



Arkivnr: 2014/20033-2

Saksbehandlar: Øyvind Dahl

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Kultur- og ressursutvalet		02.12.2015

Høringsfråsegn – utredning av økonomi og pengestrømmer i norsk filmbransje

Samandrag

Norsk film har hatt ein positiv utvikling sida filmpolitikken vart lagt om i 2007. I samband med ein venta omlegging av filmpolitikken har Kulturdepartementet gitt selskapet Ideas2Evidence i oppdrag å kartlagge og analysere norsk filmbransje, med vekt på økonomi, pengestraumar og tilskottsordningar til filmfeltet. Saman med ein rapport frå selskapet OsloEconomics, «Utredning av insentivordningar for film og TV-produksjon» skal desse rapportane danne grunnlag for ein kunnskapsbasert politikktutforming for filmfeltet, med vekt på ein effektiv og målretta bruk av løyvingane til næringa. Den nye politikken på området blir lagt fram i ein Stortingsmelding som er venta å ligge føre våren 2015. Begge utgreiingane konkluderer med at hovudtrekka i dagens filmpolitikk bør førast vidare, men med ein styrking av regionane sin plass i filmpolitikken. I tillegg vert det føreslått grep for å styrke lønsemda i næringa

Forslag til vedtak

1.	Hordaland fylkeskommune vil slutte seg til hovudfunna i «Åpen Framtid, en utredning om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen».
2.	Filmfeltet er ein viktig næring for Hordaland og Vestlandet. Sjølv om det økonomiske omfanget av næringa er marginal, er regional film ein viktig kulturberar og identitetsmarkør, som skapar merksemd og bulyst i regionen.
3.	Hordaland Fylkeskommune meiner at finansieringssystem for filmfeltet bidreg til å halde oppe dagens struktur med eit sterkt tyngdepunkt for filmproduksjon på Østlandet. For Vestlandet gjev dagens ordning eit syklisk produksjonsmønster, der ein ikkje klarer å nå i eit produksjonsvolum som gjev stabil aktivitet og inntekt for aktørane i bransjen.
4.	I samarbeid med dei andre fylka på Vestlandet arbeider Hordaland aktivt for å styrke filmfeltet i regionen, med eit overordna mål om at regionen skal bli det andre tyngdepunktet i norsk filmproduksjon med ein sterk og berekraftig regional filmbransje, ein variert regional filmproduksjon av høg kvalitet og eit betydeleg volum av nasjonale og internasjonale filminnspelningar.
5.	Hordaland Fylkeskommune meiner at ein større del av dei nasjonale løyvingane til filmfeltet vert administrert regionalt. Samstundes bør dei regionale midlane konsentrerast mot regionar som har kraft til å nå eit kritisk nivå som er naudsynt for å oppretthalde ein stabil produksjon.

6.	Hordaland Fylkeskommune meiner at det regionale filmfeltet vil bli styrka av at fleire utanlandske filmproduksjonar vert lagt til Noreg. Det bør derfor innførast ein insentivordning som gjer at Noreg vert konkurransedyktig som lokalitet for innspeling av film. Det vert føresett at finansieringa av ei slik ordning kjem i tillegg til dagens løyvingar til filmfeltet.
7.	Hordaland Fylkeskommune meiner at det bør opprettast eit nasjonalt kompetansesenter for dokumentarfilm på Vestlandet. Eit slikt kompetansesenter må få tilført nasjonale oppgåver som i dag er tillagt NFI.
8.	Hordaland Fylkeskommune meiner at det bør bli betre tilgang på «mjukare» finansiering for film i det lange format, det vil seie tilgang til toppfinansiering tillèt å realisere prosjekt utfrå reine kunstnariske og kulturpolitiske omsyn, med mindre vekt på det kommersielle potensialet

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Anna Elisa Tryti
fylkesdirektør kultur og idrett

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Vedlegg

Utgreiinga «Open framtid - en utredning om økonomis og pengestømmar i filmbransjen» (160 sider) kan lastast ned frå kulturdepartementet sine sider:

http://www.regjeringen.no/pages/38788532/Apen_framtid-en_utredning_om_ekonomien_og_pengestrommene_i_filmbransjen_2014.pdf

Kapitlet «Hovedfunn og anbefalingar» leggst ved som trykt vedlegg.

Fylkesrådmannen, 20.11.2014

Bakgrunn for saka

Kulturdepartementet har sendt ut høringsbrev i samband med utforming av ein ny filmpolitikk som no er i støypeskeia. På oppdrag frå Kulturdepartementet har selskapet Ideas2Evidence kartlagt og analysert norsk filmbransje, med vekt på økonomi, pengestraumar og tilskottsordningar til filmfeltet. Saman med ein rapport frå selskapet OsloEconomics, «Utredning av insentivordningar for film og TV-produksjon» skal desse rapportane danne grunnlag for ein kunnskapsbasert politikktutforming for filmfeltet, med vekt på ein effektiv og målretta bruk av løyvingane til næringa. Den nye politikken på området blir lagt fram i ein Stortingsmelding som er venta å ligge føre våren 2015.

Utgreiinga om økonomi og pengestraumar i filmbransjen gjev på sine 160 sider ein omfattande innføring i filmpolitikk og eit statistisk oversyn over utviklinga i næringa. Retninga for dagens filmpolitikk vart trekt opp i stortingsmeldinga «Veiviseren» frå i 2007. Etersom fleire av reformene kravde endringar forskrifter og til dels også godkjenning frå ESA, vart ikkje alle endringane gjennomført fullt ut før i 2010. Meldinga satt er det sett ambisiøse mål for kvalitet, marknadsdelar og eksport av norsk film til utlandet. Delvis er måla motstridande, som til dømes kravet om at norsk film skal være kunstnarleg utfordrande og samstundes nå eit stort publikum. Som verkemiddel for å nå dei ulike måla er det utvikla eit differensiert og til dels komplekst tilskotsystem, der ein søker å balansere dei ulike mål mot kvarandre. Tilskotssystemet kan delast inn i to hovudgrupper: på den eine sida tilskott som vert gjeven utfrå ein vurdering av kvalitet og marknadspotensial, på den andre sida tilskott so vart basert på objektive kriterier som til dømes tal selde bilettar. Desse vert styrt gjennom ein konsulentordning som skal prioritere kvalitet og kunstnarleg dristighet og ein marknadsordning som premierar publikumsvinnarane.

Norsk filmpolitikk har ein tydeleg prioritering av barne- og ungdomsfilm.

Frå 2007 fekk dei regionale filminstitusjonane ein formell plass i filmpolitikken, men regionane sin del av filmmidlane er avgrensa. Hovudtyngda av finansieringa vert framleis styrt sentralt

Omlagginga av filmpolitikken frå 2007 ver rekna som vellukka. Talet på produksjonar har auka, filmene er generelt betre mottatt av det norske publikum. I 2013 hadde norsk kinofilm ein marknadsandel på 23%, ein dobling sidan 2005. Samstundes som dei har fått større internasjonal merksemd med deltaking, og også prisar på internasjonale festivalar. Frå 2002 – 2013 auka salet av norsk film til utlandet med 60%, og verdien av filmeksporten vart seksdobla. Sjølv om omgrepet kvalitet er vanskeleg å kvantifisere, er det likevel einighet om at dette tydar på ein vesentleg heving av kvaliteten på norsk film i denne perioden.

Hovudfunna i rapporten er at filmbransjen er som heilheit er fragmentert og i hovudsak består av små selskap med eit svakt økonomisk fundament. Produksjonsselskapa lev i aukande grad på knappe marginar frå produksjonsaktiviteten, og ikkje av inntekt frå filmene. Samla har selskapa som produserer spelefilm gått med underskot i 3 av de 5 åra meldinga ser på, dei har få fast tilsette og dei gjer lite utbyte til eigarane.

Filmproduksjon i Noreg har tre finansieringskjelder. Offentlege tilskott, minimumsgarantiar frå distributørane og private investeringar frå produsentar/andre kjelder. Sidan 2010 er det offentlege sin del av finansieringa gått ned. Dette skuldast at veksten in talet på prosjekt har vore større enn auken i tilskotsrammene, slik at dei tilgjengelege midlane i dag vert spreidd på fleire prosjekt

Målsettinga om ein konsolidering og styrking av økonomien i filmbransjen er såleis ikkje nådd. Årsaka til dette er ikkje at det produserast for lite film i Noreg, men at det produserast for mykje. Den norske marknaden er rett og slett ikkje stor nok til å til at det er kommersielt grunnlag for alle filmene som produserast i landet. Den gjeldane politikken for filmfeltet vart trekt opp i meldinga «Veiviseren», St. meld nr 22 (2006-2007). Målsettinga for filmfeltet vart at det i snitt skulle produserast 25 spelefilmar i året. Dei siste åra har det i snitt vore produsert om lag 29 filmar. I følgje analysen er dette eit for høgt tal. Det førar til at dei statlege støttemidlane vert smurt for tynt utover heile feltet. Dette, i følgje analysen, verkar negativt på produksjonsøkonomi, kvalitet og selskapssoliditet. Om lag halvparten av inntektene til filmene kjem frå kinodistribusjon. Dersom ein film sel meir en 10.000 bilettar, vert det automatisk utløyst eit tilskott som

matchar marknadsinntektene krone for krone, inntil 7.5 mill kr. (For barne/ungdomsfilm er støttenivået høgare, 200% inntil 9.5 mil kr). Inntekter frå etterhandsmarknaden har svikta sida salet av videoprodukt har kollapsa, mens inntekter frå digitale distribusjonskanalar so langt ikkje har erstatta dette.

Samstundes syner analysen at private investorar berre går inn i prosjekt som alt har ein monaleg offentleg finansiering i botnen. Utan ein slik finansiering ver prosjekta for risikofylde for private investorar

Styrkinga av dei regionale filminstitusjonane har hatt ønska effekt - den har gitt ein monaleg auke i den regionale filmproduksjonen. Likevel er ikkje denne auken sterk nok til å skape livskraftige filmmiljø utanfor det sentrale Østlandsområdet. Vestlandet, særleg aksen Bergen-Stavanger er det nest største miljøet for filmproduksjon i landet. Likevel er ikkje dette miljøet sterkt nok til å halde oppe ein kontinuerlig filmproduksjon som skaper stabil aktivitet og sysselsetting for produksjonsselskap og filmarbeidarar. Meldinga stiller spørsmål ved om det er rett å fordele dei regionale midlane til filmskaping relativt jamt ut over heile landet, eller om det hadde vore meir føremålstenleg å auke tilskotta til miljø som kan vekse fram so alternative tyngdepunkt for filmproduksjon utanfor det sentrale Østlandsområdet.

Vestlandet var blant dei første regionane i landet som bygga opp regionale institusjonar for å fremje filmproduksjon. Vestnorsk Filmsenter (1994), Filmfondet Fuzz (2006) frå Bergen, saman med Filmkraft Rogaland (2006) var alle på plass då omlegginga av filmpolitikken i 2006/2007 ga dei regionale filminstitusjonane ein formell plass i filmpolitikken.

Likevel er det berre 10% av dei nasjonale løyvingane som vert kanalisert gjennom dei regionale institusjonane og av desse omlag ein tredjedel til vestlandet. Konsekvensen er at finansieringssystemet bidreg til å sementere dagens struktur med eit sterkt tyngdepunkt for filmproduksjon for Østlandet. Effekten er at det ikkje er finansiering til nå eit produksjonsvolum på vestlandet som sikrar stabil sysselsetting og inntekt for filmarbeidarar med base i vår region. Dette gjev eit syklisk produksjonsmønster der periodar med høg aktivitet vert avløyst av stillstand og tilbakegang. Hovudmålet for en regional filmpolitikk må være å skape finansielle føresetnader som gjer det mogleg å nå den kritiske massen av produksjonar som er naudsynt for å skape ein levedyktig bransje.

Ny retning for norsk filmpolitikk

I følgje meldinga fungerer dagens filmpolitikk langt på veg etter hensikta. Men meldinga føreslår likevel nokre endringar. Det viktigaste tiltaket for å styrke filmproduksjonen er å berte lønsemda for produsentleddet. Berre ved at desse selskapa kan opparbeide overskott og soliditet kan det skapast et økonomisk fundament som kan gje grunnlag for ein kontinuerleg utvikling av og investering i nye prosjekt. Dette kan nås ved at dagens måltall for talet på filmar som skal produserast reduserast eller fjernast heilt, slik at den offentlege finansieringa av det einskilde prosjekt vert større.

Det vert føreslått å flytte all støtte til kortfilm frå NFI til dei regionale filmsentra. Kortfilm er det første formatet som nye unge talentar typisk får prøve seg på. Tanke er at dei regionale sentra her ligger nærare det som rører seg i dei lokale filmmiljøa.

Tilskotta til dei regionale filmfonda bør aukast. Samstundes bør fordelingsnøkkelen mellom i større grad reflektere produksjonsvolum, bransjestørrelse og oppnådd resultat i den enkelte region.

Framlegg til Fråsegn:

Kulturdepartementet har sendt ut høyringsbrev i samband med utgreinga «Åpen Framtid, en utredning om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen».

Hordaland fylkeskommune vil slutte seg til hovudfunna i denne meldinga. Sidan omlegginga av filmpolitikken i 2007, har bransjen hatt ein positiv utvikling, med ein dokumentert auke i produksjonsvolum. Norsk film har også auka sin marknadsdel av blant kinopublikumet og har hevda seg godt internasjonalt.

Hordaland Fylkeskommune er derfor samd i at hovudtrekka i dagens politikk et vidareført.

Vi vil likevel peike på ein del av dei særtrekka som gjer det vanskeleg utvikle denne næringa på Vestlandet. Oslo og set sentrale Østlandetsområdet

Filmen står sterkt på Vestlandet både som kunst og kulturuttrykk og som næringsveg. Fleire filmar med opphav i denne landsdelen har vunne prisar og merksemd både nasjonalt og internasjonalt.

Filmbransjen sysselsett 620 personar og sjølv om mange av desse har filmarbeid som attåttnæring, gjer det likevel Vestlandet til det andre tyngdepunktet for norsk filmindustri etter Oslo-regionen, i hovudsak konsentrert i rundt Bergen og Stavanger.

Hordaland og Vestlandet sin grunngeving for å satse på film er todelt. Satsinga er kulturpolitisk motivert i den forstand at film skapar merksemd og bulyst i regionen. Samstundes er filmbransjen ein viktig kulturnæring som skaper ny aktivitet og næringsutvikling i ein region.

Vestlandet var blant dei første regionane i landet som bygga opp regionale institusjonar for å fremje filmproduksjon. Vestnorsk Filmsenter (1994), Filmfondet Fuzz (2006) frå Bergen, saman med Filmkraft Rogaland (2006) var alle på plass då omlegginga av filmpolitikken i 2006/2007 ga dei regionale filminstitusjonane ein formell plass i filmpolitikken.

Likevel er det berre 10% av dei nasjonale løyvingane som vert kanalisert gjennom dei regionale institusjonane og av desse omlag ein tredjedel til vestlandet. Konsekvensen er at finansieringssystemet bidreg til å sementere dagens struktur med eit sterkt tyngdepunkt for filmproduksjon for Østlandet. Effekten er at det ikkje er finansiering til nå eit produksjonsvolum på vestlandet som sikrar stabil sysselsetting og inntekt for filmarbeidarar med base i vår region. Dette gjev eit syklisk produksjonsmønster der periodar med høg aktivitet vert avløyst av stillstand og tilbakegang. Hovudmålet for ein regional filmpolitikk må være å skape finansielle føresetnader som gjer det mogleg å nå den kritiske massen av produksjonar som er naudsynt for å skape ein levedyktig bransje.

I samarbeid med dei andre fylka på Vestlandet vil Hordaland Fylkeskommune arbeide aktivt for å utvikle ein regional filmpolitikk som for å styrke filmfeltet i regionen til å bli eit tydeleg alternativt tyngdepunktet i norsk filmproduksjon med ein sterk og berekraftig regional filmbransje, ein variert regional filmproduksjon av høg kvalitet og eit betydeleg volum av nasjonale og internasjonale filmminspelningar.

Skal dette lukkast må det være samsvar mellom mål og verkemiddel på lokalt og regional nivå.

1. Hordaland fylkeskommune vil slutte seg til hovudfunna i «Åpen Framtid, en utredning om økonomi og pengestrømmer i filmbransjen».
2. Filmfeltet er ein viktig næring for Hordaland og Vestlandet. Sjølv om det økonomiske omfanget av næringa er marginal, er regional film ein viktig kulturberar og identitetsmarkør, som skapar merksemd og bulyst i regionen

3. Hordaland Fylkeskommune meiner at finansieringssystem for filmfeltet bidreg til å halde oppe dagens struktur med eit sterkt tyngdepunkt for filmproduksjon på Østlandet. For Vestlandet gjev dagens ordning eit syklisk produksjonsmønster, der ein ikkje klarer å nå i eit produksjonsvolum som gjev stabil aktivitet og inntekt for aktørane i bransjen.
4. I samarbeid med dei andre fylka på Vestlandet arbeider Hordaland aktivt for å styrke filmfeltet i regionen, med eit overordna mål om at regionen skal bli det andre tyngdepunktet i norsk filmproduksjon med ein sterk og berekraftig regional filmbransje, ein variert regional filmproduksjon av høg kvalitet og eit betydeleg volum av nasjonale og internasjonale filminnspelningar.
5. Hordaland Fylkeskommune meiner at ein større del av dei nasjonale løyvingane til filmfeltet vert administrert regionalt. Samstundes bør dei regionale midlane konsentrerast mot regionar som har kraft til å nå eit kritisk nivå som er naudsynt for å oppretthalde ein stabil produksjon.
6. Hordaland Fylkeskommune meiner at det regionale filmfeltet vil bli styrka av at fleire utanlandske filmproduksjonar vert lagt til Noreg. Det bør derfor innførast ein insentivordning som gjer at Noreg vert konkurransedyktig som lokalitet for innspeling av film. Det vert føresett at finansieringa av ei slik ordning kjem i tillegg til dagens løyvingar til filmfeltet.
7. Hordaland Fylkeskommune meiner at det bør opprettast eit nasjonalt kompetansesenter for dokumentarfilm. Eit slikt kompetansesenter må få tilført nasjonale oppgåver som i dag er tillagt NFI.
8. Hordaland Fylkeskommune meiner at det bør bli betre tilgang på «mjukare» finansiering for film i det lange format, det vil seie tilgang til toppfinansiering tillèt å realisere prosjekt utfrå reine kunstnariske og kulturpolitiske omsyn, med mindre vekt på det kommersielle potensialet