer altså usikkerheten knyttet til endringene i tilskuddssystemet. Alt i at skaper dette en situasjon med betydelige muligheter, men uvanlig stor usikkerhet og risiko for norske uavhengige produsenter.

⁴ [Menon-publikasjon nr. 5/2018](#)

⁵ [Public Film Funding at a Crossroads. A Film i Väst Analysis report. Authored by Tomas Eskilsson.](#)

1.3. Rapportens struktur og kapittelinndeling

I kapittel 2 gjør vi rede for alle metoder og datakilder som vi har brukt i konsekvensanalysene, og drøfter metodiske utfordringer. Kapittel 3 inneholder en drøfting av endringene i konsulentordningen og etterhåndstilskuddet sett ut fra vår egen evaluering av NFIs tilskuddsordninger for Kulturdepartement fra 2019.⁶ Kapittel 4 omfatter konsekvensanalyser av endringene i forhold til finansiering og produksjon, prosjekttypen og sjangre, filmer produsert uten forhåndstilskudd, samt mangfold og maktspredning. I kapittel 5 gir vi en kort filmpolitisk oppsummering.

⁶ [Menon-rapport nr. 97/2019](#)

2. Metode og data

2.1. Vurderingsgrunnlag og data

Før vi går nærmere inn på hvordan konsekvensanalysens hoveddeler ble gjennomført, vil vi redegjøre for datakilder og informasjonsgrunnlag som analysene hviler på.

Siden det er for tidlig å måle de faktiske resultatene av endringene i tilskuddsordningene har vi primært hentet inn informasjon om bransjeaktørens forventede og planlagte tilpasninger til de nye ordningene. Hvordan endringene vil slå ut i form av produksjon, repertoar, kvalitet, formidling og publikumsoppslutning omkring norske filmer og serier vil vi først se når ideer og prosjekter som gikk i utvikling etter omleggingen er realiserte. Variasjonen i prosjektsyklusen er betydelig fra prosjekt til prosjekt, og det er det ikke realistisk å se noe godt bilde av effektene før tidligst siste halvdel av 2023. Bransjens tilpasning til de reviderte ordningene starter imidlertid umiddelbart og utvikler seg etter hvert som bransjeaktører også observerer og reagerer på andre aktørers tilpasning. Noen tilpasninger, samt tanker om ytterligere tilpasninger, var dermed tilgjengelig empiri i vår datainnsamlingsperiode i november og desember 2021.

Dataene er altså samlet inn og analysert en overgangsfase hvor aktiviteten i bransjen gjenspeiler både gamle og nye ordninger. Bilde kompliseres videre av at revideringen av tilskuddsordningene sammenfalt i tid med unntakstilstanden skapt av Covid-19 pandemien.

For at analysene likevel skal gi et så presist og objektivt bilde som mulig med en så kompleks empiri har vi brukt **metodisk triangulering**. Det innebærer at vi har hentet data om samme fenomen ved bruk av flere metoder og fra flere kilder. Hvis de forskjellige tilnærmingene gir sammenfallende resultater tyder det på at resultatene er korrekte. Når resultatene fra forskjellige kilder og metoder derimot ikke stemmer overens kan vi gå inn med videre undersøkelser og analyser for å identifisere feilkilder og så korrigere. At forskjellige kilder rapporterer forskjellig kan også i seg selv være et funn som mulig bidrar til å avdekke interessante sammenhenger. Samlet har en metodisk triangulering bidratt til mer robuste resultater og et mer objektivt kunnskapsgrunnlag for analysene vi har gjort.

2.2. Innhenting av kvalitativ informasjon

Analysene har vært avhengig av kvalitative vurderinger basert på intervjuer, spørreundersøkelse og dokumentstudier. Det er gjennom bruk av kvalitativ informasjon, som kobles med de kvantitative database-analysene, at vi kan påpeke årsakssammenhenger mellom endringene i tilskuddsordningene og effekter for norske uavhengige produsenter og innholdet som skapes.

2.2.1. Dokumentgjennomganger

For å vurdere endringene i tilskuddsordningene opp mot tidligere vurderinger av ordningene, har vi basert oss på gjennomgang av dokumenter i form av høringsnotater, hørings svar, tidligere evalueringer og utredninger. Hvilke dokumenter det er snakk om omtales nærmere i underveis i rapporten og i Vedlegg 1.

2.2.2. Dybdeintervjuer

Vi har også gjennomført ti semistrukturerte intervjuer med produsenter, distributører, og regionale forvaltere. Produsentene ble valgt slik at de til sammen dekket alle relevante formater og sjangre og i tillegg representerer

både større, etablerte og mindre, ferske produsenter med geografisk spredning. Distributørene representerte både mindre og større selskaper som distribuerer norsk film, og de regionale forvalterne representerer regionale filmfond. Dybdeintervjuene hadde varighet på cirka 1 til 1,5 time og ble gjennomført hos intervjuobjektene eller som videokonferanse. De ble gjennomført med to av våre teammedlemmer til stede.

Data vi tilegner oss gjennom dybdeintervjuer med produsenter, distributører og regionale forvaltere har gitt oss bedre forståelse for sammenhenger og kausalitet mellom endringene i tilskuddsordningene og aktørenes tilpasninger, men gir ikke i seg selv grunnlag for å generalisere.

I tillegg ble det gjennomført kortere intervjuer med representanter for bransjeorganisasjoner samt ansatte i NFI, primært for å hente inn informasjon om endringene i tilskuddsordningene.

2.2.3. Produsent-survey

Vi har samlet informasjon fra produsentene gjennom en produsent-survey som har gått ut til Virke Produsentforeningens medlemmer. Undersøkelsen ble sendt ut til 133 produsenter, og vi fikk 52 svar. Det gir en responsrate på 39 prosent.

Surveyen ble utarbeidet ut fra problemstillingene i oppdraget fra Virke Produsentforeningen og videreutviklet basert blant annet på innsikt fra dokumentstudier og dybdeintervjuer. Den gir oss data både på prosjekt- og bedriftsnivå, og har blant annet hjulpet oss å kartlegge:

- Produsentenes opplevelse av og holdninger til endringene i tilskuddsordningene
- Hvordan produsentene forventer at endringene vil påvirke finansieringen av sine prosjekter fra NFI og andre kilder
- Hvordan produsentene forventer at endringene vil påvirke hvilke type prosjekter de utvikler og produserer
- Hvordan disse forventningene varierer med produsentenes geografiske tilhørighet

Resultatene er hovedsakelig presentert i figurer og tabeller som viser prosentvis fordeling av svarene fra respondentene på det enkelte spørsmål på de gitte svaralternativene. I tillegg bruker vi noen figurer som illustrerer resultater basert på gjennomsnittet av de kategoriske svaralternativene gitt i spørreundersøkelsen. Gjennomsnittet er beregnet ved å dele totalt antall respondenter på produktet av antall respondenter per svaralternativ. For en variabel med fire alternativer, benyttes følgende metodikk:

Kategori-poeng	Alternativer	Antall svar per svaralternativ
3	Mer	X
2	Omtrent samme nivå	Y
1	Mindre	Z
0	Vet ikke	Ø

$$Snitt_{spørsmål} = \frac{3 * X + 2 * Y + 1 * Z}{X + Y + Z}$$

«Vet ikke» fjernes her fra snittberegningen da den kun bidrar til støy i analysene. Samtidig er det sentralt å beregne det naturlige snittet for kategoriene, hvor man i tilfellet over lander på 2:

$$\frac{3 + 2 + 1}{3} = 2$$

Ved å trekke det beregnede gjennomsnittet fra det naturlige, finner man distansen fra snittet i absolutte tall, og kan dermed illustrere hvilken *retning* fra snittet responsfordelingen trekker.

Surveyens spørsmål er gjengitt i vedlegg.

2.3. Innhenting av kvantitativ informasjon (data)

2.3.1. Produksjonsdatabase

Vi har etablert en database der vi har kartlagt sentrale kjennetegn ved 115 norske filmer med kinopremiere i perioden fra 2014 til og med 2018. Denne er benyttet til å simulere effekter av endringene i tilskuddsordningene. Data har primært blitt hentet fra NFI,⁷ og etter behov fra andre kilder som Film & Kinos rapportserver,⁸ samt upublisert data i tabell-form fra våre tidligere evalueringer og utredninger.

Filmene i databasen utgjør 73 prosent av alle nye norske filmer i perioden⁹ og inkluderer alle spillefilmer, men unntak av noen få lavbudsjettfilmer, men ikke alle dokumentarer. Den gir derfor et tilnærmet komplett bilde av norsk spillefilmproduksjon og benyttes for å analysere denne. En liste over alle titler inkludert i databasen ligger i vedlegget.

Perioden representerer en normal situasjon med tilskuddsordninger som i hovedsak lignet gjeldende ordninger frem til endringene i 2021. Det var store omveltninger i hjemmevideomarkedet i perioden, hvor mye av forbruket flyttet seg fra fysiske formater (DVD/Blu-ray) til strømmetjenester, men kinomarkedet var likevel stabilt¹⁰ og det var ellers ingen vesentlige markedsforstyrrelser. Filmene utgjør derfor et relevant datagrunnlag for å analysere effekter av endringer i tilskuddsordningene.

Databasen inneholder informasjon om følgende kjennetegn:

- Prosjekt tittel/nummer
- År (tilskudd og premiere)
- Produksjonsbudsjett
- Tilskudd
 - Type tilskudd og tilskuddsbeløp
 - Eventuelle avslag på tilskudd fra NFI
- Kinobesøk
- Kvinneandel

⁷ I tillegg til sine primærdata har NFI sekundærdata fra undersøkelser det gjennomfører med samarbeidspartnere som Kantar TNS.

⁸ Hentet i forbindelse med tidligere prosjekter.

⁹ Totalt antall hentet fra Film & Kinos årsrapporter for perioden.

¹⁰ Se Menon rapport nr. 97/2019

Data i produksjonsdatabasen blir benyttet til å kartlegge og beskrive generelle sammenhenger, men kan ikke alene påvise kausalitet mellom endringer i tilskuddsordninger og aktørens tilpasninger.

2.4. Metodiske utfordringer i denne konsekvensanalysen

I denne konsekvensanalysen har vi som ambisjon å vurdere i hvordan endringene i tilskuddsordningene påvirker økonomien i bransjen, og hvilke effekter dette har for norske uavhengige produsenter og innholdet som skapes. Å identifisere slike kausale årsakssammenhenger er utfordrende. Ikke sjelden vil man oppleve at det er helt andre forhold som står bak en mulig samvariasjon i bruk av tilskudd og økonomiske resultater. Da står vi overfor spuriøse sammenhenger som ikke må tillegges noen årsaksforklaring. I verste fall kan kausaliteten gå motsatt vei, mao at eksempelvis publikumsoppslutning påvirker tilskuddsomfanget.

Det er flere forhold ved tilskuddsordningene og revideringen av dem som gjør det utfordrende å evaluere deres effekter. For det første er det snakk om mange tilskuddsordninger som gjerne opptre i en og sammen produksjon, eksempelvis fordi man har støttet produksjonen gjennom flere faser. Da blir det utfordrende å skille mellom effektene av de ulike virkemidlene.

For det andre er mange av ordningene lenket sammen. En ordning krever kan i stor grad avhenge av at produsenten først har fått et annet tilskudd. Dermed blir det ekstra vanskelig å vurdere hvilken ordning som bidro til hvilke økonomiske resultater.

For det tredje opererer man med virkemidler som faktisk er utformet med omvendt kausalitet. Etterhåndstøtten blir først utløst dersom man har oppnådd målet om solgte billetter og kommersielle inntekter. Det kan tenkes at selve støtten driver opp de kommersielle inntektene, men det kan også være motsatt. Det er i alle tilfeller vanskelig å stadfeste basert på kvantitative metoder.

For å gjøre rede for tilskuddsordningenes effekter er det ikke tilstrekkelig å måle endringer i hvordan bransjeøkonomien påvirkes, siden disse endringene kan skyldes andre faktorer som bidrar til omveltningene i markedet. For å kunne si mer om kausaliteten i forholdet mellom tilskuddsordningene og bransjeøkonomien, må vi i tillegg kartlegge endringer i markedet, finansieringen av prosjektene, samt produksjon og distribusjon.

En måte å bøte på disse problemene er å intervju tilskuddsmottakere og regionale enheter for å hvile på kvalitative vurderinger. Problemet er da at mange av disse har incentiver til å svare strategisk i sine vurderinger av hva som virker på hva. En mottaker av tilskudd vil ikke har noen særlige incentiver til å avdekke svakheter i gammel tilskuddsordningen all den tid mottakeren kunne tenkes å tjene på en videreføring av ordningen.

3. Gjennomførte endringer

I kartleggingen av endringene i tilskuddsordningene sett opp mot de filmpolitiske målene tar vi utgangspunkt i vår egen evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet for Kulturdepartementet fra 2019¹¹. Den inkluderte anbefalinger om hvordan etterhåndstilskuddet kunne styres mer effektivt og om hvordan konsulentordningen kunne bli mer relevant og effektiv i forhold til de filmpolitiske målene. I dette kapitlet vurderer vi endringene som ble gjennomført i 2021 opp mot våre funn og anbefalinger i evalueringen av tilskuddsordningene.

3.1. De filmpolitiske målene

Gjennom de statlige tilskuddene legger regjeringen til rette for filmproduksjon i Norge, og gjennom innretningen av tilskuddene forsøker man å styre produksjonen i ønsket retning. På et overordnet nivå har de filmpolitiske målene ligget relativt stabilt i hele den perioden vi evaluerte fra 2013 og frem til i dag, og som mange andre europeiske land gjenspeiler de i dag et ønske om å finne en god balanse mellom kulturelle og økonomiske målsetninger. De kulturelle målene er typisk knyttet til selektive tilskuddsordninger, mens automatiske eller rettighetsbaserte ordninger ofte benyttes som virkemiddel for å nå økonomiske målsetninger.

I siste filmmelding (St.meld. 30, 2014-2015) gir regjeringen uttrykk for at tilskuddsordningene skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, og oppfylle de filmpolitiske målene som Stortinget har satt.

Tilskuddsordningene skal bidra til å styrke norsk og samisk språk, identitet og kultur, og oppfylle de filmpolitiske målene som Stortinget har satt:

1. **Et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet:** Norsk film skal ha høy kvalitet og holde høy internasjonal standard, og kvalitet i norsk film omfatter både kulturell verdi og kunstnerisk kvalitet. Videre bør tilbudet være variert, både når det gjelder format, sjanger, målgruppe og tematikk.
 - Bredde og kvalitet
 - Fremme mangfold
 - Norsk films anerkjennelse internasjonalt
2. **God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum:** Norsk film bør være tilgjengelig for alle målgrupper både på kort og lang sikt, hvilket vil si at filmer og serier bør være tilgjengelig både på primære og sekundære plattformer. De skal distribueres slik at de når ut til sitt publikum, og markedsføres slik at publikum blir informert om tilbudet som finnes.
 - Formidling og tilgjengeliggjøring
 - Publikums tilgang til film
 - Møteplasser mellom filmen og publikum
3. **Solid publikumsoppslutning:** Norskprodusert film skal velges av publikum i Norge og internasjonalt, uansett om en film retter seg mot et stort publikum eller en smal målgruppe. Norskandelen på flere plattformer i hjemmevideomarkedet bør økes.
 - Norsk films oppslutning i alle deler av befolkningen

¹¹ [Menon-rapport 97/2019](#).

4. **En profesjonell filmbransje med sunn økonomi:** Film som næring skal vektlegges, og det skal legges til rette for at filmbransjen har kompetanse og økonomi til å drive på en sunn måte. Det er et ønske om solide selskaper med kapasitet og kompetanse til å posisjonere norsk film i det internasjonale markedet, og som er i stand til å dra nytte av de mulighetene omveltningene i bransjen skaper. Den private finansieringen skal opprettholdes og på sikt økes. Det skal tilrettelegges for sterke fagmiljøer også regionalt, og for internasjonale filmproduksjon i Norge.
- Bærekraft i det norske produksjonsmiljøet
 - Kunnskap og kompetanse innen filmområdet
 - Samarbeid med og mellom de regionale filmvirksomhetene
 - Produksjonsmiljø flere steder i landet

3.2. Etterhåndstilskudd

Etterhåndstilskuddet (EHT) for kinofilm bidrar til å kompensere for ulempen norske produsenter har ved å produsere for et lite nasjonalt hjemmemarked. Tilskuddet gis på basis av filmens markedsinntekter slik at produsent mottar tilskudd som på litt ulike måter matcher markedsinntektene forutsatt at filmen når en terskel for kinobesøk. Ordningen stimulerer til solid publikumsoppslutning, til utnyttelse av prosjektenes markedspotensial, til produksjon av barnefilm (som får en bedre match-rate) og til en høy andel av privat kapital i norsk filmproduksjon.

Siden EHT er avhengig både av at filmen når en terskel for kinobesøk og av de endelige markedsinntektene, vil både tilskuddet og dets eventuelle omfang være usikkert. For å redusere denne usikkerheten vil de fleste produsenter forsøke å forhåndsselge filmen. Minimumsgaranti (MG) fra distributør er blitt en viktig form for forhåndssalg i denne sammenheng. Distribusjonsavtalene er typisk strukturert slik at produsent og distributør deler alle markedsinntekter distributør genererer fra filmen etter at distributøren har dekket sine direkte kostnader knyttet til distribusjonen av filmen. MGen er et forskudd på produsentens andel av forventede inntekter, og innebærer at risiko flyttes fra produsent til distributør siden produsenten ikke tilbakebetaler noe dersom de reelle inntektene blir mindre enn de forventede. MGen er derfor normalt basert på konservative estimater av filmens forventede markedsinntekter.

MGen og annet forhåndssalg (typisk visningsrettigheter til fri-TV og lignende) er blitt en viktig del av finansieringen av norske produksjoner, men de utgjør også markedsinntekter. Når en film når kinoterskelen utløser disse markedsinntektene umiddelbart EHT. Kombinasjonen av MG/forhåndssalg og EHT er derfor viktig overfor andre investorer som kan finansiere mot tilbakebetaling fra EHT utløst av MG/forhåndssalg. Risikoen ved disse investeringene reduseres dermed til om filmen vil nå kinoterskelen eller ikke. For store prosjekter med estimert kinobesøk langt over terskelen blir denne risikoen relativt liten, og i noen tilfeller har den vært så liten at produsent har fått lån med sikkerhet i EHT basert på MG og forhåndssalg.

EHT bidrar på denne måten til å flytte finansieringsrisikoen først fra NFI til produsent og andre investorer (gjennom selve tilskuddsordningen), og så fra disse over på aktører som selv skal distribuere og lansere filmen (gjennom MG og forhåndssalg). Tilskuddsordningen bidrar på denne måten til å involvere en større del av verdikjeden i prosjektene slik at flere med direkte innflytelse på filmens synlighet og plassering i markedet får en sterkere egeninteresse i at den når sitt fulle potensial.

For filmer med tilskudd fra markedsordningen med premiere i 2017 og 2018 utgjorde minimumsgarantier og distributør-investeringer 21 prosent av prosjektfinansieringen og stimulerte til at andelen fra produsenter og andre private investorer nådde 27 prosent. For konsulentfilmene stimulerte 8 prosent fra distributørene til 14

prosent fra produsenter og andre private investorer. Filmer som ble produsert uten forhåndstilskudd fra NFI hadde omtrent like høy andel i minimumsgarantier og investeringer fra distributører som markedsfilmene, med 19 prosent, og dette bidro til at disse filmene greide å hente 49 prosent av finansieringen fra produsenter og andre private investorer.¹² EHT-ordningen har altså stimulert til betydelige private investeringer i norsk film.

Ordningen har også hatt positive effekter i forhold til bredde og variasjon. Den gjør det mulig å produsere film uten forhåndstilskudd fra NFI og uten at NFI har innflytelse på valg av prosjekt og produksjonsbeslutning. Dette medfører at NFI mister noe av sin kontroll over repertoaret av norsk film, og siden disse filmene også har hatt rett til etterhåndstilskudd har det også svekket NFIs mulighet til å styre tilskuddene etter de filmpolitiske målene. Men disse filmene har bidratt direkte til bedde og skapermangfold gjennom at produksjonsbeslutningen har blitt løftet ut av NFI, og spesielt regionale aktører har dratt nytte av dette. Etterhåndstilskudd har heller ikke blitt utbetalt med mindre filmene oppnår et kinobesøk over satt terskel, hvilket normalt krever et minimum av produksjonsmessig og kunstnerisk kvalitet. I vår egen evaluering av tilskuddsordningene for Kulturdepartementet konkluderte vi blant annet med at ordningen demper statlig styring av repertoaret ved å overføre myndighet i produksjonsbeslutninger for kinofilm til bransjeaktører, og at den på denne måten bidrar til bredde og variasjon gjennom maktfordeling.

NFIs uttalte mål med endringene i etterhåndstilskuddet som ble gjennomført i 2021, slik det er gjengitt i høringsnotatet, har vært å nedskalere utbetalingene og få kontroll med EHTs totale størrelse, hvilket naturlig legger til rette for en forflytning av tilskudd fra etterhånd- til forhåndstilskudd. Ut fra dette har NFI avgrenset tilgangen til å søke om EHT til filmer med forhåndstilskudd for produksjon (FHT) fra NFI eller med tilskudd over en gitt terskel fra en regional tilskuddsforvalter. Andre tiltak har vært å øke kravet til antall solgte billetter, samt å redusere og justere takene for EHT-utbetalinger til den enkelte film og å fjerne indeksreguleringen av takene.

Overordnet er det i tråd med vurderingene vi gjorde i vår evaluering av tilskuddsordningene å gjøre en justering av tilskuddsordningen for EHT i mer styrbar retning. Men det er vesentlige avvik mellom måten NFI har valgt å gjøre dette på og våre anbefalinger, og det er derfor upresist og villedende når det innledningsvis i høringsnotatet står at NFIs anbefalinger bygger på funn i vår evaluering, «med enkelte justeringer». Samlet representerer de gjennomførte endringene tiltak for å redusere EHTs omfang, mer enn å styre EHTs andel av de totale tilskuddene.

3.2.1. Overordnet

NFIs mål om å gjøre ordningen mer styrbar er helt i tråd med vår vurdering. Vi identifiserte hovedutfordringen med ordningen som mulighetene for å styre hvilken andel av de totale tilskuddsmidlene man ønsker å allokere til den, siden mangel på styring skaper usikkerhet i andre ordninger.

Det fremgår av høringsnotatet at NFI anbefalte nedskalering av EHT i sin egen evaluering av tilskuddsordningene, og nedskaleringstiltakene er fastsatt i NFI-forskriften og innenfor det handlingsrommet NFI er gitt i forskriftshjemmelen. Prosessen har ikke vært transparent, og NFIs egen evaluering¹³ er ikke gjort tilgjengelig på verken NFIs eller Kulturdepartementets nettsider og har vært vanskelig å oppdrive. Likevel synes det som om NFI selv har initiert, besluttet og gjennomført nedskaleringen. I vår evaluering konkluderte vi derimot med at spørsmålet om hvor stor andel EHT bør utgjøre av samlede tilskudd burde besluttes politisk.

¹² [Menon-rapport nr. 97/2019](#)

¹³ *Evaluering av tilskuddsordningene – Norsk filminstituttets anbefalinger, datert 4. september 2020.*

3.2.2. Avgrensninger

Endringene i tilskuddsordningen har medført en betydelig avgrensning i hvilke filmer som kan søke om og få EHT. Tidligere var den eneste avgrensningen at filmer uten FHT måtte oppfylle 4 av 4 vilkår i kulturtesten for å kvalifisere, og disse var i korte trekk at (1) manus og (2) hovedtema skal være norske, samt at (3) handlingen og (4) sentrale opphavere og utøvere skal finne sted i og være fra Norge eller et annet EØS-land. Dette var en svært lav terskel for filmer fra norske produsenter. Nå er ordningen blitt avgrenset til filmer med FHT fra 1) NFIs markedsordning, 2) NFIs konsulentordning, eller 3) FHT fra en regional forvalter på mer enn enten 3 millioner kroner eller 25 prosent av produksjonsbudsjettet. Dette medfører at ordningen er blitt stengt for 1) filmer produsert uten FHT, 2) filmer produsert med FHT fra regional forvalter under gitt terskel, og 3) for samproduksjoner der norsk produsent er minoritetsprodusent.

Å avgrense ordningen på denne måten er ikke i tråd med våre anbefalinger. Tvert imot pekte vi på at ordningen bidro til å oppnå de filmpolitiske målene nettopp ved å flytte beslutningsmakt fra NFI til produsent og andre interessenter, og at en avgrensning derfor ville være uheldig. Viktige interessenter som gjennom ordningens tidligere innretning fikk betydelig innflytelse på det samlede repertoaret og mangfoldet i norsk film var distributører, regionale fond og andre investorer, inkludert bransjeaktører som bidrar med arbeids- og leverandørkreditt. Vi påpekte i vår evaluering at en avgrensning til filmer med FHT fra NFI i praksis ville gi NFI full kontroll over det norske kinofilm-repertoaret. Inkluderingen av filmer med tilstrekkelig FHT fra regionale forvaltere åpner for at disse fondene også kan få innflytelse på repertoaret, men det vil kreve en betydelig omlegging av de regionale fondenes tildelinger fra flere små tildelinger til færre store. Frem til nå har de regionale fondene bare unntaksvis gitt tilskudd over terskelen som er lagt på 3 millioner kroner eller 25 prosent av produksjonsbudsjettet. For at filmprosjekter skal kunne kvalifisere til EHT gjennom FHT fra regionale fond må altså fondene ganske radikalt legge om fordelingen av sine tilskuddsmidler, og det er usikkert om dette vil tjene produsenter i regionene.

Avgrensningene som er gjort medfører en betydelig konsentrasjon av beslutningsmakt hos NFI, på bekostning av produsenter, regionale forvaltere, distributører og andre investorer.

3.2.3. Satser

Utbetalingsraten for EHT er redusert fra 100 til 75 prosent som hovedregel, og fra 200 til 150 prosent for barne- og ungdomsfilmer. Å justere presentsatsene for tilskudd per krone dokumenterte markedsinntekter til produsent er i tråd med våre anbefalinger. Vi konkluderte med at dette ville være beste løsning for å la NFI styre omfanget på samlet EHT.

Vi anbefalte imidlertid å bruke satsene mer aktivt og dynamisk enn det nå er lagt opp til. For å kontrollere virkemiddelsammensetningen av EHT og andre ordninger innenfor politisk bestemte rammer burde NFI selv få styre satsene fortløpende. Forslaget forutsatte forutsigbarhet ved at justeringene måtte foretas før prosjektene får forhåndstilsagn om etterhåndstilskudd, noe som ville gi cirka 2 til 3 år forsinkelse. NFI har allerede godt etablerte systemer for å estimere fremtidige EHT-utbetalinger som vi mente ville kunne håndtere dette.

Endringen som i stedet ble gjennomført gir bare et kutt i EHT, og bidrar ikke til bedre styring av ordningens omfang. Dersom markedsutviklingen skulle tilsi en justering videre ned eller opp igjen kan ikke NFI gjennomføre dette uten en ny forskriftsendring.

3.2.4. Tak på EHT-utbetalinger

Flere tak for EHT til det enkelte filmprosjekt er senket både i forhold til maksimalt beløp og i forhold til andel av prosjektkostnader. Disse nedjusteringene er ikke i tråd med våre anbefalinger. Vi konkluderte med at en nedjustering av utbetalingstak ville gi en disproporsjonal sterk reduksjon i insentivene til å selge mye, og at man derimot burde se på muligheter for å heve utbetalingstak i kombinasjon med satsjusteringer for å redusere de negative effektene.

Utbetalingstaket er redusert for alle typer filmer som fortsatt har mulighet til å søke EHT. Nedjusteringen er minst for de store markedsfilmene hvor den kun slår ut i andelen av prosjektkostnader siden lanseringskostnader er tatt ut av beregningsgrunnlaget. For de mindre markedsfilmene reduseres beløpsgrensen i tillegg fra 18 til 12 millioner kroner. Reduksjonen blir størst for konsulentfilmene hvor beløpsgrensen senkes til 8 millioner og hvor presentsatsen reduseres fra 50 til 20. Bortfallet av indeksregulering vil også bidra til å senke takene over tid, og både kostnadsveksten vi har sett i bransjen over lengre tid, gjenspeilt i økte produksjonsbudsjetter, høyere inflasjon vil forsterke denne negative effekten.

Når reduksjonen i EHT-takene sammenfaller med mindre forhåndstilskudd presses økonomien i hvert enkelt prosjekt. I markedsordningen er forhåndstilskuddene redusert fra 15 til 12 millioner kroner for store prosjekter. For såkalt liten markedsfilm ble de redusert fra 7 til 5 millioner kroner før de for høsten 2022 ble justert opp igjen til 8 millioner. En sannsynlig tilpasning til lavere tak for samlet tilskudd er at produsentene vil redusere størrelsen på prosjektene, noe som isolert sett vil gjøre dem mindre konkurransedyktige i møte med utenlandsk film.

3.2.5. Terskelverdier

Kravet til antall solgte billetter i ordinær kinodistribusjon for å utløse EHT er i praksis hevet: for markedsfilmene fra 35.000 til 50.000, for konsulentfilmene fra 10.000 til 25.000, og for kinodokumentar fra 10.000 til 15.000. Vi anbefalte ikke å heve disse terskelverdiene. Våre beregninger viste at median-filmen lå på lavere besøkstall enn normal terskel på 35.000, og vi viste til at høyere terskelverdier ville snevre ordningens målgruppe. Blir sannsynligheten for å nå terskelen for lav faller alle de positive sidene ved ordningen bort.

Terskelverdiene gir videre knekkpunkter som ofte skaper uheldig og uproduktiv tilpasningsaktivitet, blant annet ved at de skaper disincentiver for filmprosjekter med publikumspotensial rundt knekkpunktene.

3.3. Konsulentordningen

Av hensyn til språklig klarhet vil det i denne seksjonen skilles mellom ordning – som beskriver den overordnede organiseringen av tilskudd – og innretning – som viser som viser til organiseringen innenfor tilskuddssystemet.

Før omleggingen var det som er kjent som konsulentordningen hovedtyngden rettet mot tilskudd til utvikling og produksjon av fiksjonsfilm, dokumentarfilm, dramaserier og dokumentarserier – og med profesjonelle/etablerte produsenter som målgruppe. Innretningene mot fiksjon og dokumentar hadde to konsulenter hver. I tillegg var det to konsulenter for en innretning for utvikling av manus, med manusforfattere og skrivende regissører som målgruppe. Det var også et eget talentprogram – Vekst i prosjekt (VIP) – som sorterte under fiksjon- og dokumentarkonsulentene, og med en egen prosjektleder koplet på, samt Nye Veier, også det en innretning for kunstnerisk fordypning innenfor lavbudsjettsegmentet.

Vår evaluering fra 2019 peker på flere utfordringer knyttet til konsulentordningen og de ulike innretningene av tilskuddssystemet. For det første **var andelen som søkte produksjonstilskudd for høy**. I 2018, som var et normalår, mottok 50% av alle søkere tilskudd til utvikling, og hele 70% av disse igjen søkte om

produksjonstilskudd. 25% av disse igjen oppnår bevilgning. (Totalt 99 søknader og 49 tilskudd til utvikling, 33 søknader og 8 tilskudd til produksjon.)¹⁴ Dette innebærer at det er et veldig høyt antall prosjekter som enten er i utvikling, eller posisjonerer seg for produksjon, basert på oppmuntrende signaler fra konsulent. Det er et behov for at trakten blir smalere ved at avskallingen skjer på et tidligere tidspunkt. For det andre var den samlede organiseringer av tilskuddssystemet i mange innretninger (inkludert andre ordninger enn konsulent) relativt **uoversiktlig og dels overlappende**. I vår evaluering anbefalte vi en forenkling, med tydeligere inndeling i ulike faser for konseptutvikling, prosjektutvikling og produksjon. I vår evaluering skisserte vi en modell der samtlige innretninger som faller inn under konsulentordningen ble slått sammen til en felles innretning, fordelt på NFIs syv konsulenter, der de tre ovennevnte fasene hadde egne søknadsrunder. Av hensyn til forutsigbarhet og transparens ble det foreslått at man (på ny) innførte søknadsfrister for prosjektutviklingstilskudd og produksjonstilskudd. Det ble også foreslått å styrke tilskuddsrammen for utvikling gjennom omdisponeringer. For det tredje drøftet vi i vår evaluering mulige **uheldige sider ved at samme konsulent ofte fulgte prosjektet fra tidlig idefase til avgjørelsen om endelig produksjonstilskudd**. En slik sammenkopling av konsulent og tilskuddssøker kan – potensielt – medføre at prosjektet befinner seg i utviklingsprosess lenger enn nødvendig, basert på det som oppfattes som tvetydige signaler fra konsulent. Vårt forslag var at det var et skifte av konsulent fra søknad om utviklingstilskudd til produksjonstilskudd.

NFIs omorganisering av tilskuddssystemet kommer samtidig med endringer i organisasjonskartet til NFI. Det som tidligere var én avdeling for utvikling og produksjon (UPA) er nå delt i to, henholdsvis utvikling og produksjon, med hver sin avdelingsdirektør. Endringene har blitt oppfattet som en forskyvning av makt fra en avdeling med sterk bransjenærhet og faglig identitet, og til direktørnivået. I hvilken grad denne endringen påvirker forholdet mellom konsulentkorpset og den skapende og utøvende bransjen – og med det også omdømmet til NFI – er for tidlig å vurdere.

3.3.1. Utvikling

NFI har i dag fremdeles mange ulike innretninger for utvikling innfor konsulentordningen, til tross for endringer i tilskuddssystemet. Det er i alt ti ulike innretninger for dokumentar og fiksjon, inkludert kortfilm, innenfor det som kalles konsulentordningen.

- Utvikling av spillefilm etter konsulentvurdering
 - Som tidligere.
- Utvikling av dokumentarfilm etter konsulentvurdering
 - Som tidligere
- Utvikling av dramaserie etter konsulentvurdering
 - Som tidligere
- Utvikling av dokumentarserie etter konsulentvurdering
 - Som tidligere
- Utvikling av kortfilm etter konsulentvurdering
 - Som tidligere.
- Manusutvikling fiksjon
 - 250.000 – manus. To faser
- Manusutvikling (idéutvikling) dokumentar
 - 100.000/150.000 – regi, manus. En fase.
- Idéfordypning
 - 250.000 – regi, serieskaper. En fase + fase 2 manus.
- Neo idéutvikling

¹⁴ NFI årsrapport 2018, tabell 4 (for 2019 var tallene hhv 75, 50, 36, 7).

- 100.000 – manus, regi. En fase
- Neo utvikling
 - Inntil 80%, lavt budsjett – prod, manus, regi.

En vesentlig endring er at NFI ikke lenger tilbyr dramaturgisk bistand, slik de gjorde med manusutvikling. For manusutvikling fiksjon står det i retningslinjene at mottaker av tilskudd må ha samarbeid med ekstern dramaturg. Dette er den eneste innretningen som har dette kravet nedfelt, men NFI opplyser i intervju at det er forventet oppfylt ved alle tilskudd på 250.000 eller mer.

NFI arrangerer heller ikke bransjesamlinger/nettverksevents, slik tilfellet var for Nye Veier. Med dette ønsker NFI å reddykke sin rolle som tilskuddsyter/forvaltningsorgan. For innretningene Neo idéutvikling og Neo utvikling er det bransjen selv som har ansvar for talentpleien.

De nye innretningene har blitt 'strammet opp' med hensyn til beskrivelser av faser og hvilke krav de skal oppfylle, samt tilskuddsbeløp. Dette er en endring fra tidligere praksis med 'klattefinansiering', det vil si mindre beløp som kunne deles ut over flere runder.

Vurdering

Det er fremdeles et relativt høyt antall innretninger for den delen av produksjon som angår utvikling. NFIs presentasjon av innretningene gir et ekstra rotete inntrykk ved at de ikke er ordnet ut fra en synlig logikk, og ved at beskrivelsene av hver enkelt innretning ikke har samme interne logikk. Noen av innretningene har klart beskrevet de ulike fasene, mens andre har en innforstått fremstilling av disse.

Det er imidlertid mulig å skille mellom etablerte innretninger, rettet mot produsent, og nye/reviderte innretninger, rettet mot manus og regi. Menons forslag var at alle innretningene for første fase skulle samles, og så kunne man gjøre prioriteringer fortløpende med hensyn til ulike former for mangfold, eller andre typer føringer. Slik det er nå har manusforfattere og regissører egne innretninger som sikrer at de kan søke uten produsent. Dette er i tråd med bransjeorganisasjonenes uttrykte ønsker, skjønt både Dramatikerforbundet Norske filmregissører har i intervjuer uttrykt bekymring for at ordningen likevel oppleves som produsentstyrt når det ikke lenger er en egen manuskonsulent.

Menons forslag innebar at alle kunne søke om konseptutvikling, også uten produsent. Beskrivelsene av faser, med større tilskuddsbeløp, er i tråd med Menons anbefalinger, det samme gjelder forventningene om at dramaturgisk ekspertise hentes utenfor NFI. På dette området er som nevnt beskrivelsene av innretningene ikke konsekvente, noe det bør ryddes opp i.

Menons anbefaling var å øke budsjettet for utvikling. NFI har uttalt at de satser mer på utvikling, men dette ser ut til å skje gjennom økte tilskudd innenfor samme budsjettstørrelse. Ideen ser ut til å være at dette skal gi større utbytte av hver tilskuddskrone, men med den konsekvens at det blir færre mottakere. Det ser ut til at med dette hever terskelen for utviklingstilskudd, og med det gjør trakten smalere for løpet frem mot produksjonstilskudd.

3.3.2. Produksjon

NFI har i dag seks innretninger for produksjonstilskudd innenfor konsulentordningen, hvorav en er ny. Dette er Neo produksjon, som erstatter Nye veier. De fem øvrige innretningene – for spillefilm, dokumentarfilm, dramaserie, dokumentarserie og kortfilm – er de samme som tidligere. Det som imidlertid er nytt er at for

kinofilmproduksjonene (fiksjon og dokumentar) kan produsenten velge mellom å søke om etterhåndsstøtte (EHT) eller økt forhåndstilskudd.

For spillefilm er det nå et krav om 25.000 besøkende på kino for å oppnå EHT, tidligere hadde kravet en nedre grense på 10.000 besøkende. Samlet andel av offentlige tilskudd (alle finansieringskilder) kan ikke overstige 80% av budsjettet. For kinodokumentarfilm er besøkgrensen satt til 15.000 for å utløse EHT. Det fremgår ikke i vilkårene om det er en øvre grense for offentlige tilskudd. De øvrige innretningene ser ut til å være uendret fra tidligere (Neo produksjon har samme vilkår som Nye veier).

NFIs uttalte intensjon er å øke finansieringen som blir gitt i form av forhåndstilskudd, basert på en reduksjon i EHT. Tanken er at dette skal styrke posisjonen til den ferdige filmen i markedet, ved at det er lagt best mulig til rette for utviklingen av prosjektet. Ved å øke forhåndstilskuddet legges det til rette for at produsenten kan allokere en større del av budsjettet til utviklingsfasen.

Vurdering

Menon-rapporten påpekte at andelen som søkte produksjonstilskudd var for høyt. NFI ser ut til å ønske å bøte på dette ved å konsentrere tilskuddene på færre prosjekter, som hver gis et høyere tilskudd. Hvorvidt dette er noe som vil vedvare etter de store utskiftningene i staben til NFI gjenstår vil fremtiden vise. Uavhengig av hvem som er ansatt i NFI frykter produsentene at nivået på tilskudd vil sakte med sikkert nedskaleres. Hvorvidt dette er en reell bekymring er umulig å vurdere per i dag.

NFI ønsker også å redusere antall mindre tilskudd, og heller operere med tydeligere faser med større tilskuddsbeløp. En slik praksis vil trolig medvirke til at antall prosjekter som gjennomgår runde på runde med revideringer vil avta. Imidlertid er denne type praksis betinget av hvordan konsulenten utfører sitt virke, gitt at vedkommende har en relativt stor autonomi i hvordan tildelte budsjett disponeres.

3.3.3. Konsekvenser – konsulent

Det er en økende tendens innen norsk filmproduksjon at det har oppstått en konsentrasjon omkring to typer filmer: På den ene siden markedsrettede filmer med relativt høyt budsjett og høyt publikumsestimat, og på den andre siden kunstnerisk orienterte filmer med relativt lavt budsjett og beskjedent publikumsestimat. Et fåtall filmer har befunnet seg mellom disse ytterpunktene. For 10 år siden var situasjonen omvendt. Dette skyldes dels nye seervaner som følge av tilbudet fra strømmetjenester og trender i kinomarkedet. Det har også til dels å gjøre med at spillefilmkonsulentene samlet sett har hatt mindre midler til fordeling på sine prosjekter.

NFI har i en egen evaluering fremhevet målsetningen om å: «Redusere avstanden mellom filmene som oppnår gode publikumstall og filmene med kunstneriske ambisjoner.»¹⁵ Det kan virke som om denne ambisjonen ikke er fanget opp av bransjen. Snarere er det tvert om, i de kvalitative intervjuene er det flere av produsentene som anser at endringene i konsulentordningen gjør den dårligere enn før. For de fleste av produsentene er EHT den fortrukne finansieringsmodellen. Men for konsulentordningen anses tilskuddsnivået å være for lavt (maksimalt 8.000.000 EHT). I tillegg oppleves hevingen av terskelverdien til 25.000 solgte billetter som en unødvendig risiko, som skaper økt usikkerhet hos investorer.

Produsentenes fremtidsvurderinger innenfor den nye ordningen peker i flere retninger. En produsent hevder at regissører som har levert godt innenfor lave budsjetter, ikke får den naturlige utviklingen det er å jobbe med et

¹⁵ «Evaluering av tilskuddsordningene – Norsk filminstituttets anbefalinger.»

høyere budsjett. Argumentet her er at regissøren brenner seg ut med for mange filmer med lavt budsjett. En annen produsent hevdet at konsulentordningen ikke var tilpasset dem, fordi de ønsket å lage filmer med et kommersielt tilsnitt. Slik de så det var konsulentordningen orientert mot smale kunstneriske filmer, med budsjett i nedre skalaen. Filmer med budsjett på anslagsvis 50-60 millioner og et publikumsestimat på 100.000-150.000 synes dermed umulig å få realisert. Særlig synes dette å ramme originaltskrevet barnefilmer og enkelte sjangerfilmer.

Det andre alternativet innenfor konsulentordningen er økt forhåndstilskudd, uten krav på EHT. Som nevnt var dette en løsning informantene i liten grad foretrakk. For det første var de usikre på i hvilken grad forhåndstilskuddene ville øke og i hvilken grad en eventuell økning i tilskudd ville være betydelig. Her har produsentene lite annet å forholde seg til enn tilskuddshistorikken til NFI, som på dette tidspunkt ikke dekker de nye endringene. Men produsentenes oppfatning er også at den enkelte filmkonsulent spiller en avgjørende rolle for hvor mye som gis i tilskudd. Utøvelsen av konsulentrollen antas i større grad å være personavhengig enn bundet av formål og instruksjoner.

Hensikten med å øke forhåndstilskuddet, på bekostning av EHT, er i følge NFI å styrke utviklingsfasen, slik at de «får tilstrekkelig økonomisk rom til å utvikle de beste prosjektene både kvalitativt og kommersielt».¹⁶ Disse utsiktene deles i liten grad av produsentene, gitt ordningens finansielle rammer. Det er fremdeles nødvendig å hente inn risikokapital, og det vil nå ta mer tid og krefter enn før å få satt sammen en finansieringspakke. I spørreundersøkelsen uttrykkes produsentene at de anser seg som mer avhengig av NFI enn tidligere, og at det mest reelle alternativet er inngå samarbeid med en strømmetjeneste (se kapittel 4).

Endringene i tilskuddsordningene har også antatte konsekvenser for manusforfattere og skrivende regissører. I den gamle manusordningen var det egne konsulenter med dramaturgisk kompetanse. NFI tilbyr ikke lenger dramaturgisk oppfølging, manusforfattere må selv inngå avtaler med eksterne dramaturger. Til gjengjeld har tilskuddene økt betraktelig, til 250.000. For manusforfattere oppleves imidlertid denne endringen som et heft, til tross for økte tilskudd, ved at de nå også må innta rollen som arbeidsgiver og føre regnskap for innkjøpte tjenester. Dette likner på oppgaver en produsent vanligvis gjør, og manusforfatterne frykter at ordningen med dette har blitt mer produsentvennlig.

Også enkelte av produsentene anser at arbeidsvilkårene kan bli vanskeligere for manusforfattere, om enn av andre årsaker enn endringer i manusordningen. Produksjonsselskap som har hatt manusforfattere knyttet til seg over lengere perioder, for at disse kan utvikle nye ideer mellom prosjektene som har finansiering, frykter at det ikke lenger er mulig å lønne disse i mellomperiodene nå som finansieringen antas å strammes til. Når tilgangen på kapital antas å svekkes for hele bransjen, vil dette også ramme den kunstneriske og den kommersielle utviklingen.

3.4. Oppsummering

Det er til dels betydelige avvik mellom endringene NFI har gjennomført i etterhåndstilskudd og konsulentordningen og våre anbefalinger for å øke ordningenes relevans, effektivitet og effekt i forhold til de

¹⁶ Se: «Evaluering av tilskuddsordningene – Norsk filminstituttets anbefalinger.»

filmpolitiske målene.¹⁷ Avvikene er større i måten endringene er blitt gjennomført på enn i de uttalte intensjonene, og større for endringene i etterhåndstilskuddet enn i konsulentordningen.

Flere av grepene NFI har hatt i konsulentordningen er i tråd med våre anbefalinger. Vi mener blant annet at trakten fra manus/ide-utvikling til søknad om produksjonstilskudd er blitt smalere og at endringene vil bidra til at færre prosjekter blir stående i utviklingsløpet over lang tid uten reell mulighet for å gå i produksjon. Det er fortsatt langt flere innretninger enn vi anbefalte, spesielt i de tidlige fasene, men de største avvikene fra våre anbefalinger er knyttet til konsulentfilmernes tilgang på etterhåndstilskudd. Her mener vi endringene bidrar til å øke avstanden mellom filmene som oppnår gode publikumstall og filmene med kunstneriske ambisjoner, mens NFIs intensjon bak endringene har vært å oppnå det motsatte. Reduksjonen i taket for etterhåndstilskudd fra 17 til 8 millioner kroner gjør konsulentordningen vesentlig mindre attraktiv for større filmer med kunstneriske ambisjoner som også kan oppnå høye besøkstall, og når terskelverdien for billettsalg også økes fra 10.000 til 25.000 vil flere mindre filmer med kunstneriske ambisjoner miste markedsincentiver siden sannsynligheten for å nå terskelen blir liten.

Generelt kan endringene i etterhåndstilskuddet karakteriseres som kutt fremfor styring. Vi anbefalte at en politisk beslutning skulle ligge til grunn for fordelingen av NFIs midler mellom forhåndstilskudd og etterhåndstilskudd, og at NFI skulle bruke prosentsatsen for tilskudd per krone markedsinntekt til å styre mot denne fordelingen. I stedet representerer endringene kutt i form av betydelige avgrensninger, reduserte tak, og høyere terskelverdier i tillegg til reduserte satser.

Kuttene rammer spesielt filmskapere som har produsert kinofilm uten forhåndstilskudd fra NFI, ofte med mindre forhåndstilskudd fra et regionalt fond. Denne forretningsmodellen er ikke lenger gjennomførbar. Resultatet blir mindre mangfold ved at beslutningsmakten over det norske kinofilmrepertoaret konsentreres og samles innenfor NFI.

¹⁷ Se Menon rapport nr. 97/2019

4. Konsekvensanalyser

I dette kapitlet analyserer vi hvilke konsekvenser endringene i tilskuddsordningene har på norske uavhengige produsenter og innholdet som skapes, samt konsekvenser i forhold til de filmpolitiske målene.

Tilskuddsordningene har en direkte virkning på finansieringen av nytt norsk innhold og en indirekte virkning på de uavhengige norske produksjonsselskapenes økonomi samt de andre faktorene man ønsker å påvirke i de filmpolitiske målsetningene. Utfordringen ligger dermed i å innrette ordningene slik at de også som indirekte virkemidler blir mest mulig treffsikre og effektive.

Tilskuddsordningene påvirker i første omgang finansieringen av prosjektene. For mange prosjekter, spesielt innen spillefilm og kinodokumentar, vil et tilskudd være avgjørende for om produsenten greier å fullfinansiere og dermed også for om det kan realiseres eller ikke. Da får tilskuddsordningen, og de kriteriene den legger til grunn for prioritering av prosjekter, stor innvirkning på hvilke prosjekter som blir realisert. For uavhengige produksjonsselskapers økonomi vil det være avgjørende å få prosjekter i produksjon, og selskaper som ikke lykkes i å finansiere utviklede prosjekter slik at de kan settes i produksjon vil typisk avvikles og forsvinne. Endringer i tilskuddsordningene vil derfor kreve tilpasning fra produksjonsselskapenes side og selskaper som primært jobber med prosjekter innenfor de formater og sjangre som NFI støtter vil være spesielt sårbare for endringer i tilskuddsordningene. Endringene kan få konsekvenser for sammensetningen i floraen av norske uavhengige produksjonsselskaper ved at noen selskaper ikke klarer å tilpasse seg og forsvinner, ved at andre vrir aktiviteten til formater som er mindre avhengige av NFIs tilskudd, og ved at noen tilpasser seg reviderte ordninger og vokser.

Gjennom de krav og kriterier som stilles får ordningen videre betydelig effekt på *hvordan* prosjektene utformes og gjennomføres. Selv i de tilfellene hvor tilskuddet ikke er avgjørende for om prosjektet gjennomføres, mest typisk for serier, kan det ha stor betydning for *hvordan* det gjennomføres og for *økonomien* i prosjektet. Dette vil igjen påvirke både selskapenes økonomi og andre faktorer i de filmpolitiske målsetningene.

Finansieringen av prosjektene vil imidlertid også være avhengig endringene i markedet og andre faktorer. I vår utredning av tilskuddsordningene gjorde vi rede for hvordan digitaliseringseffekter har bidratt til store endringer i de audiovisuelle markedene de siste ti årene, primært drevet av strømmeteknologi. I perioden endringene i tilskuddsordningene ble gjennomført er det spesielt Covid-19-pandemien som har skapt forstyrrelser i markedene og påvirket prosjektfinansieringen. Den har sendt mange prosjekter i krisemodus med behov for kompromisser i produksjonsgjennomføringen, større fleksibilitet i eksisterende finansiering, og ekstra finansiering for å dekke økte kostnader. Denne ekstra toppfinansieringen er kommet både fra NFI og andre investorer.¹⁸ Pandemien har også skapt betydelige forstyrrelser i kinomarkedet, med konsekvenser for blant annet filmenes evne til å nå tersklene for etterhåndstilskudd, og den har akselerert veksten i markedet for dramaserier. Totalt har den bidratt til vridningen fra kinofilm til serier.

For spillefilm vil NFIs tilskudd ofte være grunnfinansiering og kunne være utløsende for om prosjektet kan gjennomføres eller ikke. For dramaserier kan det typisk fungere mer som toppfinansiering som påvirker gjennomføringsmåte og økonomi. Dokumentarer vil kunne ha behov for mer langsiktig finansiering, mens animasjon typisk har kostbar utvikling i forhold til produksjon. Uansett vil et viktig spørsmål være i hvilken grad produsentene også finner andre investorer med målsetninger som sammenfaller med tilskuddsordningens

¹⁸ *Nordic Mission Possible: An Assessment of Covid-19's Impact on the Nordic Audiovisual Industry and the Effectiveness of Government and Industry Measures*. [BI:CCI rapport 1/2021](#)

målsetninger slik at investorene ikke drar prosjektet i forskjellige retninger, noe som typisk vil gi mindre måloppnåelse for alle eller mange investorer, typisk inkludert produksjonsselskapet.¹⁹

Resten av kapitlet er organisert som følger: vi starter med å kartlegge bransjeaktørenes reaksjoner på omleggingsprosessen av tilskuddsordningene og holdning til de reviderte ordningene, deretter analyserer vi først forventede og planlagte tilpasninger gjennom finansiering og produksjon, og så gjennom endringer i prosjekttypen, sjangre og kvalitet. Videre følger en analyse av spillefilmer produsert uten forhåndstilskudd i perioden 2014-2018 som viser sannsynlige konsekvenser av at det under de reviderte tilskuddsordningene ikke lenger vil gis etterhåndstilskudd til disse. Til slutt tar vi spesielt for oss konsekvenser relatert til mangfold, geografi og maktfordeling.

4.1. Omleggingsprosessen og holdning til endringene

I forkant av omleggingen har NFI hatt flere møter med de berørte bransjeorganisasjonene i løpet av 2020. I de kvalitative intervjuene uttrykker aktørene, med få unntak, seg kritisk til hvordan denne dialogen har blitt ført. Særlig tre punkter er tilbakevendende.

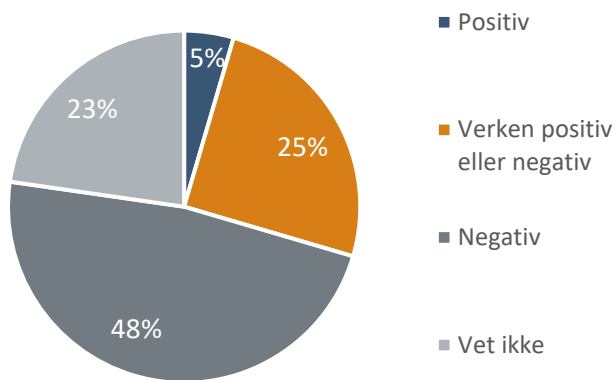
- Uklarhet om hvem som ønsket omleggingen – Kulturdepartement, NFIs direktør, eller faglig ledelse hos NFI. Det var dermed usikkert om man snakket direkte med beslutningstakere eller deres sendebud.
- En mangelfull begrunnelse for hvorfor omleggingen måtte skje midt i en unntakstilstand. Flere mente prosessen var dårlig forberedt, og at den ville være tjent med å utsettes til pandemien var over.
- Bransjens egne innspill synes ikke å bli lyttet til, og flere har gitt uttrykk for at de følte de måtte starte på nytt i hvert møte. Produsentforeningens egne estimeringer av effektene ved omleggingen slo annerledes ut enn NFIs beregninger, uten at avvikene ble forklart.

Summen av disse punktene er at bransjens egne bekymringer for virkningene av omleggingen oppleves som sterke, og at tilliten til at NFI har den nødvendige fagkompetansen er sterkt svekket. Produsentene i surveyen karakteriserer omleggingen med uttrykk som «dårligere forutsetninger», «skaper usikkerhet», «trist situasjon» og «helt krise».²⁰ Kommentaren fra en respondent illustrerer også hvordan endringer i tilskuddsordningene skaper endringer i sammensetningen av norske uavhengige produksjonsselskaper: «For oss er endringene katastrofale. De fjerner hele grunnlaget for vår produksjon - og gjør at vi må legge ned.»

¹⁹ Gaustad, T. (2018) *How Financing Shapes a Film Project: Applying Organizational Economics to a Case Study in Norway*. I Murschetz, P.C., Teichmann, R. og Karmasin, M. (Eds) *Handbook of State Aid for Film: Finance, Industries and Regulation*. Springer.

²⁰ Alle kommentarer er inkludert i vedlegg (6.1.2)

Figur 4-1: Holdninger til endringene blant produsentene



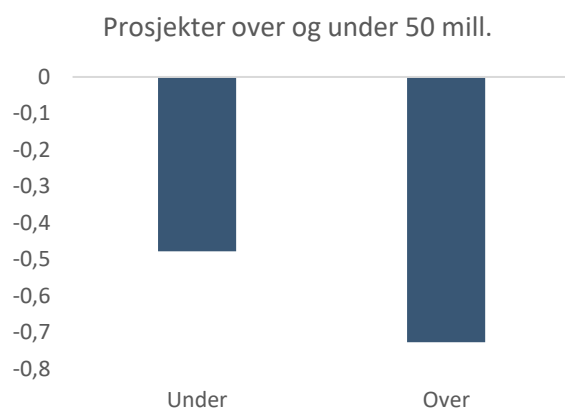
Kun 4,5 prosent av respondentene i produsent-surveyen gir uttrykk for at de alt i alt er positive til endringene. Den ene produsenten som valgte å kommentere det mest positive med endringene peker på «økt satsing på utvikling, økt tilskudd til dokumentar UTEN EHT». Hele 47,7 prosent svarer derimot at de er negative. Som svar på et åpent spørsmål om hva produsentene synes er mest negativt med endringene viser de aller fleste til justeringene i etterhåndstilskuddet. Noen skriver også at endringene fører til maktkonsentrasjon og at produsentene blir mer avhengige av

internasjonale strømmetjenester. En fjerdedel er verken positive eller negative, mens 22,7 prosent svarer at de ikke vet. Når vi analyserer hvem som er positive og negative ser vi at misnøyen er mest utbredt blant produsenter av større og populære filmer og serier. Blant de som i løpet av de siste fem årene har gjennomført et prosjekt med produksjonsbudsjett over 50 millioner kroner og blant de som i samme periode har oppnådd kinobesøk på over 100.000 på en av sine filmer er misnøyen mer utbredt enn blant de som ikke hadde slike prosjekter.

Figur 4-2: Relativ forskjell i negative holdninger blant produsenter fordelt ut største kinobesøk siste fem år



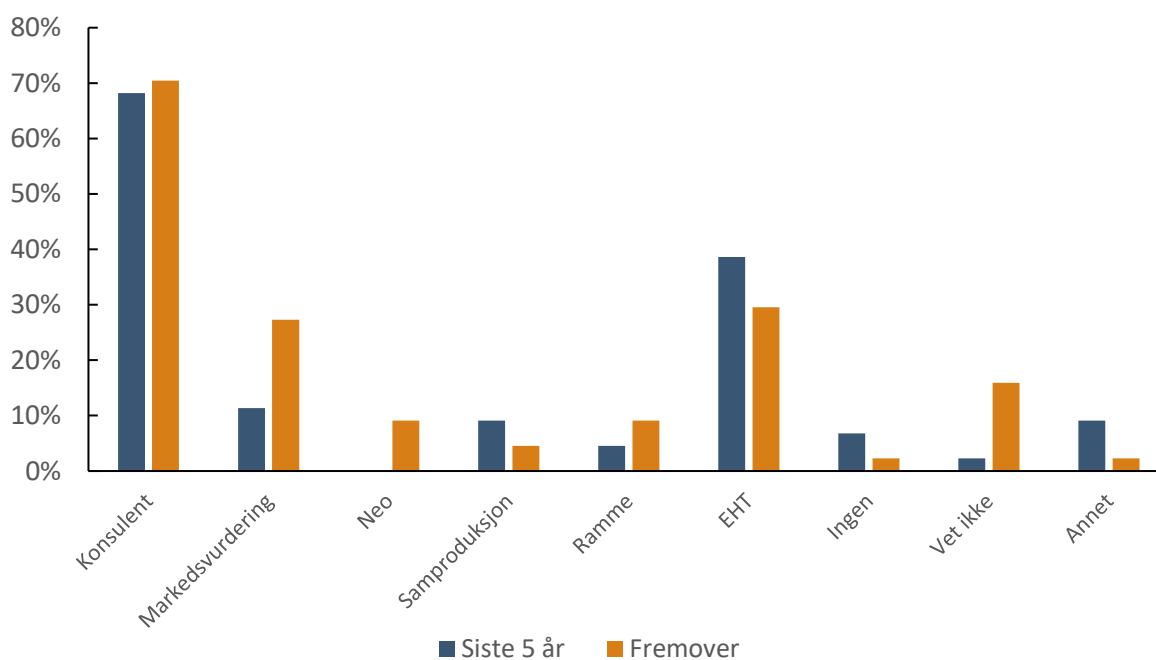
Figur 4-3: Relativ forskjell i negative holdninger blant produsenter fordelt ut fra størrelse på prosjekter siste fem år



4.2. Finansiering og produksjon

De tre tilskuddsordningene hos NFI som produsentene peker på som sine viktigste er konsulent- og markedsvurderingsordningene for forhåndstilskudd, samt etterhåndstilskuddet. For å gi en indikasjon på hvordan endringene i tilskuddsordningene påvirker ordningenes betydning for produsentene, ble produsentene i surveyen bedt om å identifisere hvilke to ordninger som har vært viktigst for dem de siste fem årene samt hvilke to de forventer vil bli de viktigste fremover. Resultatene viser at andelen som viser til markedsvurderingsordningen som en av sine viktigste stiger fra 11,4 til 27,3 prosent, og det er også en svak oppgang i andelen som peker på konsulentordningen fra 68,2 til 70,5 prosent. Derimot faller andelen som inkluderer etterhåndstilskudd blant sine to viktigste ordninger fra 38,6 til 29,5 prosent.

Figur 4-4: Produsentenes viktigste tilskuddsordning de siste fem årene og forventet fremover



Sett i lys av det bildet som ble tegnet gjennom intervjuene er det naturlig å tolke disse resultatene som at markedsvurderingsordningen får en viktigere rolle ikke bare som direkte forhåndstilskudd, men også indirekte som kvalifisering til etterhåndstilskudd. En tilsvarende funksjon får konsulentordningen, men her blir den indirekte effekten svakere siden det er betydelig lavere tak for etterhåndstilskudd for filmer med konsulenttilskudd. At færre peker på etterhåndstilskudd er naturlig siden ordningen ikke lenger vil være tilgjengelig for prosjekter uten forhåndstilskudd. Den mister dermed en betydelig brukergruppe, - de som har produsert kinofilm uten forhåndstilskudd. Det er også verdt å merke at andelen som peker på tilskudd til samproduksjon (for minoritetsprodusent) halveres fra 9,1 til 4,5 prosent. Dette er høyst sannsynlig en effekt av at prosjektene som produseres under denne ordningen ikke lenger vil kvalifisere for etterhåndstilskudd.

Skiller vi ut de største produsentene ser vi betydelige forskjeller mellom disse og de andre i hvordan endringene har påvirket forventningene fremover. Her definerer vi de største produsentene som de som i løpet av de siste fem årene både har gjennomført et prosjekt med produksjonsbudsjett på over 50 millioner kroner og har hatt mer enn 100.000 kinobesøk på en film, og de andre produsentene definerer vi som mindre (se tabell 4-1 nedenfor). Blant de største produsentene er det store endringer i forventningene til konsulentordningen og etterhåndstilskudd. Mens kun 15 prosent av disse inkluderte konsulentordningen som en av de to viktigste de

siste fem årene forventer 31 prosent at den vil bli blant de to viktigste fremover. Derimot faller forventningene til etterhåndstilskuddet. 46 prosent anså det som en av de to viktigste ordningene de siste fem årene, mens 23 prosent forventer at det vil bli en av de to viktigste ordningene fremover.

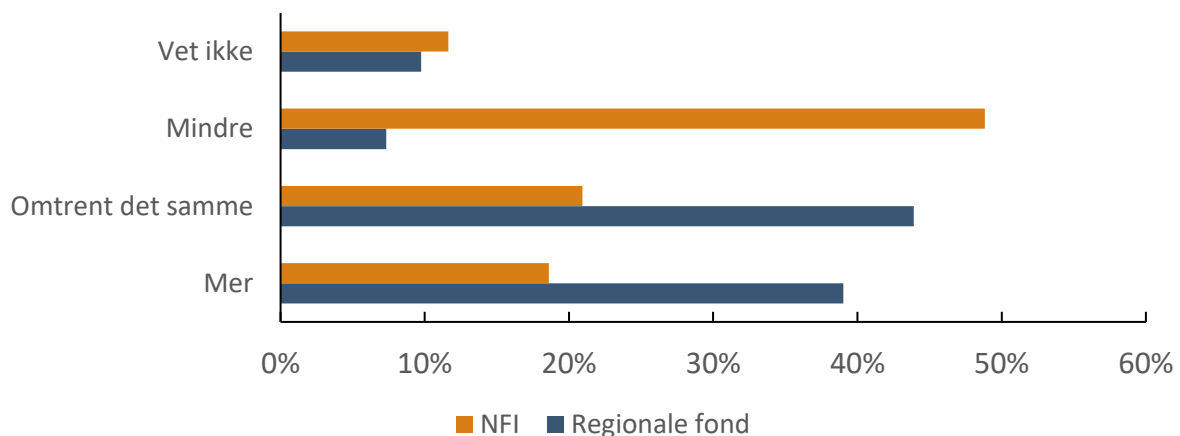
For markedsvurderingsordningen er det ingen endring i vurderingen de siste fem årene til forventningene fremover for de største produsentene. Her er det imidlertid en betydelig endring blant de mindre. Mens ingen av de mindre produsentene inkluderer den blant de to viktigste ordningene de siste 5 årene forventer 14 prosent av den vil være det fremover.

Tabell 4-1: Vurderinger og forventninger blant produsenter gruppert i de største og mindre

	Konsulent	Markedsvurdering	Samproduksjon	Ramme	Etterhåndstilskudd	Ingen
Mindre	58 %	0 %	8 %	4 %	23 %	6 %
Mindre (forventet)	54 %	14 %	4 %	6 %	20 %	2 %
Største	15 %	38 %	0 %	0 %	46 %	0 %
Største (forventet)	31 %	38 %	0 %	8 %	23 %	0 %

Produsentene ble også spurt om hvilke forventninger de har til prosjekt-finansiering fra andre kilder, og NFIs relative betydning fremover i forhold til disse andre kildene. Når vi ser på forholdet mellom NFI og regionale fond ser vi en forventet vridning fra NFI til regionale fond. Mens nesten halvparten av produsentene, 48,8 prosent, svarer at de forventer å hente mindre finansiering fra NFI fremover, forventer kun 7,3 prosent å hente mindre fra regionale fond. Samtidig forventer litt over dobbelt så mange å hente mer finansiering fra regionale fond som tilsvarende fra NFI.

Figur 4-5: Flere produsenter forventer å hente mindre finansiering fra NFI og mer fra regionale fond

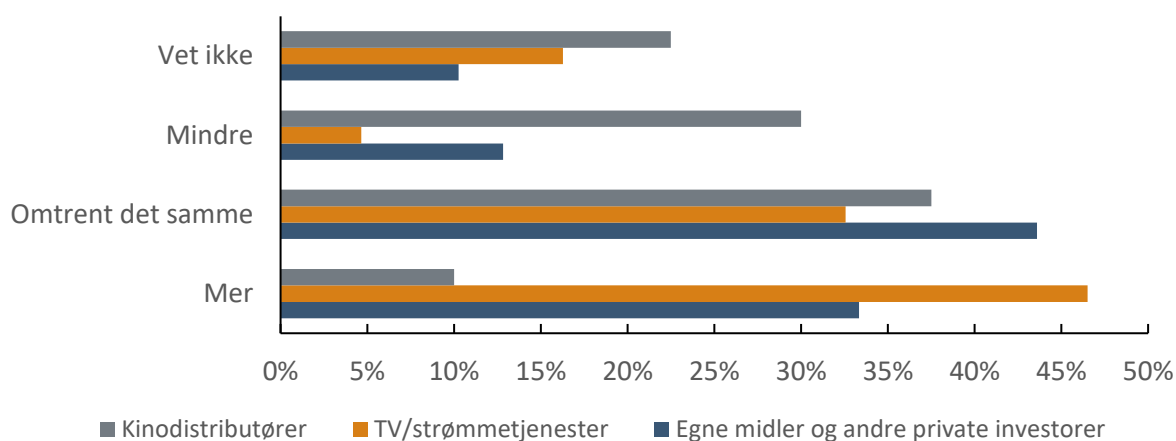


Blant de private investorene ser vi en dreining i forventninger fra kinodistributører til TV- og strømmetjenester. Kinodistributørene har frem til nå hatt en sentral rolle og de har over lengre tid vært blant de største og viktigste

bidragsyterne av privat kapital inn i norsk filmproduksjon.²¹ Distributørens investeringer i form av minimumsgarantier (MGer) har vært nært knyttet til etterhåndstilskuddet siden MGene representerer markedsinntekter og dermed utløser etterhåndstilskudd dersom terskelverdien for besøkstall nås. For å tiltrekke et prosjekt annen privat finansiering basert på forventet etterhåndstilskudd har distributørene gjennom sine MGer hatt en nøkkelrolle. Denne rollen utfordres både av endringene til tilskuddsordningene og av usikkerheten i kinomarkedet i kjølvannet av pandemien. Blant produsentene forventer 30 prosent mindre finansiering fra distributørene, mens kun 10 prosent forventer mer. 37,5 prosent forventer investeringer omtrent på samme nivå som tidligere, og vi registrerer en relativt høy usikkerhet rundt distributørens fremtidige investeringer med 22,5 prosent av produsentene som svarer vet ikke.

De relativt svake forventningene til distributørene står i kontrast til sterkere forventning til TV- og strømmetjenester. 46,5 prosent av produsentene forventer mer investeringer fra disse og kun 4,7 prosent forventer mindre. Resultatene viser også at en tredjedel av produsentene forventer å måtte basere seg mer på egne midler og andre private investorer fremover.

Figur 4-6: Svakere forventninger til å hente finansiering fra kinodistributører, men sterkere forventninger for andre private aktører

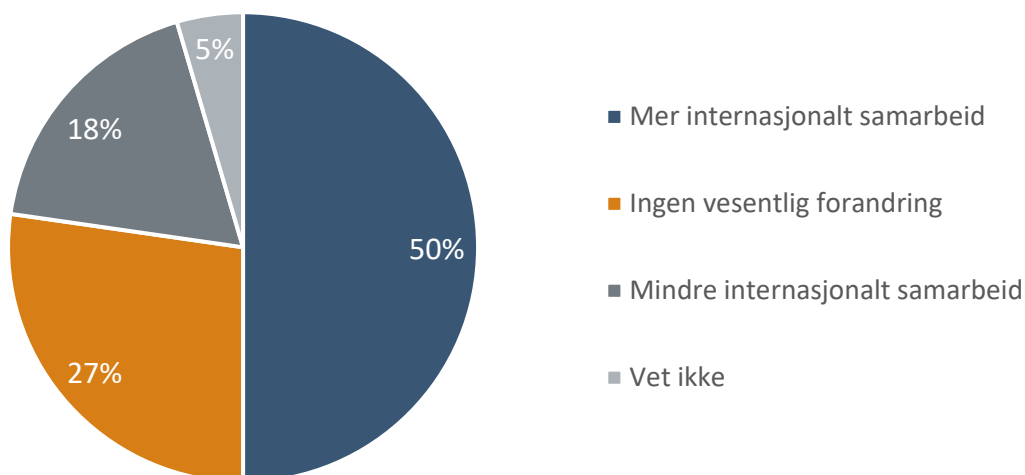


Mer internasjonalt samarbeid: strømmetjenester og incentivordninger. Mindre co-produksjoner.

Halvparten av produsentene svarer at de forventer mer internasjonalt samarbeid for finansiering og gjennomføring av produksjoner. Sett i sammenheng med kvalitative data fra både survey og intervjuer tolker vi dette først og fremst som forventninger om økt anvendelse av utenlandske incentivordninger ved å legge mer produksjon til utlandet samt forventninger om mer produksjon for internasjonale strømmetjenester. Som vi ser i figur 4-4 ovenfor forventer produsentene mindre finansiering gjennom ordningen for co-produksjoner (med norsk minoritetsandel), - forventninger som sannsynlig gjenspeiles i andelen på 18,2 prosent av produsenter som forventer mindre internasjonalt samarbeid.

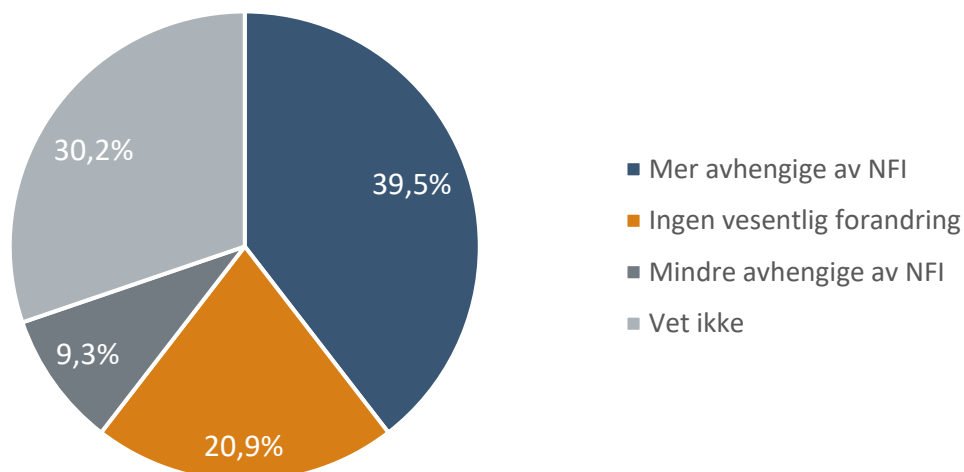
²¹ Se blant annet Menon-publikasjon [5/2018](#) og [97/2019](#)

Figur 4-7: Flest produsenter vil søke mer internasjonalt samarbeid for finansiering og gjennomføring av produksjoner



Alt i alt mener flest produsenter at endringene i tilskuddsordningene har gjort dem mer avhengige av NFI for finansiering av prosjektene sine. 39,5 prosent av respondentene svarer at de blir mer avhengige av NFI, mens 9,3 prosent svarer at de blir mindre avhengige. Kun en av fem produsenter, 20,9 prosent, mener at endringene ikke gir noen vesentlige forandringer i avhengighet til NFI. Usikkerheten er imidlertid relativt høy, med 30,2 prosent som svare vet ikke.

Figur 4-8: Flest produsenter mener endringene har gjort dem mer avhengige av NFI for finansiering av prosjektene sine



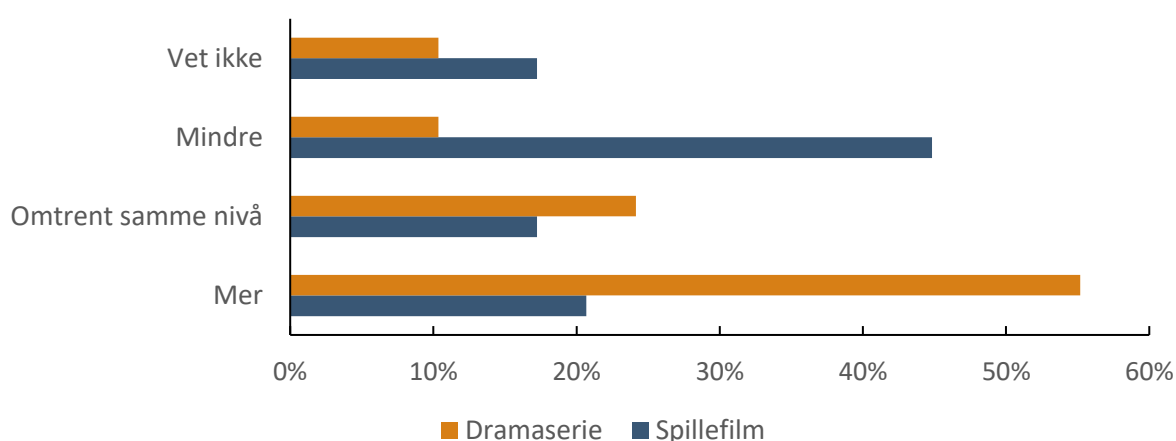
Flere produsenter gir uttrykk for bekymring omkring finansiering av fremtidige filmprosjekter. De peker blant annet på at prisutviklingen bidrar til høyere kostnader med behov for større budsjetter samtidig som både vilje og evne til å investere synker blant kilder som har vært viktige de siste årene. Med reduserte investeringer fra NFI og distributører blir produksjonsbudsjettene for kinofilmen presset. Noen av de større produsentene peker i tillegg på at finansieringskostnadene øker når høyere terskler for etterhåndstilskudd gir økt risiko. Det er et stort spenn i hvilke andre kilder produsentene ser for seg at de kunne hente mer finansiering fra fremover. Noen peker på næringslivet og produktplassing, mens andre som har brukt slike kilder advarer om at disse kun er aktuelle unntaksvis. Stiftelser og crowdfunding blir også nevnt. Som resultatene overfor viser er det imidlertid de internasjonale strømmetjenestene som synes å være den mest aktuelle kilden for større investeringer, selv

om disse investorene ofte krever større kontroll og mer eierskap i prosjektene. En av de større produsentene sier: «Vi må bruke skatteincentiver utenfor Norge for å prøve dekke manglende finansiering og vi må i større grad selge våre prosjekter som "originals" til strømmeaktørene. Dette kan bidra til å bygge ned en sterk og selvstendig norsk produsentstand - helt i strid med NFIs målsetning.»

4.3. Prosjekttyper og sjangre

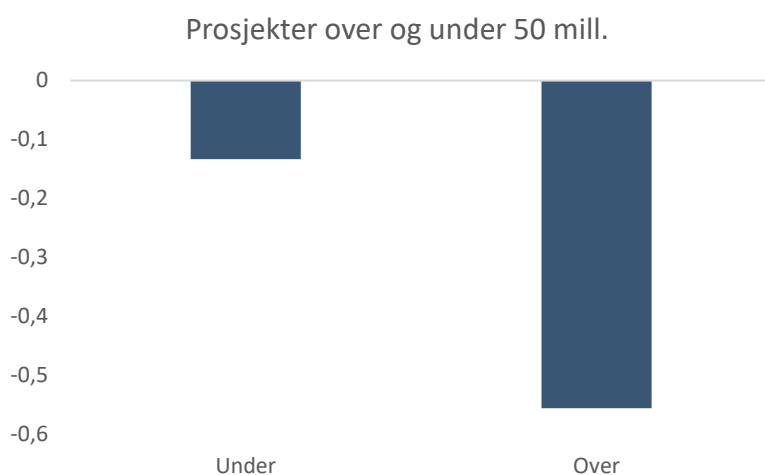
Hvilke type prosjekter som blir utviklet og produsert avhenger i stor grad av hvilke typer prosjekter produsentene venter å kunne fullfinansiere. Når produsentene forventer en vridning i finansieringen fra kinodistributører til strømmetjenester vil det være naturlig å vente at det påvirker hvilke prosjekter de utvikler. I produsent-surveyen ba vi derfor respondentene vurdere ut fra endringene i tilskuddsordningene alene, og ikke ut fra andre markedsendringer, om de ville utvikle og produsere mer eller mindre av spillefilm og dramaserier, og resultatene viser en vridning fra film til serier. 44,8 prosent svarer at de forventer å utvikle og produsere færre spillefilmprosjekter, mens 55,2 prosent forventer å jobbe mer med dramaserier. Kun 10,3 prosent forventer en reduksjon i serier, og bare 20,7 prosent forventer mer spillefilm.

Figur 4-9: Spillefilmprodusenter planlegger å vri sin produksjon fra spillefilm til dramaserier



I disse tallene ser vi også klare forskjeller mellom produsentene når vi skiller mellom større og mindre produsenter. Både de produsentene som har gjennomført et prosjekt med budsjett på 50 millioner kroner eller mer de siste fem årene og de som bare har jobbet med mindre prosjekter forventer færre spillefilmer, men det er relativt flere som forventer færre spillefilmer blant de største produsentene. Når vi definerer de største produsentene som de som i løpet av de siste fem årene har oppnådd et kinobesøk på 100.000 eller mer, viser resultatene også at det er flest blant de største produsentene som planlegger færre spillefilmprosjekter fremover. Samlet viser disse resultatene at den planlagte vridningen fra spillefilm til dramaserier som følge av endringene i tilskuddsordningene er sterkest blant de store, etablerte produksjonsselskapene.

Figur 4-10: Flest produsenter av større prosjekter planlegger færre spillefilmer

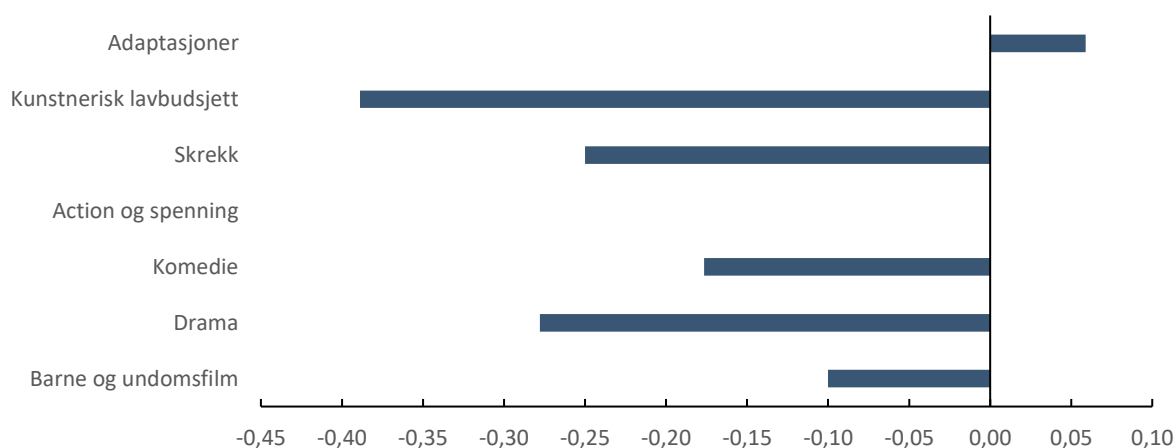


Figur 4-11: Flest produsenter av populære prosjekter planlegger færre spillefilmer



I tillegg til type produksjon, ble produsentene også spurt hvilke sjangre de ut fra endringene i tilskuddsordningene forventet å utvikle og produsere mer eller mindre av fremover. Her skiller adaptasjoner seg ut fra gjennomsnittet med mer positive forventninger. Dette tolker vi som at produsentene planlegger å jobbe mer med prosjekter som er «trygge» ut fra markedsvurderinger. En typisk adaptasjon bygger på et verk som er etablert som en merkevare, og adaptasjonen blir da en merkeutvidelse. Både i publikums- og finansieringsmarkedene bidrar dette til å gi prosjektene umiddelbar oppmerksomhet og kvalitetsvurderingen blir også påvirket av resultatene det originale verket har oppnådd, noe som typisk vil tjene vurderingen av adaptasjonen. En vridning mot enda flere adaptasjoner kan ses som en naturlig følge av at markedsvurdringsordningen hos NFI blir viktigere for flere produsenter, samt av at flere vil vri produksjonen mot dramaserier for strømmetjenestene.

Figur 4-12: Spillefilmprodusentene planlegger flere adaptasjoner, færre produksjoner i andre sjangre



Ut fra produsentenes svar kan vi lese at endringene i tilskuddsordningene bidrar til en sterkere vridning i produksjon fra kinofilm til dramaserier, og at det spesielt er produsentene bak de senere års større og populære norske spillefilmer som nå også ut fra reviderte tilskuddsordninger vil satse mindre på utvikling av nye spillefilmprosjekter. Det kan få alvorlige konsekvenser for norskandelen av det totale kinobesøket siden billettsalget for norske filmer normalt er konsentrert rundt noen få svært populære filmer. For eksempel trakk spillefilmen *Skjelvet* nesten 600.000 besøkende i 2018 og bidro dermed med over en femtedel av det samlede kinobesøket for norske filmer det året.²² Videre ser vi en sjangervridning mot mer adaptasjoner. Å satse på de antatt tryggeste prosjektene er en naturlig reaksjon på økt usikkerhet, delvis skapt av endringene i tilskuddsordningene.

4.4. Filmer produsert uten FHT fra NFI

Å produsere kinofilm uten verken forhåndstilskudd eller etterhåndstilskudd er ikke realistisk i det norske markedet da markedsinntektene alene normalt ikke vil dekke produksjons- og distribusjonskostnader.²³ Når endringene i tilskuddsordningene medfører at filmer som ikke har mottatt forhåndstilskudd heller ikke kan få etterhåndstilskudd vil vi derfor høyst sannsynlig miste så godt som alle kinofilmer som under gammel ordning ville blitt produsert uten forhåndstilskudd. For å vurdere konsekvensene av endringene er det derfor av interesse å analysere hva disse filmene har tilført filmsektoren.

Produksjonsdatabasen, som omfatter norske spillefilmer med premiere i perioden fra 2014 til og med 2018, viser at 41 prosent av filmene ble produsert uten forhåndstilskudd. Andelen varierte fra år til år, men lå mellom 35 og 45 prosent gjennom hele perioden. Filmer produsert uten forhåndstilskudd fra NFI utgjør altså fra cirka en tredjedel til nesten halvparten av norske filmer vist på kino hvert år i denne perioden.

²² Se tabell 4-7 i Menon-rapport nr. 97/2019

²³ Se Menon-rapport nr. 97/2019, kap. 10.2

Målt ut fra ren mengde representerer bortfallet en betydelig reduksjon i mangfoldet av filmtilbud, som eventuelt må kompenseres med en tilsvarende vekst i antall forhåndsstøttede filmer for å unngå en negativ konsekvens for det norske mangfoldet i filmutbudet. Siden hver film produsert representerer en regi-jobb, et realisert manus, produsent og andre viktige roller, har bortfallet av disse filmene også en vesentlig negativ effekt på den erfaringsbaserte kompetanseutviklingen i bransjen.

Tabell 4-2: Målt i antall kinofilmer utgjorde filmene uten FHT fra NFI 41% av produksjonen i perioden 2014-18

Årgang	Filmer med FHT		Filmer uten FHT		Totalt
	Antall	Andel	Antall	Andel	
2014	17	57 %	13	43 %	30
2015	11	58 %	8	42 %	19
2016	12	60 %	8	40 %	20
2017	17	65 %	9	35 %	26
2018	11	55 %	9	45 %	20
Totalt	68	59 %	47	41 %	115

Et helt sentralt mål med NFIs omlegging av tilskuddsordningene har vært å redusere utbetalingene av etterhåndstilskudd. Våre analyser viser at færre av filmene som ble produsert uten forhåndstilskudd mottok etterhåndstilskudd sammenlignet med filmene som ble produsert med forhåndstilskudd. Blant filmene som ble produsert med forhåndstilskudd fra NFI kvalifiserte alle som hadde fått tilskudd under markedsvurderingsordningen til etterhåndstilskudd, og 72 prosent av filmene med forhåndstilskudd fra konsulentordningen mottok også etterhåndstilskudd (se tabell 4-3 nedenfor). I den siste kategorien var variasjonen relativt stor fra år til år, og andelen varierte fra 55 til 89 prosent. Variasjonen er naturlig med tanke på at disse filmene, i motsetning til filmene under markedsvurderingsordningen, ikke ble vurdert primært ut fra sitt publikumspotensial. Den relative høye andelen som likevel oppnår etterhåndstilskudd kan delvis forklares med at disse filmene har hatt fordel av en redusert terskelverdi på 10.000 solgte kinobilletter for å kvalifisere for etterhåndstilskudd.

Tabell 4-3: 72% av filmene i konsulentordningen og alle i markedsordningen oppnådde EHT

Konsulent	Oppnådde EHT		Oppnådde ikke EHT	
	Antall	Andel	Antall	Andel
2014	11	73 %	4	27 %
2015	4	67 %	2	33 %
2016	8	89 %	1	11 %
2017	6	55 %	5	45 %
2018	7	78 %	2	22 %

Totalt	36	72 %	14	28 %
Marked				
2014	2	100 %	0	0 %
2015	5	100 %	0	0 %
2016	3	100 %	0	0 %
2017	6	100 %	0	0 %
2018	2	100 %	0	0 %
Totalt	18	100 %	0	0 %
FHT total	54	79 %	14	21 %

Av filmene som ble produsert uten forhåndstilskudd fra NFI nådde 60 prosent terskelverdien på 35.000 solgte kinobilletter som utløste etterhåndstilskudd. Også her var variasjonen stor fra år til år. Den laveste andelen på 33 prosent var blant 2017-filmene, mens den høyeste på 100 prosent ble nådd året etter. Med unntak av dette toppåret, lå andelen av filmer som fikk etterhåndstilskudd hvert år lavere for filmer produsert uten forhåndstilskudd enn for filmer med tilskudd fra konsulentordningen.

Tabell 4-4: 60% av filmene uten FHT fra NFI oppnådde EHT

Årgang	Oppnådde EHT		Oppnådde ikke EHT	
	Antall	Andel	Antall	Andel
2014	9	69 %	4	31 %
2015	3	38 %	5	62 %
2016	4	50 %	4	50 %
2017	3	33 %	6	67 %
2018	9	100 %	0	0 %
Totalt	28	60 %	19	40 %

Av alle filmene i hele perioden mottok 17 prosent verken forhåndstilskudd eller etterhåndstilskudd fra NFI, og 24 prosent mottok kun etterhåndstilskudd. 12 prosent mottok kun forhåndstilskudd, og 47 prosent mottok både forhåndstilskudd og etterhåndstilskudd.

Tabell 4-5: 17% av kinofilmene fikk verken FHT eller EHT fra NFI i perioden

Årgang	Filmer med FHT				Filmer uten FHT			
	Oppnådde EHT		Oppnådde ikke EHT		Oppnådde EHT		Oppnådde ikke EHT	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
2014	13	43 %	4	13 %	9	30 %	4	13 %
2015	9	47 %	2	11 %	3	16 %	5	26 %
2016	11	55 %	1	5 %	4	20 %	4	20 %
2017	12	46 %	5	19 %	3	12 %	6	23 %
2018	9	45 %	2	10 %	9	45 %	0	0 %
Totalt	54	47 %	14	12 %	28	24 %	19	17 %

Tabell 4-6: Målt i produksjonskostnader utgjorde filmene uten FHT 28% av produksjonen

Årgang	Filmer med FHT		Filmer uten FHT	
	Budsjett	Andel	Budsjett	Andel
2014	370 623 523	69 %	162 796 393	31 %
2015	332 771 353	84 %	64 321 100	16 %
2016	357 972 212	75 %	120 795 515	25 %
2017	368 268 974	76 %	114 190 473	24 %
2018	321 327 772	59 %	224 171 034	41 %
Totalt	1 750 963 834	72 %	686 274 515	28 %

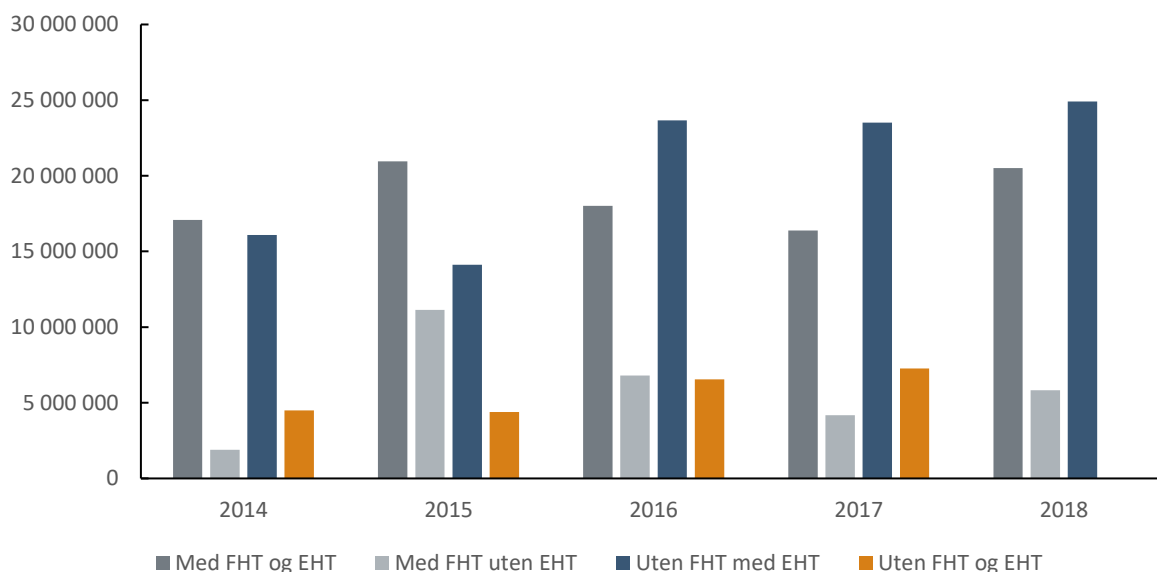
Antall filmer gir ikke alene et godt bilde på produksjonsaktiviteten siden det er stor variasjon i størrelsen på prosjektene. Produksjonsbudsjettene reflekterer økonomisk aktivitet og omsetning i prosjektene, og gir sammen med analyser av antall prosjekter et bedre bilde av produksjonsaktiviteten. Målt i produksjonskostnader utgjorde filmene produsert uten forhåndstilskudd 28 prosent av det totale produksjonsvolumet i perioden. Dette er vesentlig lavere enn målt i antall filmer, 41 prosent, og gjenspeiler at filmene produsert uten forhåndstilskudd jevnt over er mindre enn de som produseres med forhåndstilskudd.

Tabell 4-7: Målt i produksjonskostnader utgjorde filmene som verken fikk FHT eller EHT fra NFI kun 4,5% av samlet produksjon (omtrent samme andel som filmene med FHT uten EHT)

	Filmer med FHT				Filmer uten FHT			
	Oppnådde EHT		Oppnådde ikke EHT		Oppnådde EHT		Oppnådde ikke EHT	
	Budsjett	Andel	Budsjett	Andel	Budsjett	Andel	Budsjett	Andel
2014	350 218 320	66 %	20 405 203	4 %	144 777 479	27 %	18 018 914	3 %
2015	291 660 353	73 %	41 111 000	10 %	42 342 809	11 %	21 978 291	6 %
2016	349 972 212	73 %	8 000 000	2 %	94 643 363	20 %	26 152 152	5 %
2017	329 723 333	68 %	38 545 641	8 %	70 560 238	15 %	43 630 235	9 %
2018	303 902 772	56 %	17 425 000	3 %	224 171 034	41 %	0	0 %
Totalt	1 625 476 990	67 %	125 486 844	5 %	576 494 923	24 %	109 779 592	4 %
Snitt	325 095 398		25 097 369		115 298 985		21 955 918	

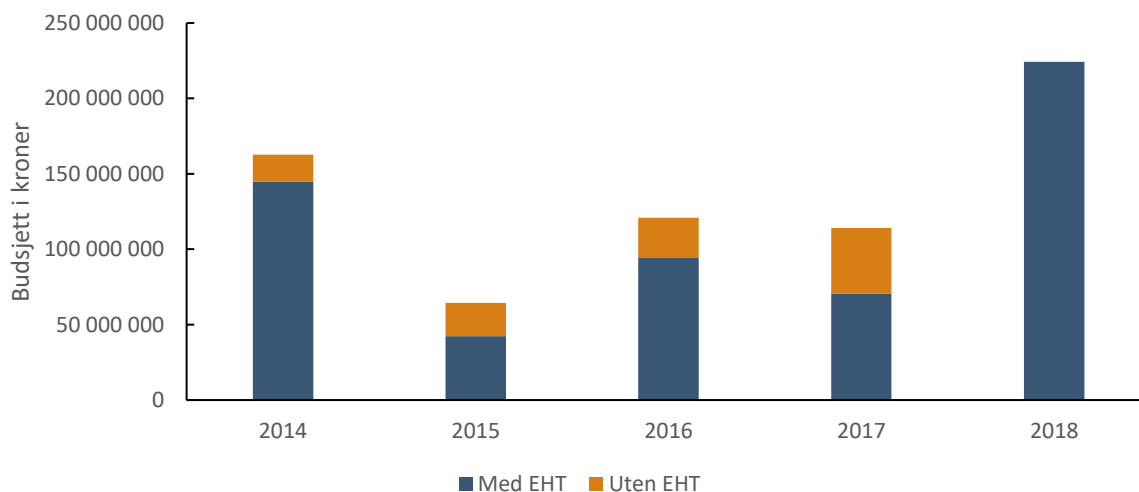
Når vi bryter kategoriene videre ned i filmer som oppnådde og ikke oppnådde etterhåndstilskudd ser vi at de 17 prosent av filmene som ble produsert uten forhåndstilskudd og ikke oppnådde etterhåndstilskudd kun utgjorde 4,5 prosent av den samlede omsetningen i perioden, målt i produksjonskostnader. Dette er altså primært lavbudsjett-filmer med et gjennomsnittlig produksjonsbudsjett på 5,8 millioner kroner. Til sammenligning hadde filmene produsert uten forhåndstilskudd som oppnådde etterhåndstilskudd i snitt et budsjett på 20,6 millioner kroner, og de utgjorde cirka 24 prosent av den totale produksjonen både når vi måler i omsetning og antall filmer. At det er de mindre filmene som sliter med å fylle kriteriene for etterhåndstilskudd er naturlig siden terskelverdien for kinobesøk ikke justeres for produksjonsbudsjett. Filmene produsert med veldig begrensede ressurser må nå de samme kravene som de produsert med langt større ressurser. Den samme tendensen ser vi blant filmene produsert med forhåndstilskudd. De 12 prosent av filmene som hadde forhåndstilskudd, men ikke etterhåndstilskudd, utgjorde kun 5 prosent av samlet omsetning. I snitt hadde disse filmene et produksjonsbudsjett på 9,0 millioner kroner, mens filmene med forhåndstilskudd som oppnådde etterhåndstilskudd lå på 30,1 millioner kroner.

Figur 4-13: Filmene som ikke oppnår EHT har i gjennomsnitt lave budsjetter. Gjelder både for filmer med FHT og uten FHT



Det har vært relativt store variasjoner fra år til år i omsetningen blant filmer produsert uten forhåndstilskudd, målt i produksjonskostnader. Det skyldes både store variasjoner i budsjettene og variasjon i antall filmer produsert. Det er likevel en klar tendens hvert år at filmene som ikke oppnådde etterhåndstilskudd står for en relativt liten del av omsetningen.

Figur 4-14: Relativt store variasjoner fra år til år i omsetning fra filmer uten FHT

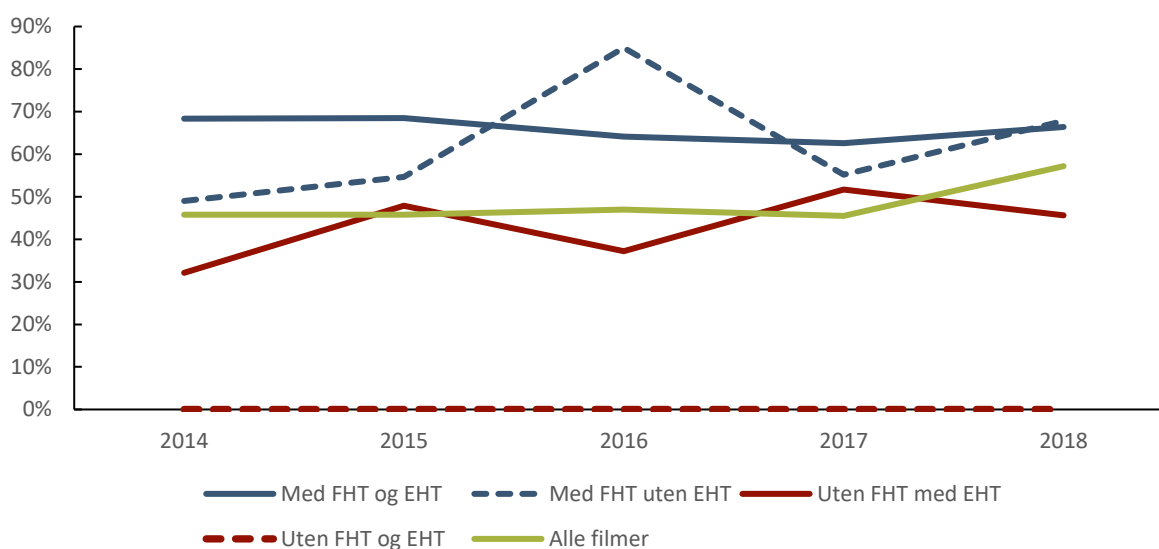


Filmer som er blitt produsert uten forhåndstilskudd fra NFI og som heller ikke har oppnådd etterhåndstilskudd har mest sannsynlig gått med til dels betydelige tap, og bidrar dermed ikke til en sunn økonomi i bransjen. Vi ser imidlertid at disse filmene har stått for en veldig liten andel av aktiviteten i bransjen, og den negative effekten er derfor liten.

Filmer produsert uten forhåndstilskudd bidrar ikke overraskende til å redusere NFIs gjennomsnittlige finansieringsandel av norske filmer. Blant filmer produsert med forhåndstilskudd representerte NFIs produksjonstilskudd i snitt 60,5 prosent av produksjonsbudsjettet i perioden, mens tilsvarende andel for filmer

produser uten forhåndstilskudd var 30,7 prosent. Som vist i figur 4-15 nedenfor varierte andelen mer fra år til år for noen kategorier enn for andre. For filmer med både forhånds- og etterhåndstilskudd lå andelen ganske stabilt på mellom 63 og 68 prosent, mens den for filmene som fikk forhåndstilskudd men ikke oppnådde etterhåndstilskudd varierte mellom 49 og 85 prosent. For filmene som ble produsert uten forhåndstilskudd og oppnådde etterhåndstilskudd varierte NFIs finansieringsandel fra 32 til 52 prosent. For filmene som verken fikk forhåndstilskudd eller etterhåndstilskudd lå andelen naturlig nok på tilnærmet null.²⁴ Effekten av hvordan filmer uten forhåndstilskudd (de røde grafene i figur 4-15) reduserer den samlede tilskuddsandel av finansiering ser vi i hvordan denne (den grønne grafen) blir liggende godt under nivået for filmer produsert med forhåndstilskudd (de blå grafene).

Figur 4-15: Filmer produsert uten FHT reduserer NFIs gjennomsnittlige finansieringsandel av norske kinofilmer

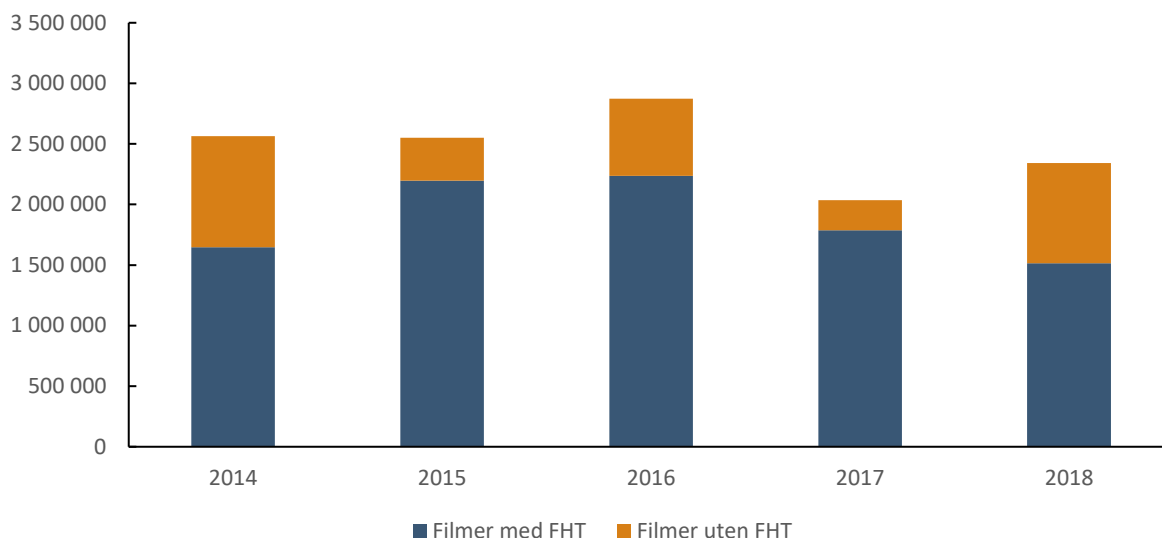


Filmer produsert uten forhåndstilskudd forsterker multiplikatoreffekten av de offentlige tilskuddene. Man har fått mer aktivitet i bransjen per tilskuddskrone enn man ville ha fått uten disse filmene.

I forhold til det filmpolitiske målet om solid publikumsopplutning er det av interesse å undersøke hvor mye filmene produsert uten forhåndstilskudd bidrar til kinobesøket for norske filmer. For hele perioden samlet hadde disse filmene 24,1 prosent av besøket. Andelen er naturlig nok sensitiv for de individuelle titlene sluppet hvert år, og i perioden varierte den fra 12,2 til 35,7 prosent. Filmene som ikke oppnådde etterhåndstilskudd hadde kun 1,1 prosent av det samlede kinobesøket i perioden.

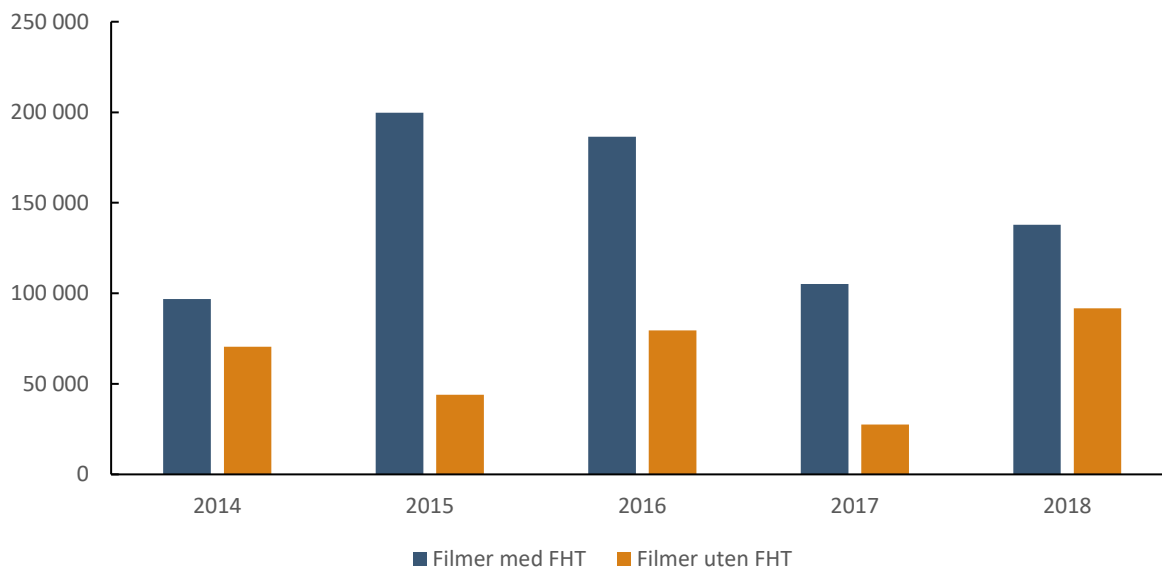
²⁴ Noen av disse prosjektene hadde mottatt mindre utviklingstilskudd fra NFI så NFIs andel var ikke null.

Figur 4-16: Kinobesøket fra filmer produsert uten FHT utgjøre fra cirka 1/8 til 1/3 av totalt besøk til norske filmer fra år til år



Filmene produsert uten forhåndstilskudd har også i snitt lavere besøkstall per film enn de som er produsert med forhåndstilskudd. Dette er ikke overraskende gitt at sistnevnte kategori inkluderer alle de markedsvurderte filmene og produseres med høyere produksjonsbudsjett, og at førstnevnte kategori inkluderer en god del lavbudsjett-filmer med svært lavt besøk. Mer overraskende er det kanskje at gjennomsnittlig besøk for filmer produsert uten forhåndstilskudd enkelte år ligger på over 70 prosent av gjennomsnittet for filmer produsert med forhåndstilskudd.

Figur 4-17: Filmer produsert uten FHT har i snitt lavere kinobesøk, men det er store variasjoner fra år til år



Samlet sett har filmene produsert uten forhåndstilskudd fra NFI gitt et betydelig bidrag til aktiviteten i bransjen og flertallet av disse filmene har vært av tilstrekkelig kvalitet til å oppnå et kinobesøk over terskelen som

kvalifiserer for etterhåndstilskudd, selv om denne terskelen har ligget betydelig høyere for disse filmene enn for filmer med forhåndstilskudd gjennom konsulentordningen. De har også bidratt til å senke NFIs gjennomsnittlige finansieringsandel av norske kinofilmer og gitt flere filmer, og mer aktivitet og kinopublikum per tilskuddskrone.

4.5. Mangfold og maktspredning

I denne seksjonen ser vi spesielt på konsekvenser av endringene i tilskuddsordningene for mangfold og maktspredning i produksjonssektoren. Dette belyses gjennom analyser av representasjon i form av total kvinneandel i prosjekter og av produsentenes geografiske tilhørighet, - to områder som har stått sentralt i arbeidet med mangfold innenfor filmbransjen. Andre områder for diversitet, som etnisitet, urfolk, nasjonale minoriteter og seksuell orientering er ikke analysert.

Målet om kjønnsbalanse i nøkkelposisjoner ble lansert som en del av *Kulturløftet* og ble en del av filmpolitikken i 2006. Det ble samtidig formulert et konkret måltall, minimum 40 prosent kjønnsbalanse. For å stimulere til måloppnåelse ble det etter hvert praktisert moderat kjønnskvoltering, først med konsulentordningen, siden ble også ordningen for markedstilskudd omfattet av dette virkemidlet. NFI har hatt en rekke tiltak og programmer for å stimulere til økt kvinneandel, og de kunne for 2018 rapportere at de hadde oppnådd en 50/50-fordeling av menn og kvinner totalt for alle formater der det var gitt utviklings- og produksjonstilskudd.

Ut fra disse tiltakene vil det være naturlig å forvente at kvinneandelen er høyere blant filmer som har fått forhåndstilskudd fra NFI enn blant de som er produsert uten forhåndstilskudd. Våre analyser viser også at dette er tilfelle. I femårsperioden fra 2014 til og med 2018 var det relativt store variasjoner i kvinneandel fra år til år, men hvert år var den høyest blant filmene med forhåndstilskudd fra NFI. For 2016-filmene var riktig nok andelen nesten lik i begge grupper, og andelen blant 2017-filmene med forhåndstilskudd var lavere enn andelen i andre år blant filmer uten forhåndstilskudd. Tendensen er likevel at kjønnskvolteringen i forbindelse med tildeling av forhåndstilskudd gir resultater i form av høyere kvinneandel.

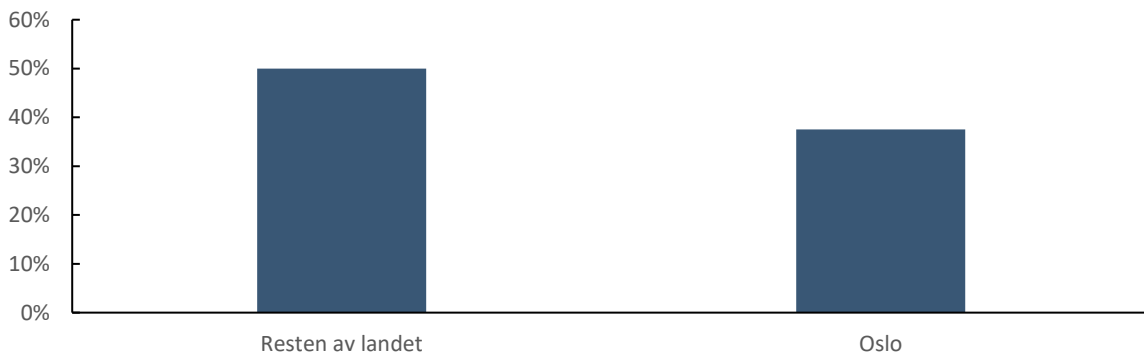
Tabell 4-8: Filmer uten FHT har i snitt lavere kvinneandel enn filmene med FHT

Årgang	Filmer med FHT	Filmer uten FHT
2014	31 %	10 %
2015	30 %	8 %
2016	26 %	25 %
2017	16 %	0 %
2018	30 %	22 %

Et bortfall av filmer produsert uten forhåndstilskudd vil ut fra disse analysene høyst sannsynlig bidra til en høyere kvinneandel totalt for norske kinofilmer. Hvilken totaleffekt omleggingen av tilskuddsordningene vil ha på kvinneandelen er imidlertid mer usikkert siden en vridning fra produksjon av kinofilm til serier og filmer finansiert av strømmetjenester kan få en motsatt effekt.

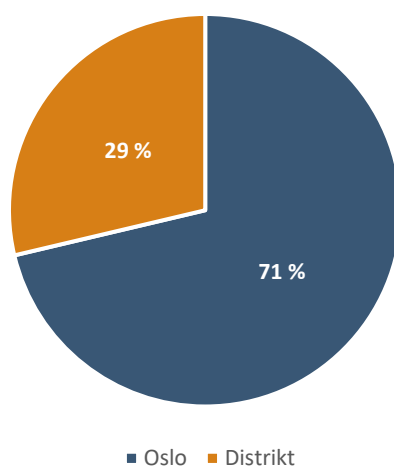
Det er et selvstendig mål i filmpolitikken at man skal ha sterke produksjonsmiljøer spredd utover alle landsdeler. I *En framtidsrettet filmpolitikk* (Meld. St. 30, 2014-2015) heter det blant annet at formålet med statlige tilskudd til regionene er å bidra til økt konkurranse, større mangfold og bedre kvalitet i norsk film gjennom en maktspredning og regionalisering av filmpolitikken. Målet synes imidlertid å være vanskelig å nå. I 2018 stod produksjonsselskapene i Oslo for 79 prosent av omsetning til produsentene (opp fire prosentpoeng fra 2010), og Oslo-produsentene mottok hele 82 prosent av tilskuddene fra NFI.

Figur 4-18: Flere produsenter utenfor Oslo mener endringene har gjort dem mer avhengige av NFI for finansiering av prosjektene sine



Når vi fordeler respondenter i produsent-surveyen mellom Oslo-produsenter og de med tilhørighet i resten av landet viser resultatene at det er en større andel av produsentene i gruppen utenfor Oslo enn i Oslo som mener at endringene i NFIs tilskuddsordninger har gjort dem mer avhengige av NFI (se figur 4-18 ovenfor). Dette kan forklares med at produsentene utenfor Oslo står bak en relativt høy andel av filmene som er blitt produsert uten forhåndstilskudd. Analyser av produksjonsdatabasen viser at totalt 29 prosent av de norske filmene i perioden fra 2014 til og med 2018 ble produsert av produsenter utenfor Oslo. Mens produsenter utenfor Oslo stod bak 19 prosent av filmene som ble produsert med forhåndstilskudd fra NFI, hadde de hele 43 prosent av filmene som ble produsert uten.

Figur 4-19: Andel filmer produsert av produsenter utenfor Oslo («distrikt») og i Oslo



Tekst

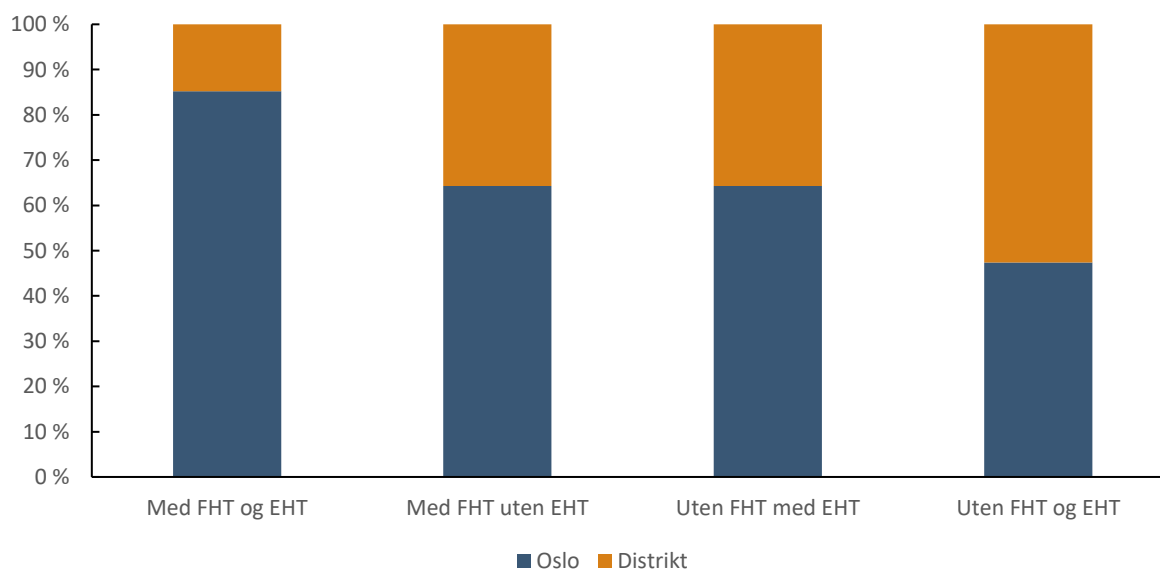
Tabell 4-9: Filmene produsert uten FHT har en relativt sterk distriktsprofil

	Filmer med FHT		Filmer uten FHT	
	Antall	Andel	Antall	Andel
Oslo	55	81 %	27	57 %
Distrikt	13	19 %	20	43 %
Totalt	68		47	

Analysene viser videre at produsentene utenfor Oslo var overrepresentert blant produsenter som ikke mottok etterhåndstilskudd i begge kategorier, - både blant filmer med og uten forhåndstilskudd (se figur 4-20 nedenfor). Blant filmene med forhåndstilskudd hadde produsenter utenfor Oslo kun 15 prosent av de som mottok etterhåndstilskudd, men 36 prosent av de som ikke nådde besøkstersklene for etterhåndstilskudd. Blant filmene produsert uten forhåndstilskudd stod produsentene utenfor Oslo bak 36 prosent av de som fikk etterhåndstilskudd, men hele 53 prosent av filmene som ikke fikk.

Produsentene i distriktene har altså produsert mer uten forhåndstilskudd fra NFI og sliter i tillegg mer med enn sine kollegaer i Oslo med å oppnå etterhåndstilskudd for sine filmer. Dette kan delvis skyldes at de produserer filmer med lavere budsjett som generelt vil ha vanskeligere for å nå besøkstersklene for etterhåndstilskudd.

Figur 4-20: Geografisk fordeling av filmer med og uten FHT, og med og uten EHT



En annen konsekvens knyttet til geografisk mangfold og maktfordeling er endringene i etterhåndstilskuddet som gjør de regionale fondenes dobbeltrolle som tilskuddsforvalter og investor langt mer krevende. NFIs krav om at forhåndstilskuddet fra et regionalt fond må være på minimum 3 millioner kroner eller 25 prosent av en films budsjett for at det skal kvalifisere filmen for etterhåndstilskudd gjør at fondene må endre praksis for å kunne utløse etterhåndstilskudd. Normalt har de regionale fondenes produksjonstilskudd til kinofilm ligget på cirka ½ - 1 million kroner. Terskelen NFI har satt krever altså en mangedobling av størrelsen på tilskuddet. I tillegg til å fordele statlige tilskudd investerer fondene midler fra eiere og andre interessenter. Det er derfor vanlig at

fondene må vurdere samme prosjekt både for tilskudd og investering, men disse vurderingene gjøres ut fra forskjellige kriterier siden de statlige tilskuddsmidlene fondene forvalter er knyttet til regjeringens filmpolitiske mål mens investeringskapitalen typisk er bundet av kommersielle og lokale økonomiske interesser. Når et fond vurderer prosjekter uten forhåndstilskudd fra NFI vil det som investor ha interesse av det kvalifiserer for etterhåndstilskudd, men som tilskuddsforvalter må det gi et langt større tilskudd enn det som har vært normalt for å oppnå dette. Fondet må altså bryte med normal praksis som forvalter for å ivareta sine interesser som investor. Og som vi ser av tallene overfor vil disse krevende avveiningene i de fleste tilfeller være knyttet til prosjekter fra produsenter i egen region (utenfor Oslo) som fondene har en spesiell interesse av å støtte for å bygge sterkere regionale klynger. Problemet som har oppstått med endringene i ordningen for etterhåndstilskudd kan løses ved at de regionale fondene legger om sin praksis og gir langt større tilskudd til langt færre prosjekter slik at tilskudd på 3 millioner kroner eller mer blir den nye normalen. Det blir i tilfelle en vesentlig omlegging av fondenes policy og praksis, og det er usikkert om det vil gagne de regionale produsentene og produksjonsmiljøene. Alternativt må de statlige overføringene til de regionale fondene økes kraftig (dobles eller mer) slik at fondene kan gi tilskudd på 3 millioner eller mer uten å kutte vesentlig ned i antall prosjekter som mottar produksjonstilskudd. En slik løsning vil imidlertid mest sannsynlig medføre at midler må overføres fra NFIs filmfond og dermed kutt i NFIs forhåndstilskudd.

Ut fra analysene presentert i denne seksjonen forventer vi at endringene i tilskuddsordningene vil ha en positiv mangfoldseffekt på kvinneandelen ved at kjønnsbalanse blir et kriterium i finansierings- og produksjonsbeslutningen for flere prosjekter, men en negativ effekt i forhold til geografisk mangfold og maktspredning. De regionale produsentene rammes hardere enn Oslo-produsentene når forretningsmodellen for produksjon basert på forventet etterhåndstilskudd uten forhåndstilskudd ikke lenger er gjennomførbart, og de regionale fondenes tilskuddspraksis settes i tillegg under press. For å unngå en tilbakegang blant regionale produsenter og en enda sterkere konsentrasjon av både filmprodusenter og beslutningsmakt for samlet filmrepertoar i Oslo vil det med dagens tilskuddsordninger fra NFI kreves et betydelig løft i forhåndstilskudd gjennom regionale fond.

4.6. Noen estimerte økonomiske konsekvenser

Endringene i tilskuddsordningene representerer en vesentlig endring i markedet for norske uavhengige produsenter. Da sikter vi til markedet for finansiering av prosjektene, hvor noen av produsentenes «kunder» som distributører og strømmetjenester primært vektlegger prosjektene salgs- og publikumspotensial mens andre som NFI vektlegger et sett med kriterier som i tillegg inkluderer kvalitet og mangfold. I dette markedet er produsentene av kinofilm helt avhengige av NFI, mens serie-produsenter i større grad kan greie seg uten NFI. Endringene i markedet blir dermed størst for filmprodusentene. Når effektene blir synlige vil de sammenfalle med virkningene av andre vesentlige endringer i markedene for film og dramaserier, som veksten blant strømmetjenester, forstyrrelsene i kinomarkedet utløst av pandemien, og en pris- og lønnsutvikling som gir økte produksjonskostnader. Dette gjør det vanskeligere å kartlegge hvilke og hvor store effekter som følger av endringene i tilskuddsordningene og hva som skyldes andre forhold.

Vi kan imidlertid få et rimelig godt bilde av noen konsekvenser ved å analysere hvilke effekter de reviderte tilskuddsordningene ville fått dersom de hadde blitt anvendt i en normal situasjon på filmene i produksjonsdatabasen. Videre i denne seksjonen analyserer vi konsekvenser av reallokeringen av tilskudd fra filmer uten til filmer med forhåndstilskudd som vil følge når produksjon av film uten forhåndstilskudd mest sannsynlig faller bort, samt hvilke konsekvenser senkede tak for etterhåndstilskudd vil få for filmer med forhåndstilskudd i konsulentordningen og i «liten» markedsvurderingsordning.

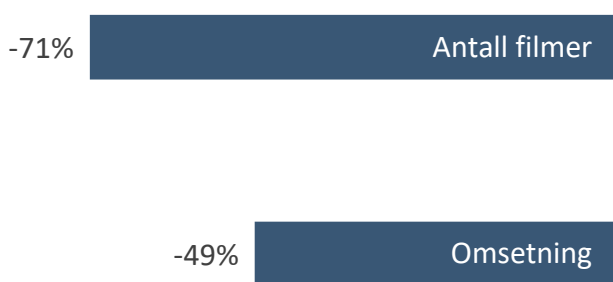
En sannsynlig effekt av endringene i tilskuddsordningene er at filmer ikke lenger blir produsert uten forhåndstilskudd siden disse ikke vil kvalifisere for etterhåndstilskudd. Midlene disse filmene ville mottatt i etterhåndstilskudd blir da i stedet tilgjengelige for filmer med forhåndstilskudd. Denne reallokeringen av ressurser fra filmer uten forhåndstilskudd til filmer med forhåndstilskudd vil ha en rekke konsekvenser det er vanskelig å tallfeste i forhold til mangfold og maktspredning, men vi kan estimere effekter for aktiviteten i filmbransjen i form av både antall filmer produsert og omsetning ved hjelp av produksjonsdatabasen.

For de 47 filmene i databasen produsert uten forhåndstilskudd i løpet av femårsperioden fra 2014 til og med 2018 var det gjennomsnittlige tilskuddet fra NFI per år på 42,2 millioner kroner. Vi estimerer derfor konsekvensene av å flytte disse midlene over til filmer med forhåndstilskudd.

Da midlene ble brukt på filmer uten forhåndstilskudd ga de en årlig omsetning, målt i produksjonskostnader, på 137,3 millioner kroner. Blant filmer produsert med forhåndstilskudd representerte NFIs produksjonstilskudd i snitt 60,5 prosent av produksjonsbudsjettet. Hvis ordningene for filmer med forhåndstilskudd hadde blitt tilført 42,2 millioner kroner ekstra ville det altså skapt en vekst i omsetningen på 69,8 millioner kroner, beregnet ut fra denne tilskuddsandelene. Flyttingen gir da et omsetningstap på 137,3 millioner kroner i bortfallet av filmer uten forhåndstilskudd mot en vekst på 69,8 millioner kroner i omsetningen for filmer med forhåndstilskudd. Nettoeffekten ville blitt en reduksjon i årlig omsetningen på 67,5 millioner kroner eller 49 prosent.

Med en gjennomsnittlig årlig omsetning på 137,3 millioner kroner ble det i perioden produsert i snitt 9,4 filmer uten forhåndstilskudd per år, og disse filmene hadde i gjennomsnitt et produksjonsbudsjett på 14,6 millioner kroner. Produksjonsbudsjettene for filmer med forhåndstilskudd var i snitt 25,7 millioner kroner. En ekstra årlig omsetning på 69,8 millioner kroner for filmer med forhåndstilskudd ville altså gitt 2,7 flere filmer i året, gitt dette gjennomsnittsbudsjettet. Flyttingen av midler gir da en årlig reduksjon i 9,4 filmer uten forhåndstilskudd og 2,7 nye filmer med forhåndstilskudd. Nettoeffekten ville blitt en reduksjon i antall filmer på år på 6,7 eller 71 prosent.

Figur 4-21: Estimert effekt av å flytte tilskuddsmidler fra filmer uten FHT til filmer med FHT

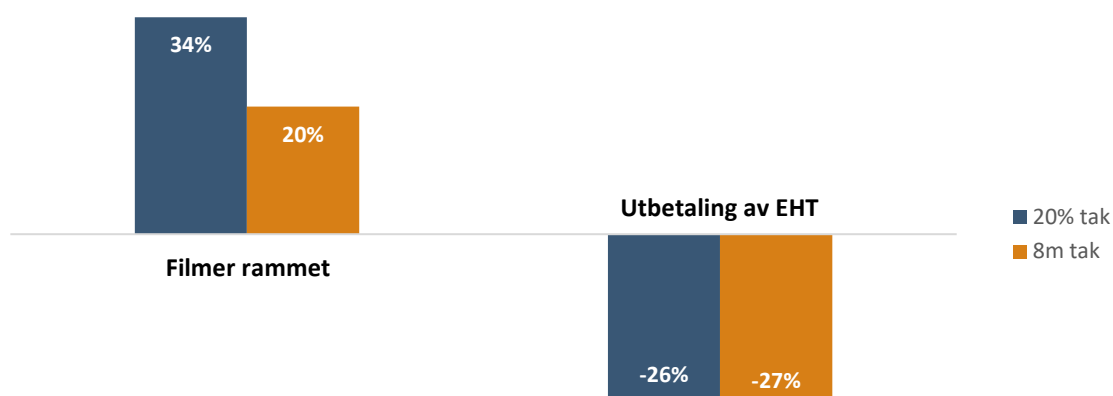


Konsekvensene er altså betydelige både for norske uavhengige produsenter og for innholdet som skapes. Omsetningstapet viser at multiplikatoreffekten av tilskuddsmidlene blir lavere. Hver krone NFI gir i tilskudd vil utløse mindre finansiering fra andre kilder og dermed gi mindre omsetning og aktivitet innenfor filmsegmentet av bransjen. Siden filmer produsert uten forhåndstilskudd i snitt har lavere budsjett blir konsekvensene enda større i forhold til antallet norske filmer produsert. Det er vesentlig for utvikling og vekst i bransjen med tanke på at hver film gir en regissør-jobb,

produsentansvar, foto- og klipperjobber, og så videre. Omleggingen bidrar til at færre får muligheten til å utøve disse rollene. Det vil også ha konsekvenser i forhold til mangfold. I forrige seksjon så vi at reallokeringen av midler fra forhånds- til etterhåndstilskudd i utgangspunktet kan ha en positiv effekt for kvinneandelen, men når reallokeringen også innebærer at færre filmer blir laget kan nettoresultatet bli at færre kvinner får utøve sentrale roller som regi eller produsent.

Endringene i tilskuddsordningene påvirker også etterhåndstilskudd til filmer produsert med forhåndstilskudd. For filmer som mottar forhåndstilskudd gjennom konsulentordningen ble taket for etterhåndstilskudd senket fra 50 til 20 prosent av utviklings- og produksjonsbudsjett og det absolutte taket målt i kroner ble senket fra 17 til 8 millioner. Vi har undersøkt hvilke konsekvenser disse endringene ville fått for filmene med konsulenttilskudd i produksjonsdatabasen. Endringen i prosenttaket rammer flest filmer. Med reviderte regler ville 34 prosent av filmene fått avkortet etterhåndstilskudd, og samlet ville det redusert utbetalingene av etterhåndstilskudd til disse filmene med 25,8 prosent. Nedjusteringen av det absolutte taket ville rammet færre filmer, men likevel gitt en større reduksjon i utbetalingene siden avkortningen for hvert prosjekt blir større når taket er blitt senket ganske dramatisk til under halvparten av hva det tidligere var. Med det nye taket ville 20 prosent av filmene fått avkortet etterhåndstilskudd, og samlet ville det redusert utbetalingene med 27,1 prosent. Konsekvensene blir at mange av konsulentfilmene – de med stor publikumsoppslutning – får strammere økonomi, med mindre forhåndstilskuddene justeres opp. Vi anser det ikke som realistisk at forhåndstilskuddene kan justeres tilstrekkelig opp til å kompensere et bortfall av 9 millioner kroner i etterhåndstilskudd (nedjusteringen av det absolutte taket) siden man før produksjon ikke med sikkerhet kan vite hvilke prosjekter som får den typen publikumsoppslutning. Dermed blir det uansett vanskeligere å produsere filmer innenfor konsulentordningen med stort publikumspotensial i tillegg kunstneriske kvaliteter.

Figur 4-22: Estimert effekt av redusert tak på etterhåndstilskudd for filmer i konsulentordningen



Taket for etterhåndstilskudd er også senket fra 17 til 10 millioner kroner for såkalt liten markedsfilm. Ordningen med å vurdere markedsfilmene i to ulike grupper (stor og liten) ble først etablert i 2016. Datagrunnlaget i produksjonsdatabasen for å vurdere konsekvenser av senket tak blir dermed svært tynt med kun fem filmer fra 2016 og 1017. Av disse fem ville to filmer fått avkortet etterhåndstilskudd, og samlet ville det redusert utbetalingene av etterhåndstilskudd til de fem filmene med 10,4 prosent. Vi skal ikke trekke generelle slutninger på et så tynt datagrunnlag, men ser vi på den filmen som ble hardest rammet illustrerer det utfordringene filmene med tilskudd innenfor denne ordningen kan få. Denne filmen ville fått sitt etterhåndstilskudd redusert med 31 prosent, og avkortningen ville blitt større enn hele forhåndstilskuddet og tilsvarer 17,2 prosent av produksjonsbudsjettet. Det ville altså fått vesentlige konsekvenser for økonomien i prosjektet. På samme måte som for konsulentordningen mener vi det blir urealistisk å kompensere med økt forhåndstilskudd.

5. Filmpolitisk oppsummering

Sett opp mot de filmpolitiske målene om 1) et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, 2) god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, 3) solid publikumsoppplutning, og 4) en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, berøres mål 1, 3 og 4 i sterk grad av endringene i tilskuddssystemet. Mål nummer 1 er videre definert som filmer av høy internasjonal standard, filmer som utvikler og fornyer filmspråket, som fortolker vår kultur og samtid, og som har en bredde i målgruppe, sjanger og tematikk. Det filmpolitiske målet favner relativt bredt, og det er fullt mulig å oppnå god måloppnåelse innen flere av områdene målet dekker. For eksempel kan man tenke seg en at en vridning av tilskuddene mot utvikling fører til estetisk utfordrende filmer av høy internasjonal standard. Imidlertid er det mulig at mangfoldet av uttrykksformer vil svekkes, ved at man ser en økning i antall adaptasjoner og en nedgang i kunstnerisk lavbudsjettfilm. Dessuten uttrykker en del produsenter, både i de kvalitative intervjuene og i surveyen, at barne- og ungdomsfilm får dårligere produksjonsvilkår. Det påvirker både bredden i kinotilbudet og målsetningen om et tilbud til et sammensatt publikum. Mål nummer 3 om solid publikumsoppplutning innebærer at norskprodusert film skal velges av publikum i Norge og internasjonalt, uansett om en film retter seg mot et stort publikum eller en smal målgruppe. Når takene for etterhåndstilskudd for konsulentfilmer er blitt ganske dramatisk senket legges det ikke lenger til rette for de større kvalitetsfilmene med betydelig publikumsappell i ordningen. Videre vil bortfall av filmer produsert uten forhåndstilskudd, som har stått for opp til en tredjedel av det samlede kinobesøket for norske filmer, ha en negativ effekt på publikumsoppplutningen. Selv om penger fra reduserte utbetalinger av etterhåndstilskudd overføres til markedsordningen er det vanskelig å se at dette kan veie opp for disse negative effektene. Mål nummer 4 innebærer en bransje med sunn økonomi som drives på en stabil måte. Filmmeldingen *En fremtidsrettet filmpolitikk* fremhever at «En sunnere bransjeøkonomi og mer målrettede tilskuddsordninger vil kunne redusere risikoen ved å investere i norske filmer og serier – og dermed øke investeringsviljen fra private aktører». Det nye tilskuddssystemet anser produsentene at virker i motsatt retning. Heving av terskelen for etterhåndstilskudd bidrar til usikkerhet blant private investorer, som igjen gir seg utslag i dårligere vilkår. Lavere satser for tilskudd gjør at produsentene må bruke mer tid på å hente inn kapital, noe som gir usikkerhet omkring prosjektene og en mer krevende prosjektutvikling. Enkelte produksjonsselskap, særlig blant de med tilhold utenfor Oslo, er usikre på om de fremover vil ha økonomi til å utvikle egne prosjekter, eller om de skal legge om virksomheten og bli underleverandører til større produksjoner.

6. Vedlegg

6.1. Produsent survey

6.1.1. Spørreskjema

Spørreskjemaet som ble sendt til produsentene i sin helhet:

Survey intro tekst

En rekke av tilskuddsordningene til Norsk filminstitutt (NFI) ble endret i begynnelsen av dette året da revidert forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon trådte i kraft. Blant annet ble det gjennomført større endringer i etterhåndstilskuddet og en omlegging av konsulentordningen.

I spørsmålene som følger viser vi til dette som «endringene til tilskuddsordningene» eller som «dagens nye tilskuddsordninger fra NFI».

Om produsenten

1. I hvilket fylke har deres selskap (hoved)kontor?

Alle

SA

- a. Agder
- b. Innlandet
- c. Møre og Romsdal
- d. Nordland
- e. Oslo
- f. Rogaland
- g. Vestfold og Telemark
- h. Troms og Finnmark
- i. Trøndelag
- j. Vestland
- k. Viken

2. Hvilke av følgende typer produksjoner har deres selskap vært hovedprodusent for de siste 5 årene (inkludert prosjekter dere jobber med nå)?

Alle

MA

- a. Spillefilm
- b. Dramaserier
- c. Kinodokumentar
- d. Annen dokumentar
- e. Kortfilm (fiksjon)

- f. TV-underholdning
- g. Reklame
- h. Dataspill
- i. Annet
- j. Ikke vært hovedprodusent for noen produksjoner i perioden

Hvis ikke a, b, c, eller d: gå til 18

3. Hvor stort var produksjonsbudsjettet for det største spillefilm-, dramaserie- eller dokumentar-prosjektet dere har vært hovedprodusent for de siste 5 årene?

Alle

Slider i millioner kroner fra 0 til 50 eller mer

4. Hva er det største kinobesøket dere har hatt i Norge for en spillefilm eller kinodokumentar dere har vært hovedprodusent for de siste 5 årene?

Filter: hvis a. eller c. på spm 2

Slider fra 0 til 100.000

5. Har noen av produksjonene dere har vært hovedprodusent for deltatt i hovedkonkurranse på internasjonale festivaler de siste 5 årene?

Alle

SA

- a. Ja
- b. Nei
- c. Vet ikke

6. Hvilken type produksjoner har deres selskap primært vært knyttet til i løpet av de siste 5 årene? Oppgi prosentandel av selskapets omsetning for hver kategori slik at det blir 100% til sammen. Vi forstår at det er vanskelig å oppgi nøyaktige prosentandeler, men håper likevel du kan oppgi et anslag på prosentvis fordeling. Oppgi eksempelvis "50" hvis kategorien utgjør cirka halvparten av produksjonen.

Alle

MA, prosentandel for hver kategori, Filter: kun de kategoriene som er valgt i spm 2

- a. Spillefilm
- b. Dramaserier
- c. Kinodokumentar
- d. Annen dokumentar
- e. TV-underholdning
- f. Reklame
- g. Annet

Holdning til endringene

7A. Alt i alt, er du positiv eller negativ til endringene NFI gjorde i sine tilskuddsordninger?

Alle

SA

- a. Positiv
- b. Negativ
- c. Verken positiv eller negativ
- d. Vet ikke

7B. Nevn med stikkord hva du synes er mest positivt/negativt med endringene i tilskuddsordningene?

Filter: hvis a. eller b. i 7A

Fri tekst

Finansiering

8. Hva har samlet sett vært de to viktigste finansieringskildene for deres prosjekter de siste 5 årene?

Alle

MA (velg 2, ikke prioritert seg imellom)

- a. NFI (alle tilskuddsordninger)
- b. Regionale fond / filmsentre (alle tilskuddsordninger og investeringer)
- c. Kinodistributør (MG og investeringer)
- d. TV-kanaler / strømmetjenester (forhåndssalg og investeringer)
- e. Internasjonal salgsagent (MG, forhåndssalg og investeringer)
- f. Arbeids- og leverandørkreditter
- g. Egne midler og andre private investorer
- h. Andre: (oppgi)
- i. Vet ikke

9. Hvilke av NFIs tilskuddsordninger har vært viktigst for deres prosjekter de siste 5 årene?

Alle

MA (velg 1 eller 2, ikke prioritert seg imellom)

- a. Konsulent
- b. Markedsvurdering
- c. Samproduksjon
- d. Ramme
- e. Etterhåndstilskudd
- f. Andre: oppgi
- g. Ingen
- h. Vet ikke

10. Med dagens nye tilskuddsordninger fra NFI, tror du dere fremover vil hente mer eller mindre finansiering til utvikling og produksjon av prosjektene deres fra følgende kilder?

Alle

Mer, omtrent det samme, mindre, eller vet ikke for hver

- a. NFI (alle tilskuddsordninger)
- b. Regionale fond / filmsentre (alle tilskuddsordninger og investeringer)
- c. Kinodistributør (MG og investeringer)
- d. TV-kanaler / strømmetjenester (forhåndssalg og investeringer)
- e. Internasjonal salgsagent (MG, forhåndssalg og investeringer)
- f. Arbeids- og leverandørkreditter
- g. Egne midler og andre private investorer
- h. Andre: (oppgi)

11. Med dagens nye tilskuddsordninger fra NFI, hvilke blir viktigst for deres prosjekter fremover?

Alle

MA (velg 1 eller 2, ikke prioritert seg imellom)

- i. Konsulent
- j. Markedsvurdering
- k. Neo
- l. Samproduksjon
- m. Ramme
- n. Etterhåndstilskudd
- o. Andre: oppgi
- p. Ingen
- q. Vet ikke

12. Har endringene i tilskuddsordningene gjort dere mer eller mindre avhengige av NFI for finansiering av prosjektene deres?

Alle

SA

- a. Mer avhengige av NFI
- b. Mindre avhengige av NFI
- c. Ingen vesentlig forandring
- d. Vet ikke

Repertoar og type produksjoner

13. Vurdert ut fra endringene i tilskuddsordningene, vil deres selskap ta mer eller mindre av disse rollene i prosjektene:

Filter: til de som har svart a på spm 2

Mer, omtrent samme nivå, mindre, vet ikke (for alle alternativer)

- a. Hovedprodusent
- b. Minoritets co-produsent
- c. Utviklingsprodusent (utvikle prosjekter for andre hovedprodusenter)
- d. Linjeprodusent

14. Vurdert ut fra endringene i tilskuddsordningene alene (og ikke ut fra markedsendringer), vil deres selskap utvikle og produsere mer eller mindre av følgende typer produksjoner:

Filter: til de som har svart a på spm 2

Mer, omtrent samme nivå, mindre, vet ikke (for begge alternativer)

- a. Spillefilm
- b. Dramaserier

15. Vurdert ut fra endringene i NFIs tilskuddsordninger, vil deres selskap utvikle og produsere mer eller mindre innenfor følgende sjangre:

Filter: til de som har svart a på spm 2

Mer, omtrent samme nivå, mindre, vet ikke (for alle alternativer)

- a. Barne- og ungdomsfilm
- b. Drama
- c. Komedie
- d. Action- og spenning
- e. Skrekk
- f. Kunstnerisk lavbudsjett
- g. Adaptasjoner

Annet

16. Vurdert ut fra endringene i tilskuddsordningene, vil dere søke mer eller mindre internasjonalt samarbeid for finansiering og gjennomføring av produksjonene deres (co-produksjoner, og lignende)?

Alle

SA

- d. Mer internasjonalt samarbeid
- e. Mindre internasjonalt samarbeid
- f. Ingen vesentlig forandring
- g. Vet ikke

17. Bør NFI tilby bistand i form av talentpleie, dramaturgisk kompetanse, nettverksevents, og liknende, som en del av sine tilskuddsordninger?

Alle

SA

- a. Ja
- b. Nei
- c. Vet ikke

18. Her kan du legge inn en kort beskrivelse av hva endringene i tilskuddsordningene betyr for ditt selskap hvis du ønsker det.

Alle

Fri tekst

6.1.2. Svar på åpne spørsmål og kommentarer fra respondentene

Nevn med stikkord hva du synes er mest positivt med endringene i tilskuddsordningene? (1 respondent)

- Økt satsing på utvikling, økt tilskudd til dokumentar UTEN EHT

Nevn med stikkord hva du synes er mest negativt med endringene i tilskuddsordningene? (20 respondenter)

- Endring i etterhåndsstøtte
- Endring av EHS modell for konsulentstøtte, endring av terskel til 25 000 besøk på kino
- De mindre selskapene får mindre mulighet for støtte
- Fjerning av etterhåndsstøtten.
- Bortfall av EHT for ikke forhåndsstøttede filmer. Altfor svak film 2 i Markedsordningen.
- Alle endringene gjør det vanskeligere å finansiere film. Ingen av endringene har blitt til det bedre. Nå er det umulig å lage film uten forhåndstøtte. Endringene gjør bransjen avhengig av internasjonale strømmetjenester, de burde gjort det motsatte!
- Forandring i betingelser for etterhåndsstøtten, forandringer gjennomføres under korona, liten kompetanse innad i NFI vedr film & TV markedet
- Innstramming av etterhåndstilskudd vil øke risiko og svekke lønnsomhet betydelig for kinofilm. Endringer i markedsordningen er uheldig for produsentene og publikumsoppslutning til norsk film.
- EHT krav til kinodokumentar er blitt for høyt med minimum 15 000 kinobesøk. Krav om 25% støtte fra EN (ikke til sammen fra flere) regional støttegiver for å kvalifisere til EHT er også urimelig.
- Økt terskel EHT for små prosjekter
- For oss er endringene katastrofale. De fjerner hele grunnlaget for vår produksjon - og gjør at vi må legge ned.
- Negativ til at NFI har fjernet den "frie filmen" - produksjoner utenfor systemet. Begrenset støtte markedsfilm i et tiltagende vanskelig marked
- Nedprioritering av film for barn og unge og produksjoner uten forhåndstilskudd, maktkonsentrasjon, svake muligheter for samproduksjon
- Dreper originalt innhold for barnefilmen og "mellom" filmen
- Ingen automatisk ordning (EHT). Jeg synes man heller burde modifisert EHT ordningen, for å gi mer forutsigbarhet for NFI, enn å gjøre alle avhengig av å søke NFI. Det gjør det ekstremt vanskelig for nye aktører og vanskelig å få inn private investorer.
- Manglende kunstnerisk vågemot, krav til kommersialisering /privat finansiering
- Endringer i etterhåndsstøtten. Skulle gjerne produsert en nyskapende spillefilm for barn/familie, men tør ikke da etterhåndsstøtten har fått et tak som gjør dette for risikabelt.
- Etterhåndsstøtten, manglende endring av insentivordningen.
- Endring i manusordningen er bra, endringer i EHS tjener ikke filmene.
- Manusordningen har blitt regioritert, vanskeligere for ferske forfattere å få den første utviklingen, etterhåndsstøtten: 20% forlite til å få inn internasjonal finansiering på konsulentfilm, forlatt for den lille etterhåndsstøtten.

Her kan du legge inn en kort beskrivelse av hva endringene i tilskuddsordningene betyr for ditt selskap hvis du ønsker det. (24 respondenter)

- Tidligere har vi kunne bruke skattefunn metodikken for beregning av timekost, og nå må vi bruke eksakt kost per time. Dette gjør at det er mer regnskap / byråkrati rundt søknadene, som egentlig føles litt unødvendig. Gitt at skattefunn-satser er utviklet over lang tid for å forenkle byråkrati for selskaper som oss, og det offentlige. På samme tid gir det også av og til en liten buffer fordi beregningen er begunstiget utvikler. Utover det synes jeg NFI gjør en stadig bedre jobb og er glad for at f.eks, det er bedre kontroll og større krav i selskaper og historikk etc. Er fornøyd jeg, men den skattefunn fjerningen føles bare unødvendig.
- Økning av terskel for å kvalifisere til etterhåndstilskudd (EHT) på kinodokumentar fra 10.000 (med mulighet for å søke lavere), til en konstant terskel på 15.000 skaper en situasjon som gjør det vesentlig mindre attraktivt å lansere kinodokumentar som går på kino av andre grunner enn de helt kommersielle. Dette er viktig for dokumentar som f.eks de som har behov for fokus på budskap, eller som har mer kunstneriske ambisjoner. Disse blir det vesentlig vanskeligere å finne løsninger for, slik at de kan lanseres på sin ideelle plattform, nemlig kino. Her diskrimineres da de fleste av de kinodokumentarene vi har lansert de siste årene.
- Vi vet ikke lengre om vi har mulighet til å produsere film i Norge pga bortfall av etterhåndsstøtten.
- Bedre samarbeidsmuligheter i EU land
- Dårligere forutsetninger for å kunne livnære seg av spillefilmproduksjon.
- Vi er i en trist situasjon. Fra vårt ståsted opplever vi at NFI ikke har lyttet til noen av våre innspill. De sier de er opptatt av publikum, men praksis viser noe helt annet. De sier de vil styrke markedsordningen med flere filmer pr år, men unnlater å nevne at hver enkelt film vil få betydelig dårligere rammevilkår.
- Selskapet vil gjøre vesentlig færre kinofilmer med tradisjonell finansiering, selskapet vil søke seg uavhengig av norsk støtteordning da den er for uvesentlig i sin helhet, og for vanskelig å få. Selskapet vil søke mot strømmetjenester. Selskapet vil søke internasjonalt.
- Endringene i tilskuddsordningen skaper usikkerhet om rammebetingelsene for kinofilm fremover.
- Det er ønskelig å flytte mer av midler og kompetanse til regionene fra NFI. Det er regionene som kjenner filmskaperne i regionen best, og det er også lettest å få både bistand og oppfølging fra regionen.
- Som regional produsent uten mye erfaring på lang fiksjon virker det vanskeligere å komme gjennom på konsulentordningene når kravene skjerpes.
- Foreløpig må vi se dette mer i praksis før vi vet konkret hva det vil bety for oss.
- Vi opplever at vi ikke har mulighet til å få støtte til dokumentarserier som skal vises på TV.
- Jeg vet faktisk ikke så mye om de nye endringene. Jeg søker stort sett som før til Dokumentar og Korfilmfkonulenten. Men det er også såpass vanskelig å nå igjennom hos NFI, at det kun er nå og da hvis prosjektene er beviselig sterke nok, at jeg tar meg bryet til det. Generelt har jeg vridd virksomheten mer mot XR - som det heldigvis også er mulig å hente midler fra NFI til. Her synes jeg både NFI og de regionale fond har vært gode til å lytte til bransjen og tilby gode midler til slike prosjekter - det har vært avgjørende for mitt firma som ikke typisk får midler til større film- og serieprosjekter. Ellers har det gjennomgående vært et problem innenfor de mer konkurranseutsatte støtteordningene (konsulentordning for dokumentar) at det har vært for nær tilknytning mellom enkelte medarbeidere på NFI og bransjen - og jeg har opplevd det slik at enkelte filmarbeidere som har kjent folk i systemet har fått opplysninger og hjelp som har vært vanskelig for oss som ikke kjenner folk å få. Det har gjort at det nesten har vært umulig å jobbe med denne type prosjekter. Jeg mener at ikke bare konsulentstillingene bør være på åremål - men også de stillingene der det er mye kontakt med bransjen, og der arbeidet har direkte betydning for tildelinger. Sist: Siden det vel kun er 2 produsenter på Agder som er medlem av

produsentforeningen - og vel bare 1 som jobber med de filmene som er jeg har nevnt her - blir det lite igjen av anonymitet. Så fint om de siste opplysningene her blir spesielt godt "anonymisert" :)

- For oss er som tidligere sagt i undersøkelsen endringene til NFI altomfattende og katastrofale. Fjerningen av EHT fjerner alle muligheter til en rekke ting:
 - o 1: Eie IP, EHT ga oss automatisk en logisk grunn til å eie IP, denne er betraktelig mindre med fjerning av EHT. Og vi mister makt og eierskap over eget prosjekt.
 - o 2: Tilføring av privat kapital forsvinner. Mulighet for investering og lån mot deler eller hele EHT fjernes, og det logiske incentivet for å komme med privat kapital fjernes. Det går fra å være en relativ trygg ting å gjøre, til å bli hi-risk. Noe som igjen også vil føre til langt langt dyrere avtaler.
 - o 3: Forutsigbarheten forsvinner. Vi som jobber med internasjonale aktører er avhengige av å jobbe på en måte som gjør at vi er en seriøs aktør. Å være avhengig av en konsulent eller et markedsråd før man faktisk kan samtale med aktørene ute i markedet gjør det hele veldig uforutsigbart - og vi blir en useriøs aktør.
 - o 4: Mer offentlig kapital og kreditter kreves. Det blir langt langt vanskeligere å finansiere film fremover med disse endringene, som krever at det offentlige må inn med en større andel OG/eller vi, og alle filmarbeiderne må investere med. Altså gå inn med kreditter - som igjen fører til mer usunn økonomi for all involverte. Og utrygghet og misnøye.
 - o 5: Nedleggelse: For oss som selskap som KUN har benyttet EHT som grunnlag har vi ingen mulighet til å fortsette vårt virke. Vi må om ikke man tilbakefører ordningen i en form som ligner det den var legge selskapet ned.
- Dette er krise - og NFI forstår ikke hva de gjør.
- Formuleringen om 100% eierskap i IP antyder at det blir umulig å dele eierskap i prosjekter gjennom samproduksjon framover, som på toppen av en allerede svak ordning gir oss enda mindre å stille opp med når vi må ut i verden og hente finansiering og finne samarbeid. Endringene i EHT øker også risikoen for barne/ungdomsfilm, og gir oss mindre insentiv til å utvikle det. Å fjerne muligheten for EHT for filmer som ikke har forhåndstilskudd sperrer også for produsentenes egne initiativ til å dyrke fram et repertoar og utvikle talenter.
- I praksis betyr det at man må ha en 130% økning i publikum for å gå break even på produksjonene
- Endringene i EHT fra 100% til 70% innebærer mindre inntjening til alle som lansering film på kino, og er spesielt negativt for dokumentarfeltet. At EHT for prosjekter som ikke har fått støtte fra NFI avhenger av 25% fra én regional tilskuddsgiver, innebærer i dag at de færreste kinodokumentarer fra regionene ville ha fått EHT. Denne endringen MÅ innebære at de regionale filmsentrene/fondene får økte midler. Økt satsing på utviklingsfasene vil også innebære mer økonomisk risiko for produsentene. Hvordan har NFI tenkt å løse det? Man må stille med en viss andel privat finansiering i HVER fase, noe som innebærer at produsenten og produksjonsselskapet må ta belastningen.
- Ingen
- Når spørsmålene er stilt slik de er så kan jeg ikke si at rammetilskuddet er det som betyr mest, det er jo relativt lite penger sammenlignet med tilskudd og etterhåndsstøtte, og jeg forstår at det slik at det er kroner dere spør etter og ikke emosjoner. Likevel, er den friheten og kontrollen, og forskyvningen av makt fra NFI til oss uvurderlig! Det er en fantastisk mulighet som produsenter i andre land misunner oss.
- Vi er positive til de nye tilskuddsordningene for spill og innretningen på disse.
- Vi ønsker veldig gjerne, som det ble nevnt i forrige spørsmål, at NFI får mulighet til å bruke noen midler internt på å øke sine ressurser til å kunne gi særlig veiledning på salg, samarbeid og co-produksjoner internasjonalt. Der er det mye å hente på at ikke selskapene trenger å finne opp kruttet hver for seg, men at det finnes 1-2 kompetansepersoner hos NFI som kan løfte hele bransjen både når det kommer til internasjonal lansering, distribusjon og finansiering.

- Mindre EHS betyr mindre risikovilje.
- Endringene i etterhåndstilskuddet er negativt for alle som produserer kinofilm i Norge.

6.2. Produksjonsdatabasen

Disse filmene er inkludert i databasen:

Tittel	Premiereår
Jakten på Berlusconi	2014
Heart of Lightness – Sleepless in Lofoten	2014
Karsten og Petras vidunderlige jul	2014
Haram	2014
Glassdukkene	2014
Brev til kongen	2014
Børning	2014
Utburd – myten våkner	2014
Ta meg med!	2014
Skumringslandet	2014
Permafrost	2014
Amnesia	2014
Død Snø 2	2014
Søvnjengeren	2014
1001 gram	2014
Karsten og Petra på vinterferie	2014
Kule kidz gråter ikke	2014
Operasjon Arktis	2014
Doktor Proktors prompepulver	2014
Natt til 17.	2014
Miss Julie	2014
Her er Harold	2014
Mot Naturen	2014
Blind	2014
Det er meg du vil ha	2014
Elsk meg	2014
Kraftidioten	2014
De umoralske	2014
Kaptein Sabelt. Og skatten i L.R	2014
Beatles	2014
Høst	2015
Karsten og Petra på safari	2015
Dryads	2015
The Dextape	2015
Å vende tilbake	2015
Villmark 2	2015
Høvdinger	2015

Wendy effekten	2015
Hevn	2015
Louder than bombs	2015
De nærmeste	2015
Staying Alive	2015
Dirk Ohm	2015
Kvinner i for store herreskjorter	2015
Bølgen	2015
Doktor Proktors tidsbadekar	2015
Solan og Ludvig - Herfra til Flåklypa	2015
Julekongen	2015
Knutsen & Ludvigsen og den Fæle Rasputin	2015
Gråtass gøy på landet	2016
Gråtass gir gass	2016
Cave	2016
Sensommer	2016
Børning 2	2016
Det som en gang var	2016
El Clasico	2016
Huset	2016
Grand Hotel	2016
Rosemari	2016
Løvekvinnen	2016
Pyromanen	2016
Gilberts grusomme hevn	2016
Alt det vakre	2016
Welcome to Norway	2016
Kongens nei	2016
Med hjerte i dansen	2016
Snekker Andersen	2016
Birkebeinerne	2016
Dyrene i Hakkebakkeskogen	2016
Elias og Storegaps hemmelighet	2017
Det norske hus	2017
Gråtass - redder gården	2017
Karsten og Petra lager teater	2017
Lyst	2017
Juleblod	2017
Kurt Josef Wagle	2017
Gjengangere	2017
Hjemsøkt	2017
Drib	2017
Montebello	2017
Skyggenes dal	2017

Fra Balkongen	2017
Hoggeren	2017
Hva vil folk si	2017
Hjertestarter	2017
The rules for everything	2017
Thelma	2017
Oskars Amerika	2017
Fluefangeren	2017
Karsten & Petra på tur	2017
Kings Bay	2017
Askeladden	2017
Trio	2017
Den 12. mann	2017
Ekspedisjon knerten	2017
Karsten og petra på skattejakt	2018
Operasjon mørkemann	2018
Los Bando Immortale	2018
Rett vett	2018
En affære	2018
Norske byggeklosser	2018
Kutoppen	2018
TROLL - The Tale of a Tail	2018
Brillebjørn på bondegården	2018
Vann over ild	2018
Now it's dark	2018
Battle	2018
Mordene i Kongo	2018
Føniks	2018
Harajuku	2018
Sonja	2018
Blindsone	2018
Utøya	2018
Skjelvet	2018
Månelyst i Flåklypa	2018