

Rapport 9:2024

Etterhåndstilskuddet – The Movie

Evaluering av konsekvenser av endring i forskrift om tilskudd til
audiovisuell produksjon



Jostein Ryssevik

Malin Dahle

Jostein Ryssevik og Malin Dahle

Etterhåndstilskuddet – The Movie

EVALUERING AV KONSEKVENSER AV ENDRING I FORSKRIFT OM TILSKUDD TIL
AUDIOVISUELL PRODUKSJON

Ideas2evidence rapport 9/2024



IDEAS2EVIDENCE

Bygger kunnskap

© ideas2evidence 2024

ideas2evidence

Villaveien 5

5007 Bergen

Telefon: 91817197

post@ideas2evidence.com

Bergen, mai 2024

ISBN 978-82-8441-048-7

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av ideas2evidence på oppdrag fra Norsk filminstitutt (NFI). Den presenterer resultatene fra en evaluering og konsekvensutredning av endringen av *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon* fra februar 2021.

Evalueringsarbeidet bygger på fokusgrupper og intervjuer med et bredt knippe av aktører fra ulike deler av den norske filmbransjen, og på omfattende analyser av data om tilskudd til, og finansiering, av kinofilm.

Vi vil rette en stor takk til alle våre informanter som har bidratt med sin tid og sin kunnskap til dette evalueringsarbeidet. Slik det alltid er når man jobber med filmbransjen, er villigheten til å dele erfaringer og synspunkter stor. Vi vil også rette en takk til våre kontakter i NFI, Kjetil Omberg, Jørgen Risvik-Jellum og Jens Skavdal, som har vært til uvurderlig hjelp i alle faser av arbeidet og som har gitt oss stor frihet til å trekke våre egne konklusjoner på grunnlag av datamaterialet vi har hatt til rådighet.

Bergen,

Juni, 2024

Innhold

Kapittel 1: Bakgrunn, problemstillinger og metode	9
Bakgrunn	9
Formål og problemstillinger	9
Avgrensninger	10
Trender i norsk og internasjonal filmbransje	10
Datainnsamling og metode	11
Metodiske utfordringer	13
Rapportens innhold	13
Kapittel 2: Innholdet i forskriftsendringen	15
Om forskriftsendringen	15
Kapittel 3: Målsettinger og gjennomføring	21
Stegene i arbeidet	21
Justeringer av endringsforslag underveis i prosessen	22
Målene for endringene i EHT-ordningen	24
Prosessen	29
Kapittel 4: Regulering og kontroll over filmfondet	32
Utgangspunktet	32
Utviklingen i EHT-utbetalinger over tid	32
Hvilke typer filmer driver EHT-utbetalingene?	34
EHT-utbetalinger i perioden etter endringen	35
Diskusjon	37
Kapittel 5: Maktfordeling og regional finansiering av film	39
Utgangspunktet	39
Regional fordeling av NFIs tilskudd	43
Har nåløyet blitt trangere?	47
Diskusjon	51
Kapittel 6: Finansieringsmuligheter	53
Utgangspunktet	53

Produsentenes vurderinger	55
Risiko og marginer	60
Privat kapital	72
En tilpasningsdyktig bransje.....	74
Diskusjon.....	76
Kapittel 7: Konsekvenser for filmtilbudet	77
Utvikling og sammensetning av norsk kinofilm.....	77
Bransjens vurderinger.....	88
Diskusjon.....	92
Kapittel 8: Forhandlingsstyrke i møte med strømmepattformene.....	94
Utgangspunktet	94
Produsentenes erfaringer	95
Diskusjon.....	99
Kapittel 9: Vurderinger og konklusjoner	100
Overordnede refleksjoner over evalueringen	100
Forskriftsendringen og prosessen rundt denne	101
Konsekvenser av forskriftsendringen.....	103
Ble målene med forskriftsendringen nådd?.....	108
Litteratur	110

Kapittel 1: Bakgrunn, problemstillinger og metode

I dette kapittelet beskriver vi oppdragets formål og problemstillinger, samt den metodiske tilnærmingen og datakildene vi har brukt for å belyse temaet. Vi beskriver også de viktigste globale trendene som påvirker utviklingen i norsk og internasjonal filmbransje, og dermed også muligheten til å isolere effekter av forskriftsendringen. Utviklingen i norsk filmbransje skjer i et komplekst samspill mellom en rekke ulike faktorer, og påvirkes ikke av justeringer i de filmpolitiske virkemidlene alene.

Bakgrunn

Regjeringen gjennomførte i februar 2021 en endring i *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*. Forskriftsendringen omfattet en rekke justeringer av NFIs tilskuddsordninger, men de mest inngripende endringene gjaldt reglene for tildeling av etterhåndstilskuddet (EHT). En viktig begrunnelse for innstramningene i EHT-ordningen var å få kontroll på, og redusert, de samlede utbetalingene. EHT er en automatisk ordning som spiser av den samme tilskuddsrammen som de vurderingsbaserte ordningene, og NFI så for seg en utvikling hvor EHT-utbetalingene kunne komme ut av kontroll. Dette ville frata NFI en betydelig del av styringen over repertoaret og gjøre det vanskeligere å bruke de andre delene av tilskuddssystemet til å realisere de ulike filmpolitiske målene.

Forskriftsendringen, og spesielt endringen i EHT, skapte mye diskusjon i bransjen. Også analysemiljøene Menon Economics (Menon, 2022) og ideas2evidence (Rysevik, 2020) stilte spørsmål ved endringene som ble gjort. I rapporter for henholdsvis Virke Produsentforeningen og Filmreg påpekte de at endringene på flere områder var i strid med anbefalingene som ble gitt i Menons evaluering av tilskuddsordningene på filmfeltet fra 2019 (Menon, 2019). Begge mente også at endringene ville gjøre det vanskeligere å nå flere av de filmpolitiske målene, blant annet målet om en sunn bransjeøkonomi, og at det ville redusere muligheten for regional filmproduksjon. Både Menon og ideas2evidence hadde tidligere argumentert for nødvendigheten av å gjøre justeringer i EHT-ordningen, men det var utformingen og omfanget av disse endringene som det ble stilt spørsmålsteget ved.

En sentral innvending fra bransjen var dessuten at endringene ble gjennomført uten at konsekvensene var tilstrekkelig utredet. Det har derfor vært et ønske både fra NFI, Kulturdepartementet og bransjen selv at endringene skulle evalueres. Kunnskapsgrunnlaget skal gi NFI muligheter for å vurdere om det er behov for å gjøre nye tilpasninger i ordningen.

Formål og problemstillinger

Formålet med evalueringen er todelt. Evalueringen skal for det første vurdere hvorvidt *effektene* av endringene har samsvart med *målene* for endringen. For å vurdere dette, har det som en del av evalueringen vært nødvendig å avklare hva som var de faktiske målene for det endringsarbeidet som ble gjort (jf. kapittel 3 i denne rapporten).

For det andre skal evalueringen undersøke foreløpige virkninger av forskriftsendringen, og vurdere hvilke konsekvenser endringen kan få i årene fremover på følgende områder:

- ◆ Regulering og kontroll på filmfondet
- ◆ Totaltilbudet av norsk film
- ◆ Finansieringsmuligheter for norsk film
- ◆ Maktfordeling og regional finansiering av film
- ◆ Produsentenes forhandlingsstyrke i møte med strømmetjenester og kanaler

Avgrensninger

Evalueringen er avgrenset til de endringene i forskriften som gjelder regelverket for EHT, og omfatter ikke endringer i forskriften som er tilknyttet andre ordninger, eksempelvis utviklingsordningene, eller andre mindre endringer i forskriftstekst. De parallelle endringene er bare trukket inn i analysene der det har vært nødvendig for å belyse og forstå konsekvensene av å justere EHT-ordningen. Det har likevel vært viktig å se EHT-ordningen i lys av det samlede tilskuddssystemet, siden de ulike ordningene henger nøye sammen. For eksempel er tildelingene av forhåndstilskudd under konsulent- og markedsordningen avgjørende for hvilke og hvor mange filmer som kvalifiserer til EHT. Samtidig spiser EHT av den samme fondsrammen som de andre ordningene. En innstramming i EHT-ordningen vil derfor kunne frigjøre midler til andre ordninger og prioriteringer. Dette er en avhengighet mellom EHT og det øvrige tilskuddssystemet som vi har tatt hensyn til i evalueringen.

Evalueringen er også avgrenset til kinofilm (spillefilm og dokumentar) og omfatter ikke andre formater som dramaserier og kortfilm.

Det har ikke vært innenfor evalueringens mandat å gi anbefalinger til konkrete endringer av forskrift og EHT-ordningen.

Trender i norsk og internasjonal filmbransje

Endringer i det filmpolitiske virkemiddelapparatet skjer ikke i et vakuum, men må sees i lys av større globale megatrender som påvirker rammebetingelsene for norsk filmbransje. Én slik trend er *globaliseringen av selve filmproduksjonen*. Produksjonsaktivitet flyttes i dag dit hvor betingelsene, blant annet i form av delfinansiering og insentivordninger, er gunstigst. En annen megatrend er at *filmkonsumet har blitt mer digitalisert*. Strømming utfordrer kinoen som standard lanseringsplattform, og nye seriebaserte formater har fått større plass på bekostning av den tradisjonelle langfilmen. Som en følge av denne utviklingen har det også foregått en *globalisering av filmfinansieringen*.

Internasjonale strømmeselskap har over få år blitt viktige investorer i serier og langfilm over hele Europa, også i Norge. Dels fordi konkurransen om publikum er global, dels fordi plattformøkonomien krever et stort tilbud (volum), og dels på grunn av lovgivning (AVMS-direktivets krav om lokalt repertoar), satser de globale strømmetjenestene i økende grad på egenproduksjon og finansiering av eksklusivt innhold fra mange territorier og språkområder. I kjølvannet av disse kommer omdannede nasjonale TV-kanaler og mediekonglomerat, som også må intensivere sin produksjon av eksklusivt lokalt innhold for å henge med i konkurransen med de globale strømmetjenestene.

I rapporten *Public Film Funding at a Crossroad* (Eskildsson, 2022), beskrives endringen som et *paradigmeskifte* som i betydelig grad utfordrer den tradisjonelle europeiske modellen for finansiering

av audiovisuelt innhold. Eskildsson påpeker at den nye modellen er attraktiv fordi den som regel tilbyr fullfinansiering fra én enkelt kilde, til forskjell fra den tidkrevende og langt mer usikre «lappeteppefinansieringen» som karakteriserer den tradisjonelle europeiske modellen.

Som en følge av disse trendene har Norge, som resten av Europa, vært gjennom en produksjonsboom hvor mangel på produksjonskapasitet har vært en større utfordring enn mangel på finansiering. Samtidig kreves det ressurser og kompetanse for å delta i det nye globale finansieringsmarkedet. Det har derfor foregått en konsolidering på produksjonssiden hvor mindre aktører kjøpes opp eller forsvinner, og enhetene blir større. I Norge har dette blant annet ført til at flere av de største produksjonsselskapene har fått utenlandske eiere og trolig også sterkere finansielle muskler.

Det siste året har imidlertid mange av de nye finansieringskildene tørket opp, og pendelen har langt på vei svingt tilbake til det normale. Om dette er en kortsiktig nedgang skapt av utfordringer i den globale film- og TV-dramaindustrien, eller en mer langsiktig retur til «den gamle modellen», er ikke lett å si. Uansett er dette bakteppet viktig for å forstå hvordan filmfinansiering foregår i Norge, hvilke faktorer som påvirker filmproduksjonen og hvordan aktørene manøvrerer i dette landskapet.

En siste faktor som bør nevnes, er pandemien og de konsekvensene den fikk både på produksjons- og publikumssiden. Det gjelder selve pandemiperioden, de ekstraordinære krisetilskuddene, og opphopningen av produksjonsklar film som skulle gjennom systemet så snart pandemirestriksjonene ble lettet.

Datainnsamling og metode

Rapporten er basert på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative data. De kvalitative dataene omfatter individuelle intervjuer, fokusgrupper og relevante dokumenter, mens de kvantitative dataene omfatter data om filmproduksjoner og tilskudd fra NFI fra de siste 10-15 årene.

Dokumenter

Vi har studert relevante dokumenter knyttet til forskriftsendringen, som høringsnotat, høringsuttalelser og andre interne grunnlagsdokumenter, i tillegg til tidligere evalueringer og analyser. Gjennom dokumentstudiene har vi vært opptatt av å forstå mer av bakgrunnen for og målene med endringen, samt prosessen rundt innføringen.

Fokusgrupper

I starten av prosjektet gjennomførte vi to fokusgrupper med henholdsvis produsenter og regionale filmfond. Begge ble avholdt under Tromsø Internasjonale Filmfestival. I fokusgruppen med produsenter deltok ni informanter fra syv ulike produksjonsselskap. Fokusgruppen omfattet selskaper av ulik størrelse og med ulike typer produksjoner; både selskaper som produserer markedsfilm og konsulentfilm var inkludert. Begge fokusgruppene hadde en åpen og eksplorativ tilnærming, der formålet var å få frem en bredde av synspunkter og reaksjoner på endringen, uten for mange føringer fra oss som moderatorer.

Individuelle intervjuer

Vi har gjennomført en serie individuelle intervjuer med ulike aktørgrupper i bransjen. I designet vårt vektla vi produsentleddet spesielt, ettersom de har en sentral rolle i alle filmprosjekter gjennom sitt arbeid med å mobilisere tilskudd, finansiering og ressurser for realisering av filmprosjektene. Det er derfor produksjonsselskapene som påvirkes mest direkte av endringene i etterhåndstilskuddet. Formålet med disse intervjuene har vært å få produsentenes grundige vurderinger av hvordan de ulike endringene i etterhåndsstøtten har virket så langt, og hvordan de vil kunne slå ut på lengre sikt, bl.a. når det gjelder selskapsøkonomi, finansieringsmuligheter og valg av prosjekter. Hvordan vurderer aktørene betydningen av de ulike endringene, og hvordan har de tilpasset seg?

I tillegg la vi opp til intervjuer med distributører, regionale fond og NFI. Distributørene er viktige «medfinansierer» i kinofilm, særlig gjennom praksisen med tildeling av minimumsgarantier. Disse er tett knyttet til detaljene i EHT-ordningen og det har derfor vært viktig å få et bilde av hvordan distributørene vurderer endringene og hvordan de har tilpasset seg disse. Også de regionale filmfondene har vært sentrale informanter, blant annet for å innhente vurderinger av hvordan forskriftsendringen har virket inn på mulighetene for regional filmproduksjon, og hvordan fondene eventuelt har tilpasset sin tilskudds- og investeringspraksis til disse endringene.

I tillegg til produksjonsselskap og distributører, har vi også intervjuet representanter for Virke Produsentforeningen, Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører.

Medarbeiderne i NFI som var mest involvert i arbeidet med forskriftsendringen i 2020, er alle sluttet, og vi har ikke hatt samtaler med disse. Vi har derfor bare gjort ett formelt intervju internt i NFI. I tillegg har vi hatt mange samtaler rundt sentrale tema med våre interne kontaktpersoner i prosjektet.

I alt har vi intervjuet 17 personer fordelt på ulike bransjeaktører, slik tabellen under viser.

Aktør	Antall
Produksjonsselskap	9
Virke Produsentforeningen	1
Regionale filmfond	2
Distributører	2
NFI	1
Norsk Filmforbund og Norske Filmregissører	2
Totalt	17

NFIs tilskuddsdatabase og kinofilmdatabasen

Vi har i våre empiriske analyser av tilskudd og filmproduksjoner benyttet to datasett fra NFI. Det første er et Excel-uttrekk fra NFIs tilskuddsdatabase fra årene 2013-2023. Dette er en komplett database med alle tilskudd i ulike ordninger og for ulike målgrupper, og alle data er periodisert etter når beslutningen om tilskuddet ble gitt. Dette betyr at en konkret film vil være representert med flere ulike tilskudd og normalt spredd over flere år. Når det gjelder EHT-tilskudd, vil denne databasen vise de faktiske utbetalingene som er blitt utbetalt hvert år, uavhengig av når filmen hadde premiere. Periodiseringen er viktig, fordi en konkret film vil kunne tjene opp etterhåndstilskudd i inntil tre år etter lansering.

I mange av analysene benytter vi også det som vi benevner som kinofilmdatabasen. Dette er en database som inneholder informasjon om alle filmer som har hatt premiere på norsk kino i perioden 2008-2023, inkludert filmer som vil ha premiere i 2024 og til dels også 2025. Her er det filmens premiereår som er periodiseringsprinsipp, og alle tilskudd som en film har mottatt, er ført på dette året. Når denne databasen benyttes i konkrete analyser, vil derfor blant annet EHT-tilskudd per år, avvike fra de faktiske beløpene som ble utbetalt fra NFI dette året. Dette skyldes utelukkende periodiseringen. Over litt lengre perioder, blir summene de samme. Vi oppgir normalt hvilke av de to databasene som er benyttet i ulike analyser.

Det er viktig å presisere at begge disse databasene er *levende* datakilder som oppdateres kontinuerlig etter hvert som nye data kommer til eller rettes opp. Eventuelle nye analyser basert på de aller ferskeste dataene, vil derfor kunne gi andre resultater enn de vi har kommet fram til.

Merk at vi også har lagt til noen egne variabler til begge databasene. Det gjelder klassifiseringer av filmer etter sjanger. Disse benyttes primært i kapittel 7.

Metodiske utfordringer

Forskriftsendringen har så langt vært virksom i tre år. I utgangspunktet skulle tre år være tilstrekkelig til å kunne danne seg et foreløpig bilde av konsekvenser og virkninger. På en rekke av de parameterne vi undersøker, blant annet finansiering, fondsutbetalinger og filmtilbud, er det imidlertid fremdeles for tidlig å si noe om de faktiske virkningene. Det skyldes det store etterslepet av produksjoner under gammelt EHT-regelverk som ble søkt inn like før forskriftsendringen trådte i kraft i 2021. Til og med 2023 er det disse filmene som har vært i flertall, og selv i 2024 er det mange av disse blant premierefilmene. Dette betyr at det er forholdsvis få filmer under ny EHT-ordningen som vi kan basere analysene våre på. Det betyr også at EHT-utbetalingene så langt er forblitt på et høyt nivå, og de økonomiske konsekvensene er ikke fullt ut merkbare for produksjonsselskapene.

I alle effektevalueringer er det dessuten vanskelig å skille ut effektene av én endring fra alle andre forhold og utviklingstrender som påvirker de resultatene vi observerer. I dette tilfellet gjelder det blant annet de globale trendene vi skisserte over, som bidrar til at aktørene tilpasser seg nye forutsetninger og gjør det utfordrende å isolere effektene av endringene i det norske tilskuddssystemet fra effektene av andre dyptgående endringer. Effektene av pandemien er et annet slikt forhold, som har inntruffet i samme periode som forskriftsendringen. Både selve pandemiperioden, de ekstraordinære krisetilskuddene, og opphopningen av produksjonsklar film som skulle gjennom systemet så snart pandemirestriksjonene ble lettet, er avvik fra normalsituasjonen som kan gjøre det utfordrende å skille effektene av endringene i tilskuddssystemet fra alle andre påvirkningsmekanismer.

Vi minner leseren om de metodiske utfordringene på flere steder gjennom rapporten, og vi gir en grundigere vurdering av det empiriske grunnlaget for de konklusjonene som trekkes, i rapportens sluttkapittel.

Rapportens innhold

Kapittel 1 presenterer evalueringens formål, problemstillinger og metode.

Kapittel 2 beskriver forskriftsendringen, med vekt på endringene i etterhåndstilskuddet. Her går vi også inn på de ulike parameterne som avgjør hvilke filmer som får EHT og hvor stort tilskuddet vil bli.

Kapittel 3 beskriver målsettingene for, og prosessen rundt, endringene. Vi går gjennom de ulike fasene i arbeidet med tilhørende dokumenter.

Kapittel 4 er det første av fem kapitler som ser på de ulike konsekvensene av forskriftsendringen. I dette kapitlet diskuterer vi målet om få kontroll på fondet og EHT-utbetalingene.

I kapittel 5 diskuterer vi forskriftsendringens konsekvenser når det gjelder maktfordelingen i norsk filmproduksjon. Den regionale motsetningen får naturlig nok stor plass, men vi diskuterer også maktforhold i et videre perspektiv, blant annet systemets åpenhet og eksklusivitet.

I kapittel 6 går vi dypere inn i forskriftsendringens konsekvenser for hvordan film finansieres i Norge. Vi ser på utviklingen i, og sammensetningen av, NFIs tilskudd, men også på risiko og marginer knyttet til den private risikokapitalen som inngår i finansieringskabalene.

Kapittel 7 har et mer kulturpolitisk utgangspunkt, og vurderer hvilke konsekvenser forskriftsendringen har hatt når det gjelder sammensetningen av filmrepertoaret. Stikkord som kvalitet, variasjon og bredde, samt publikumsoppslutning står her sentralt.

Kapittel 8 handler om produsentenes forhandlingsposisjon i møte med de globale strømmeplattformene, og den reformulerte §3-3 som hadde som mål å styrke denne posisjonen.

Og i kapittel 9 samles trådene fra de andre kapitlene i en avsluttende vurdering av måloppnåelse og konsekvenser. For den som ønsker en kortere oversikt over hovedfunn og konklusjoner, kan det være lurt å lese dette kapitlet først.

Kapittel 2: Innholdet i forskriftsendringen

I dette kapittelet går vi nærmere inn på innholdet i forskriftsendringen som ble gjennomført med virkning fra 19. februar 2021. Vekten er lagt på endringene i regler for tildeling av etterhåndstilskudd som var den endringen som hadde størst konsekvenser for hvordan kinofilm finansieres i Norge. Vi ser også nærmere på hvordan etterhåndstilskuddet har utviklet seg over tid og hvordan de ulike elementene i regelverket påvirker finansieringsmulighetene.

Om forskriftsendringen

Endringene i *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*, som ble gjennomført med virkning fra 19. februar 2021, er den første vesentlige endringen i forskriften siden revisjonen i etterkant av Meld. St. 30 (2014–2015) *En fremtidsrettet filmpolitikk*.¹ Det filmpolitiske landskapet hadde endret seg mye siden meldingen ble fremlagt, og Kulturdepartementet (KUD) bestilte allerede i 2019 en evaluering av tilskuddsordningene på filmområdet fra Menon Economics (Menon, 2019). Samtidig fikk NFI i tildelingsbrevet for 2019 i oppdrag å foreta en gjennomgang av tilskuddsordningene «for å vurdere om de er tilpasset endringene på filmområdet og sikre at de bidrar til å nå de filmpolitiske målene som Stortingets har satt».² Arbeidet med forskriftsendringen foregikk internt i NFI i store deler av 2020 og forslaget var på høring høst/vinter samme år. De gjennomførte endringene er langt på vei i tråd med høringsforslaget, men med noen viktige justeringer.

Den klart mest gjennomgripende endringen som ble gjennomført i denne prosessen, omhandler reglene for tildeling av etterhåndstilskudd (EHT). EHT ble innført i tilskuddssystemet i 2010, men var på mange vis en videreføring av den tidligere billettstøtteordningen som har røtter tilbake til 1955. Ordningen fungerer som en automatisk *inntektsforsterkningsmekanisme*, hvor tilskuddet fra staten matches mot filmens inntjening i markedet. Det fremste målet med ordningen har derfor vært å gi insentiver til større publikumsoppslutning om norsk kinofilm. Utenom Sverige, har ordningen få paralleller i andre lands statlige tilskuddssystemer, men har blitt vurdert som et viktig virkemiddel for å opprettholde en variert og bærekraftig filmproduksjon i et land som Norge, hvor det nasjonale markedet er lite.

Endringene som ble gjennomført hadde som overordnet mål å redusere EHT-utbetalingene ved å justere de ulike parameterne som regulerer hvilke filmer som omfattes av ordningen, og størrelsen på tilskuddene til den enkelte film (se nedenfor).

I tillegg til endringene i reglene for tildeling av EHT, omhandlet forskriftsendringen også flere andre endringer. Dette gjelder blant annet:

¹ Gjennomført med virkning fra oktober 2016.

² KUD, Norsk filminstitutt - endelig tildelingsbrev for 2019. Bestillingen gjentas og beskrives litt mer utfyllende i tildelingsbrevet for 2020.

- ◆ En presisering av at mangfold i skaper-, innholds- og brukerleddet skal vektlegges i prioriteringen mellom søknader om tilskudd i alle ordninger (§3-5). I samme paragraf ble det også tatt inn et punkt om at regional tilknytning skal kunne vektlegges som et prioriteringskriterium.
- ◆ Endringene i kriteriene for tildeling av lanseringstilskudd (§3-12) med mål om å gjøre tilskuddet mer plattformnøytralt. Samtidig avgrenser formuleringen mot primærlansering på rent abonnentbaserte strømmetjenester.
- ◆ En reduksjon av det absolutte taket på tilskudd til utvikling og produksjon fra NFI fra 35 til 30 millioner (§3-15). Samtidig ble lanseringstilskuddet tatt ut av beregningen av det absolutte taket og regulert til maks 2 millioner i en egen bestemmelse (under §3-12).
- ◆ Utskilling av alle bestemmelser knyttet til tilskudd til dataspill i en egen forskrift.
- ◆ En presisering av at tilskuddsmottaker må ha kontroll over alle nødvendige rettigheter til å forvalte filmverket og gjennomføre prosjektet (§3-3).

Det siste er kanskje den viktigste endringen utenom endringene av regelverket for EHT. Bakgrunnen for presiseringen er den økte betydningen som internasjonale strømmetjenester og TV-kanaler hadde fått som finansieringskilder for produksjon av norske film- og serieproduksjoner, kombinert med de omfattende kravene til kontroll over rettigheter som gjerne fulgte med disse finansieringskildene. Målet med presiseringen var å sikre at mottakere av tilskudd fra NFI er norske uavhengige produsenter som besitter de nødvendige rettighetene til produksjonen gjennom hele prosjektet.³

Om endringene i regelverket for EHT

Da etterhåndstilskuddet ble innført som en erstatning for billettstøtteordningen i 2010, ble tilskuddet gitt til alle filmer med norsk kinopremiere som solgte minimum 10.000 billetter på kino. Størrelsen på tilskuddet ble beregnet med utgangspunkt i filmens salgsinntekter fra alle plattformer og markeder. For barnefilm var tilskuddet 200 prosent av markedsinntektene, for all annen kinofilm var tilskuddet 100 prosent. Dobbel inntektsforsterkning for barnefilm ble innført for å stimulere til mer produksjon av norsk kinofilm for denne målgruppen. I tillegg var det definert absolutte, men indeksregulerte, tak for størrelsen på maksimum EHT-utbetaling.

Ordnningen ble i all hovedsak videreført i de justeringene av tilskuddssystemet som ble gjennomført i kjølvannet av Meld. St. 30 (2014-2015), men reglene for terskelverdi og maksimumstak ble endret og differensiert. Som hovedprinsipp måtte filmene nå selge 35.000 billetter på kino for å utløse tilskudd. Filmer som hadde mottatt forhåndstilskudd etter kunstnerisk vurdering, eller etter ordningen med samproduksjon med utenlandsk hovedprodusent, beholdt derimot den gamle terskelen på 10.000 billetter, og for kinodokumentar kunne NFI velge å fastsette en enda lavere terskel. Det ble også innført en egen klausul i forskriften for filmer som kun hadde mottatt produksjonstilskudd fra regionale filmsentre og filmfond. Også her kunne NFI velge å fastsette en lavere terskel enn kravet om 35.000 billetter, basert på vurderinger av «verkets kunstneriske kvalitet og det regionale produksjonstilskuddets størrelse». Maksimumstak for alle typer film ble satt til 16 millioner kroner i

³ Presiseringen i forskriften ble aktualisert i saken rundt TV-serien *Beforeigners*, der NFI trakk tilbake et innvilget tilskudd til produksjonsselskapet Rubicon TV på grunn av vilkårene i rettighetsavtalen som selskapet hadde inngått med HBO. Rubicon meldte avgjørelsen inn for Medieklagenemnda og fikk medhold i klagen.

2017 med indeksregulering. I tillegg kunne EHT heller ikke overskride 50 prosent av godkjent sluttregnskap.

Begrunnelsen for å heve terskelverdiene for solgte kinobilletter var først og fremst å hindre at for mange kinofilmprosjekter med svakt publikumspotensial ble satt i produksjon uten forhåndsstøtte, men med forventninger om å dekke produksjonskostnadene gjennom etterhåndstilskuddet. I utredningen som lå til grunn for Meld. St. 30 (2014-2015), påpekte ideas2evidence at dette var en medvirkende årsak til den svake økonomien i den norske filmbransjen (Ryssevik m.fl., 2014). Denne argumentasjonen videreføres i stortingsmeldingen, men det påpekes også at en for lav terskel vil kunne skape budsjettmessige utfordringer for NFI fordi størrelsen på utbetalingene til etterhåndstilskudd ikke er kjent på forhånd.

Endringen som ble innført fra februar 2021, tar mer radikale grep. Det ble for det første gjort innskrenkninger i hvilke filmer som kvalifiserer for EHT. Ordningen skal nå bare forbeholdes film som har fått forhåndstilskudd (FHT) fra NFI, enten gjennom konsulentordningen eller markedsordningen. Filmer uten forhåndstilskudd, filmer med forhåndstilskudd fra regional tilskuddsforvalter, og internasjonale samproduksjoner med norsk minoritetsprodusent omfattes ikke av denne regelen. Det ble imidlertid innført et unntak for filmer med tilskudd fra regionale tilskuddsforvaltere når dette tilskuddet (fra én enkelt forvalter) er på minimum 3 millioner kroner eller 25 prosent av produksjonsbudsjettet.

Samtidig ble tersklene for solgte kinobilletter hevet på nytt. For markedsfilm må det nå 50.000 solgte billetter til for å utlese EHT. For konsulentfilm settes terskelen til 25.000 solgte billetter, og for kinodokumentar til 15.000 billetter. Mulighetene for å sette lavere terskler basert på individuelle vurderinger av den enkelte film tas bort.

Også utmålingsreglene endres. For barnefilm senkes prosentsetningen fra 200 til 150 prosent, og for all annen film fra 100 til 75 prosent. Den inntektsforsterkende effekten av EHT reduseres dermed betydelig.

På toppen av dette, blir takene for maksimal EHT-utbetaling redusert og differensiert. For de store markedsfilmene (med mer enn 12 millioner i forhåndstilskudd) settes taket til 18 millioner, som er i tråd med det indeksregulerte taket fra 2016-forskriften. For de mindre markedsfilmene (med under 12 millioner i forhåndstilskudd), ble det absolutte taket redusert til 12 millioner, og for konsulentvurdert film til 8 millioner kroner. Samtidig ble takene unntatt fra bestemmelsene om indeksregulering som gjelder for andre nominelle beløpsgrenser i forskriften. Tilleggsreglene om maksimalt 50 prosent av filmens budsjett ble beholdt for markedsfilm. I praksis innebærer likevel dette en reduksjon fordi lanseringsbudsjettet ble tatt ut av beregningsgrunnet for totalbudsjettet. For konsulentfilm ble prosenttaket redusert fra 50 til 20 prosent. Regional film uten forhåndstilskudd fra NFI vil komme under reglene for konsulentfilm.

Det innføres også en mulighet for at produsentene kan velge å søke om både forhånds- og etterhåndstilskudd, eller bare forhåndstilskudd. Selv om det ikke er nedfelt i selve forskriften, synes dette å bygge på en intensjon om at tildelt forhåndstilskudd da ville kunne bli noe høyere. I høringsbrevet (KUD, 2020) er det formulert slik: «*Når produsenten avstår fra å søke om etterhåndstilskudd, får det betydning for filmens finansieringsplan og utmålingen av forhåndstilskuddet.*»

Endringene i EHT-bestemmelsene omfatter derfor alle de ulike mekanismene som regulerer tilgangen til, og størrelsen på, tilskuddet. De ulike endringene trekker også i samme retning; de reduserer både mulighetene for å få tilgang til EHT, og størrelsen på det enkelte tilskudd. Dette var også hovedformålet med endringene. Den viktigste begrunnelsen for innstramningene i EHT-ordningen var å få kontroll på, og redusert, de samlede utbetalingene. EHT er en automatisk ordning som spiser av den samme tilskuddsrammen som de vurderingsbaserte ordningene, og NFI så for seg en utvikling hvor EHT-utbetalingene kunne komme ut av kontroll. Dette ville frata NFI en betydelig del av styringen over repertoaret og gjøre det vanskeligere å bruke de andre delene av tilskuddssystemet til å realisere de ulike filmpolitiske målene (se kapittel 3 for en videre diskusjon av målsettingene for endringene).

Tabell 2.1: Oversikt over bestemmelsene for tildeling av EHT

	2011-2016	2017-2020	2021 – d.d
Kvalifiseringsregler	All kinofilm	All kinofilm	Kinofilm med forhåndstilskudd fra NFI Kinofilm med minimum 3 mill. i forhåndstilskudd fra en enkelt regional tilskuddsforvalter (alternativt minimum 25 prosent av filmens budsjett)
Terskler for solgte kinobilletter i Norge	10.000 billetter	Markedsfilm og regional film uten forhåndsstøtte fra NFI: 35.000 billetter Konsulentfilm og dokumentarfilm: 10.000 billetter Muligheter for individuell fastsettelse av lavere terskel for regional film og dokumentarfilm	Markedsfilm: 50.000 billetter Konsulentfilm: 25.000 billetter Dokumentarfilm: 15.000 billetter
Utmålingsreglene	Barnefilm: 200 % Annen film: 100 %	Barnefilm: 200 % Annen film: 100 %	Barne- og ungdomsfilm: 150% Annen film: 75%
Maksimumstakene	Barnefilm: 9 millioner Annen film: 7 millioner Film med spesielt stort behov for risikokapital: 15 millioner Indeksregulerte beløp Maks 50 % av totalbudsjett	Alle filmer: 16 millioner, indeksregulert, Maks 50 % av totalbudsjett (utviklings-, produksjons-, og lanseringskostnader)	Konsulentfilm: 8 millioner, 20% av utviklings- og produksjonskostnader Liten markedsfilm: 12 millioner, 50% av utviklings- og produksjonskostnader Stor markedsfilm: 18 millioner, 50% av utviklings- og produksjonskostnader Ikke indeksregulert

Om de ulike mekanismene og insentivene i etterhåndstilskuddet

Som gjennomgangen over viser, er EHT-ordningen et finstemt instrument med mange mekanismer som påvirker hvilke filmer som får tilskudd, og hvor store disse tilskuddene blir. Men de ulike mekanismene påvirker også alle som er involvert i beslutninger rundt realisering av kinofilmprosjekter i Norge. Det er beslutninger som blir tatt i et samspill mellom uavhengige produsenter, filmdistributører, andre investorer som er villig til å plassere risikokapital i film, og i noen tilfeller, de regionale filmfondene. Dette er aktører som tilpasser seg de ulike reglene i EHT-ordningen og som i mange tilfeller vil velge å utforme prosjektet og finansieringsplanen på en måte som maksimerer mulighetene for EHT-tilskudd. Alternativt vil de på grunn av EHT-ordningens utforming, velge andre finansieringsmodeller for de prosjektene de ønsker å få realisert. EHT-ordningens utforming, er derfor avgjørende for hvilke filmprosjekter som blir gjennomført og økonomien i disse prosjektene.

Insentivene som er bygget inn i ordningen, kan oppsummeres i følgende punkt:

- ◆ **Kvalifiseringsreglene** avgjør hvilke filmer som kan få tilskudd. Først og fremst knytter dette EHT-ordningen til de vurderingsbaserte ordningene i NFI, men med en viss konsesjon for filmer med forhåndstilskudd fra regionale forvaltere i tilfeller hvor den regionale interessen er så stor at de relativt høye beløpsgrensene nås.
- ◆ **Tersklene for solgte kinobilletter** binder filmene til kinoen som lanseringskanal⁴ og gir samtidig sterke insentiver for å maksimere billettsalget. Differensieringen av tersklene er i noen grad tilpasset filmenes markedsambisjoner og -muligheter (f.eks. lavere terskel for kinodokumentar).
- ◆ **Utmålingsreglene** angir styrken på inntektsforsterkningen og dermed risikoreduksjonen. Reglene regulerer med andre ord aktørenes insentiv til å øke inntjeningen i alle markeder, lineært opp til ett av flere maksimumstak blir nådd. Differensieringen mellom barnefilm og annen film bidrar til å sikre at førstnevnte prioriteres.
- ◆ **Utbetalingstakene** gir ulike øvre grenser for de ulike insentivene som ligger i ordningen. Disse grensene er nødvendige med tanke på den overordnede styringen av fondsmidlene, men angir samtidig at markedsinntekter ut over det beløpet som tilsvarer maksimumstaket, ikke vil gi videre tilskudd. Differensieringen av takene mellom ulike grupper av filmer finjusterer disse mekanismene.

Det er *inntektsforsterkningen* i et marked hvor inntjeningspotensialet er begrenset, som er kjernen i etterhåndstilskuddet. Filmer som oppnår EHT får dermed økte inntekter, og større sannsynlighet for å gi et overskudd til de som eier og har investert i filmen. Dette er viktig for produsenten, som på denne måten får større muligheter til å skape en inntektsstrøm som kan investeres i utvikling av nye prosjekter. Men kanskje like viktig, så reduserer det risikoen for andre investorer som vurderer å satse på filmen. Dette er ofte avgjørende for at produsenten skal få på plass de midlene som skal til for å få realisert prosjektet.

Distributørene spiller her en nøkkelrolle. Filmens distributør vil normalt stille en minimumsgaranti (MG) til disposisjon som i prinsippet er et forskudd på forventede markedsinntekter – en sum penger

⁴ EHT er også (i paragraf 3-9) formelt bundet til primærlansering på kino, tolket som «at filmen vises offentlig eksklusivt på norske kinoer i en periode på minimum 8 uker før andre plattformer viser filmen». Det er imidlertid lagt til at NFI «i særlige tilfeller» kan gjøre unntak fra dette vilkåret.

som kan benyttes til å dekke de løpende produksjonskostnadene. Men fordi minimumsgarantien regnes som forhåndssalg, bidrar den ikke bare som kortsiktig produksjonskapital. Sammen med eventuelt annet forhåndssalg inngår MG-en i inntektsgrunnlaget som ligger til grunn for utmålingen av EHT. Gitt at filmen når terskelverdien for solgte billetter, er den dermed sikret en inntektsstrøm fra EHT på toppen av de faktiske billettinntektene kort tid etter premiere. Det er derfor ikke uvanlig at produsenten eller andre investorer bidrar i finansieringen av filmen *med sikkerhet etterhåndstilskuddet*. Dette kan skje gjennom produksjonskreditt fra produsent, banklån⁵, investeringer fra regionale fond, eller annen privat risikokapital. Etterhåndstilskuddet reduserer dermed risikoen for private investorer (inkludert produsenten selv) som bidrar i finansieringen av filmen, og gir samtidig alle disse aktørene et insentiv for å sikre at filmen når ut til et så stort publikum i så mange markeder og kanaler som mulig.

I det neste kapitlet går vi grundigere inn i målsettingene for etterhåndstilskuddet og endringene som ble gjennomført.

⁵ Det er ikke uvanlig for norske produsenter å benytte spesialiserte franske banker til dette formålet.

Kapittel 3: Målsettinger og gjennomføring

Hva var begrunnelsene for å gjennomføre en så omfattende omlegging av etterhåndstilskuddet? Hva ønsket man å oppnå, og hvorfor ble dette gjennomført midt under pandemien da usikkerheten i bransjen ellers var stor? I dette kapittelet går vi nærmere inn på begrunnelsene og målene for de endringene som ble gjennomført, sett i lys av de mer overordnede målsettingene for den norske filmpolitikken. Vi ser også på prosessen og dialogen med bransjen underveis i dette reformarbeidet.

Stegene i arbeidet

Det er utfordrende å finne en eksplisitt og autorativ oversikt over målene for endringene i etterhåndstilskuddet. Dette skyldes for det første at målene for EHT-endringen er vanskelig å separere fra målene for hele reformen, i de dokumentene der disse beskrives. For det andre kan arbeidet med forskriftsendringen deles inn i flere faser, og både forslagene til endringer og begrunnelsene for disse, justeres en del underveis i denne prosessen.

Grovt sett kan arbeidet med forskriftsendringen deles i fire faser, med tilhørende dokumenter. Vi ser da bort fra evalueringen av de eksisterende tilskuddsordningene som ble bestilt av Kulturdepartementet (KUD) fra Menon Economics i 2019 og levert i januar 2020 (Menon, 2019). Rapporten fra Menon nevnes i de ulike dokumentene fra prosessen, men ser ikke i vesentlig grad ut til å ha vært førende for de endringene som foreslås.⁶ Vi har fått opplyst at det foregikk et arbeid rundt tilskuddssystemet internt i NFI også i månedene før den første av disse fasene startet, men det foreligger ingen formelle dokumenter fra dette arbeidet som vi har hatt tilgang til.

De fire fasene som beskrivelsene i dette kapittelet bygger på, er:

Fase 1: Vår/sommer 2020, hvor tilskuddsordningene gjennomgås internt i NFI og et første notat (NFI, 2020a)⁷ utarbeides og deles med bransjen.

Fase 2: Sensommer 2020, hvor forslagene diskuteres med bransjen og formaliseres i et dokument til KUD fra 4. september (NFI, 2020b).

Fase 3: Høst 2020, hvor det utarbeides et konkret høringsforslag (KUD, 2020) med detaljerte beskrivelser av de enkelte foreslåtte forskriftsendringene. Høringen ble sendt ut 3. november, med svarfrist 16. desember. Det er registrert 48 svar på høringen.

Fase 4: Januar/februar 2021, hvor hørings svarene behandles og den endelige forskriften utarbeides og iverksettes. Fra denne fasen foreligger det også et dokument fra NFI som oppsummerer

⁶ Dette er også blitt påpekt senere av Menon i en rapport bestilt av Virke Produsentforeningen i etterkant av forskriftsendringen (Menon, 2022)

⁷ Dette notatet er udatert, men så langt vi forstår ble det delt med bransjen tidlig i juni med invitasjon om å sende kommentarer og innspill skriftlig innen 5. august.

argumentasjonen i høringsvarene og konsekvensene av dette for den endelige forskriftsendringen (NFI, 2021a).⁸

Justeringer av endringsforslag underveis i prosessen

Forslagene til justeringer av EHT-bestemmelsene endres på flere områder i løpet av denne prosessen. Dette gjelder først og fremst kvalifiseringsreglene og ulike regler som berører forholdet til regionene og de regionale tilskuddsforvalterne.

Kvalifiseringsreglene

Når det gjelder kvalifiseringsreglene, ble det i notatet fra fase 1 slått fast at EHT for fremtiden bare skulle gis til filmer i markedsordningen. Filmer i konsulentordningen, filmer uten forhåndstilskudd fra NFI, og co-produksjoner med norske minoritetsprodusenter skulle alle holdes utenfor. Dette er også hovedposisjonen i notatet fra fase 2, og all argumentasjon er bygget opp rundt denne posisjonen. I de punktvisse oppsummeringene av endringsforslagene, legges det likevel til at det for filmer i konsulentordningen alternativt kan innføres et «*valgfritt EHT*»⁹, men uten at dette forslaget begrunnes eller diskuteres nærmere.

I høringsnotatet fra fase 3 har dette tilleggsalternativet fått en mer formell plass, som et subsidiært alternativ B. Her inkluderes film under konsulentordningen, men som en valgfri ordning der produsenten kan velge å avstå fra EHT mot et noe høyere forhåndstilskudd.¹⁰ I alternativ A, som benevnes som «*NFIs primære forslag*», er det fortsatt bare filmer under markedsordningen som kvalifiserer for EHT.

I den endelige forskriften er det alternativ B som gjennomføres. Ifølge notatet fra denne fasen i prosessen (NFI, 2021a), skyldes dette at alle høringsinstansene ønsket alternativ B, og at NFI derfor ville imøtekomme bransjen på dette punktet. Det hører også med at taket for EHT i konsulentordningen endres fra 6 millioner i høringsforslaget (alternativ B) til 8 millioner i den endelige forskriften.

Alt i alt, er derfor det gjennomførte forslaget på dette punktet mer moderat enn det som var utgangspunktet i de første fasene av arbeidet.

⁸ Heller ikke dette notatet er datert, men må være fra januar 2021.

⁹ NFI (2020b), s. 2 og 21. På side 15 omtales det som «lav, valgfri EHT».

¹⁰ Som nevnt i kapittel 2, står det ikke eksplisitt at forhåndstilskuddet vil bli høyere, bare at det vil få konsekvenser for utmålingen.

Forholdet til regionene og de regionale tilskuddsforvalterne

Det andre området hvor forslagene endrer seg underveis i prosessen, gjelder forholdet til regionene og de regionale tilskuddsforvalterne. Her skjer det mange justeringer underveis, og retningen på disse endringene er mindre konsistent.

I dokumentet fra fase 1 understrekes det at filmer uten forhåndstilskudd, som hovedsakelig er filmer med regional finansiering, skal tas ut av EHT-ordningen. Som en kompensasjon for dette, foreslås det å opprette en egen EHT-ordning forvaltet av de regionale fondene. Det gis ingen nærmere beskrivelse av hvordan en slik regional EHT-ordning skal dimensjoneres eller utformes, men det fremgår at ordningen skal realiseres gjennom overføring av fondsmidler fra NFI. Samtidig skal også de regionale filmsentrene prioriteres gjennom økte overføringer. I sum skal dette, ifølge notatet, bidra til økt spillefilmproduksjon i regionene, styrke de regionale produsentene og gjøre regionene til mer attraktive opptakssteder.

I notatet fra fase to følger argumentasjonen de samme hovedlinjene, og forslaget om en regional EHT-ordning opprettholdes. Samtidig spilles det inn et nytt element knyttet til utformingen av EHT i markedsordningen. Her foreslås det at det ikke bare er barne- og ungdomsfilm som skal kvalifisere for dobbel utmåling (nå 150 prosent), men også filmer som oppfyller kriteriene for mangfold og *regional tilhørighet*. Dette vil, gjennom reduksjon av risiko for produsent og investor, bidra til økt regional produksjon, heter det.

I forslaget til ny forskrift i høringsnotatet fra fase 3, videreføres forslaget om dobbel utmåling for regional film og det tilføyes en nøyaktig definisjon av hvordan kravet til regionalitet skal forstås.¹¹ Regelen knyttes både til alternativ A og B, og vil derfor kunne gjelde for både markeds- og konsulentfilm. Forslaget om etablering av en egen regional EHT-ordning finansiert gjennom økte overføringer fra NFI er imidlertid tatt ut, og det sies eksplisitt at NFI har kommet til at etablering av en slik ordning «ikke er hensiktsmessig» (KUD, 2020, kapittel 2).

I den endelige forskriften (fase 4) er også forslaget om dobbel utmåling for regional film tatt ut. Dette er nå erstattet av dagens ordning hvor film uten forhåndstilskudd fra NFI kvalifiserer til EHT gitt at filmen har mottatt et tilskudd på minimum 3 millioner, alternativt 25 prosent av produksjonsbudsjettet, fra en enkelt regional tilskuddsforvalter. Ifølge notatet fra denne fasen i prosessen (NFI, 2021a, s. 4), skjer dette som et resultat av dialog og høring, særlig med Filmreg, hvor det er blitt fremhevet at EHT uten forhåndstilskudd fra NFI har vært en «desentraliserende faktor» og «og den viktigste grunnen til at regionale produsenter har kunnet lage spillefilm uten å være avhengig av å nå gjennom nåløyet hos NFIs konsulenter eller markedspanel». NFI anerkjenner denne argumentasjonen og åpner derfor for at også film uten forhåndstilskudd fra NFI kan kvalifisere for EHT. Bestemmelsene om 3 millioner og 25 prosent er, ifølge samme notat, tatt inn for å sikre at det «kun er tilskudd av en viss størrelse som kan utløse rett til EHT». Det vises samtidig til at arbeidet med å styrke

¹¹ To av følgende tre krav måtte oppfylles: a) produksjonsselskapet har hovedkontor i og skatter til en annen norsk kommune enn Oslo, b) manusforfatter er bosatt i Norge utenfor Oslo, c) regissør er bosatt i Norge utenfor Oslo

regional filmproduksjon vil fortsette, blant annet med utgangspunkt i en planlagt evaluering av den regionale filmpolitikken.¹²

Alt i alt er det derfor mange ulike forslag som har blitt diskutert i løpet av prosessen når det gjelder regional film og forholdet til de regionale filmforvalterne. Trolig er dette et uttrykk for at det har vært ekstra utfordrende å håndtere disse spørsmålene, noe som også bekreftes av våre informanter.

Målene for endringene i EHT-ordningen

I det følgende går vi grundigere inn i begrunnelsene og målsettingene for forskriftsendringen, også her med et særlig blikk på EHT-ordningen. Men fordi de ulike delene av NFIs tilskuddssystem er tett sammenvevd og ikke entydig kan knyttes til enkeltmål, er det her nødvendig å ta et noe videre perspektiv.

De overordnede filmpolitiske målene

NFIs tilskuddssystem er utformet for å realisere en lang rekke mål for den norske filmpolitikken. På tidspunktet hvor arbeidet med forskriftsendringen pågikk, var disse målene formulert slik (KUD 2020b):

- ◆ Et bredt og variert tilbud av høy kvalitet
- ◆ God formidling og tilgjengeliggjøring for publikum
- ◆ Solid publikumsoppslutning
- ◆ En profesjonell filmbransje med sunn økonomi

De to første av disse målene har en kulturpolitisk begrunnelse og handler om kvalitet, bredde, mangfold og formidling. De to siste ligger nærmere det økonomiske- og næringsmessige, og handler om publikumsoppslutning og utvikling av en profesjonell bransje med en sunn økonomi.

Etterhåndstilskuddet er nok en ordning som først og fremst bidrar til å nå de sistnevnte målene. Dette ser vi også av etterhåndstilskuddets formålsbeskrivelse, slik denne er formulert i forskriften (§3-9):

Etterhåndstilskudd skal stimulere til solid publikumsoppslutning, utnyttelse av prosjektenes markedspotensial, produksjon av barne- og ungdomsfilm og høy andel av privat kapital i norsk filmproduksjon.

Fordi forskriftsendringen i all hovedsak handlet om å redusere EHT-utbetalingene, blir det viktig å klargjøre hvilke vurderinger som ble gjort når det gjelder; a) *etterhåndstilskuddets effektivitet* (evne til å nå målene for filmpolitikken), og b) *konsekvensene for måloppnåelsen ved å gjøre ordningen mer restriktiv*.

Når det gjelder etterhåndstilskuddets effektivitet, reises det allerede i notatet fra fase 1 tvil om hvorvidt ordningen bidrar til å nå de målene som den er utformet for å nå. Det gjelder særlig effekten

¹² Dette var også et oppdrag NFI hadde fått fra KUD. Evalueringen, som ble gjennomført av Oslo Economics senere i 2021, inneholder et forslag om et regionalt «stimuleringstilskudd» forvaltet av de regionale fondene med noen likhetstrekk med NFIs tidligere forslag om en regional EHT-ordning (Oslo Economics, 2021). Dette var imidlertid et tilskudd som stimulerte til privat investering i film som ikke hadde kino som primær lanseringskanal, dvs. filmer som ikke omfattes av NFIs EHT-ordning.

på publikumsoppslutningen og salget av kinobilletter i Norge. Med henvisning til en mer eller mindre konstant norskandel på kino, påpekes det at ordningen ikke har hatt en «*merkbar effekt på kinobesøket etter 2011*» (NFI, 2020a, s. 7-8).

Det påpekes også at en uheldig bieffekt av EHT-ordningen er at for mange filmer bindes til kinovinduet og at produsentene derfor ikke insentiveres til å utnytte andre markedskanaler, plattformer og finansieringsløsninger. Notatet ble skrevet i en periode der strømming så ut til å bli den dominerende plattformen for konsum av audiovisuelt innhold, og der internasjonale strømmetjenester, i økende grad viste vilje til å finansiere norskprodusert film (Eskildsson, 2022). NFI ser ut til å mene at norske produsenter i for liten grad orienterte seg mot de nye finansieringsmulighetene, og at en for sjenerøs EHT-ordning var en vesentlig årsak til dette.

Når det gjelder eventuelle negative konsekvenser for måloppnåelsen ved en innskrenkning, sier dokumentet lite, men fremhever at filmer som nå ikke lenger vil kvalifisere for etterhåndstilskudd, vil få bedre vilkår i de andre ordningene. At færre filmer uten forhåndsstøtte settes i produksjon, vil også indirekte kunne gi bedre produksjonsøkonomi og «*stabilitet i produksjonsleddet*», sies det (NFI, 2020a, s. 16).

Notatet fra fase 2 utdyper og raffinerer disse argumentene. Når det gjelder EHT-ordningens effektivitet, heter det at «*effekten av EHT for den enkelte film er svært variabel, og ikke ensidig drivende for publikumsoppslutning, markeds potensial eller økt andel privat kapital i norsk film*» (NFI, 2020b, s. 14). Og videre: «*NFI har ikke klart å etablere sterk kausalitet mellom EHT og disse formålene med ordningen*». Det eneste området hvor ordningen har vært påviselig effektiv, ifølge notatet, gjelder intensivering til produksjon av mer barnefilm. Notatets beskrivelser av effektene av EHT-ordningen, er i liten grad dokumentert med data. Dette til tross for at rapporten fra Menon, som ble levert bare noen måneder før dette notatet ble skrevet, inneholdt grundige empiriske analyser av disse forholdene som langt på vei dokumenterte slike effekter (Menon, 2019).

Eventuelle negative effekter av de foreslåtte innstramningene i EHT-ordningen vil, ifølge dette notatet, kunne minimeres, dels på grunn av andre foreslåtte endringer (bl.a. den regionale EHT-ordningen) og dels fordi frigjorte midler fra EHT-ordningen vil kunne brukes til å styrke de andre ordningene.

I høringsnotatet fra fase 3 understrekes viktigheten av å se de ulike tilskuddsordningene i sammenheng. Det er summen av ordninger som sikrer høy samlet måloppnåelse på tvers av hele målbildet. Når det gjelder EHT-ordningen mer spesifikt, gjentar høringsnotatet argumentet om manglende «*kausaltet*», og legger til at man «*anser det som usikkert om ordningen har tilsiktet effekt*» (KUD, 2020). På ett punkt, justeres likevel tidligere argumenter. Dette gjelder ordningens funksjon når det gjelder å tiltrekke seg alternative finansieringskilder. «*Etterhåndstilskuddet har en sannsynlig funksjon som finansieringsverktøy som gir produsenten alternative finansieringsmuligheter under det krevende finansieringsarbeidet*», heter det. Som de tidligere dokumentene, argumenterer også høringsnotatet for at styrkingen av de andre tilskuddsordningene vil kompensere for eventuelle negative effekter av et redusert etterhåndstilskudd.

Når det gjelder forholdet til de overordnede målene for filmpolitikken, synes argumentasjonen derfor å være rimelig konsistent gjennom hele prosessen. NFI argumenterer for det første for at EHT-ordningen ikke gir de effektene den er utformet for å oppnå (med et visst unntak av økt produksjon av barnefilm, og tilgang til alternative finansieringskilder). For det andre vil justering og styrking av andre

ordninger, delvis muliggjort av frigjorte midler fra EHT-ordningen, kompensere for de eventuelle negative effektene av redusert EHT.

Kontroll med fondsmidlene - et avgjørende premiss

Dette leder oss til det som synes å ha vært den avgjørende driveren bak de endringene som foreslås, *et ønske om å redusere de samlede EHT-utbetalingene for å kunne styrke andre ordninger*. EHT-utbetalingene hadde i det foregående året (2019) nådd 166 millioner¹³, som er godt over en tredjedel av NFIs samlede tilskudd utenom dataspill og tilskudd til de regionale filminstitusjonene. Med en så stor andel av fondet bundet opp i en automatisk og regelstyrt ordning, mister NFI mulighetene til å styre etter de overordnede politiske målene for filmpolitikken, heter det.

I notatet fra fase 1 er det formulert slik: *«Etterhåndstilskuddet binder opp en stor og økende andel av filmfondet og begrenser NFIs muligheter til å prioritere i tråd med de politiske føringene»* (NFI, 2020a, s. 5). Og spissformulert:

■ *«NFIs fond blir styrt av EHT, og ikke motsatt.»*

For å understreke alvoret i poenget, legges det til at bare 30 prosent av fondet er frie midler som kan brukes til å oppnå de politiske målene på filmfeltet. Hele 70 prosent er bundet opp i *«automatiske eller semi-automatiske ordninger»*, påpekes det (NFI, 2020a, s. 8).¹⁴ Dette er et poeng som gjentas i alle dokumenter, inkludert høringsforslaget.

NFI hadde også gjort beregninger som viste at EHT-utbetalingene ville kunne fortsette å vokse og beslaglegge en enda større andel av de tilgjengelige fondsmidlene i årene framover. I notatet fra fase 2 oppgis *prognosen* for EHT-utbetalinger i 2020 til 187 millioner, samt at maksimal teoretisk utbetaling, dersom alle filmer med rett til EHT nådde sitt maksimumstak, ville bli på hele 385 millioner.¹⁵ Teoretisk maksimumsbeløp er selvsagt en hypotetisk størrelse som aldri vil bli nådd, men illustrerer for så vidt de forvaltningsmessige utfordringene med EHT-ordningen. Utbetalingene er avhengige av hvordan filmen gjør det i det norske kinomarkedet og gjennom videre salg i andre markeder, og filmene vil kunne fortsette å tjene opp EHT i inntil tre år etter lansering. Estimer for fremtidige utbetalinger er derfor basert på en betydelig grad av usikkerhet. Det synes derfor å ha bredt seg en uro blant de som jobbet med gjennomgangen av tilskuddssystemet i NFI, at dette kunne gå skikkelig galt og at EHT-ordningen ville kunne gjøre det umulig for NFI å styre etter de filmpolitiske målene.

¹³ Dette er tallet som oppgis i NFIs årsrapport for 2019. I NFI 2020a, er tallet oppgitt til 161 millioner. I alle våre videre analyser, benytter vi tallet fra årsrapporten.

¹⁴ Det vises ikke hvordan andelen på 30 prosent frie midler er regnet ut, og vi klarer heller ikke å rekonstruere dette tallet. Summen av utviklings- og produksjonstilskudd som andel av samlede tilskudd fra NFI er rundt 57 prosent (jf. tabell 19 i årsrapporten for 2019). Da er både EHT og lanseringstilskuddet regnet som automatiske/semi-automatiske ordninger. Om vi i tillegg legger til insentivordningen, tilskuddene til de regionale filminstitusjonene, samt filmformidlingstiltak som automatiske/semi-automatiske ordninger, blir andelen som kan regnes som «frie midler» ca. 42 prosent.

¹⁵ Heller ikke anslaget på maksimal teoretisk EHT-utbetaling klarer vi å rekonstruere. Basert på kinofilmdatabasen finner vi at dette maksimumsbeløpet er i underkant av 200 millioner per år i perioden 2017-2020. Da er periodiseringen basert på filmenes premieredato. Fordi filmene tjener opp EHT i inntil tre år etter premiere, vil den faktiske periodiseringen avvike noe, men aggregert over noen år vil tallene bli de samme.

Det hører med til historien at de faktiske EHT-utbetalingene i 2020 ble på ca. 142 millioner, betydelig lavere enn i 2019 og 45 millioner lavere enn prognosen fra tidligere på året. En viktig årsak til dette er pandemien som førte til utsatte prosjekter og svakere forutsetninger for inntjening for de lanserte filmene.

En innskrenking av tilgangen til EHT ble derfor formulert som et avgjørende premiss for å oppnå de andre endringene i tilskuddsordningene som NFI ønsket å gjennomføre (NFI, 2020b, s. 14). Det nevnes en rekke områder hvor NFI ville tilføre mer midler:

- ◆ Dette gjelder for det første et generelt ønske om å flytte fondsmidler fra etterhåndstilskudd til forhåndstilskudd i konsulentordningen. Dette skulle både bidra til redusert usikkerhet for produsentene og til større plattformnøytralitet (ved å fjerne koblingen til kino som primær lanseringskanal). Større plattformnøytralitet ville også gi produsentene enklere tilgang til de nye finansieringskildene som strømmeplattformene representerte. I dokumentet fra fase 2 antydes det at økt forhåndstilskudd i konsulentordningen ikke skulle benyttes til å prioritere produksjonstilskudd til flere prosjekter, «men å styrke hvert prosjekts utviklingsmuligheter» (NFI, 2020b, s. 16).
- ◆ For det andre argumenterer NFI for å øke fondsandelen til utvikling, både med tanke på økt kvalitet og større fokus på publikumspotensialet i filmprosjektene. Utviklingsfasen er ifølge NFI for lavt prioritert og filmer settes i produksjon for tidlig.
- ◆ For det tredje ønsker NFI å øke fondsandelen til rammetilskudd.
- ◆ Og for det fjerde ønsker NFI å øke tallet på filmer per år i markedsordningen samtidig som noen midler forskyves fra forhåndstilskudd til etterhåndstilskudd, samt at kulturell og kunstnerisk verdi i større grad skal vektlegges i utvelgelsen av markedsfilmer.
- ◆ I tillegg til dette kommer også den økte overføringen til en regional EHT-ordning som lå inne i planene, men ble droppet i løpet av prosessen.

I høringsnotatet anslås det at de foreslåtte endringene i etterhåndstilskuddet vil medføre at «*de årlige utbetalingene summeres opp til rundt 100 millioner kroner årlig, og at etterhåndstilskuddets størrelse vil være kalkulerbar for hvert budsjettår*» (KUD, 2020). Sammenholdt med de faktiske utbetalingene for 2019 representerer dette en reduksjon på vel 60 millioner som da eventuelt kunne blitt overført til de andre ulike prioriterte områdene i listen over. Vi antar at de antatte besparelsene på dette tidspunktet gjelder alternativ A, og at besparelsene for det subsidiære forslag B vil måtte bli mindre.

Dette bekreftes i notatet fra fase 3 som oppsummerer høringssvarene. På bakgrunn av at det her konkluderes med at det er alternativ B som vil bli gjennomført, sies det følgende om de estimerte besparelsene: «*Estimert etterhåndstilskudd vil etter endring av forskriften bli stabilisert på et nivå som ligger i underkant av 150.000.000 NOK. Dette er fremdeles en betydelig andel av det totale filmfondet, og ligger på et høyere nivå enn etterhåndstilskuddet i perioden 2015-2020*» (NFI, 2021, s. 7). Det antas med andre ord at EHT etter forskriftsendringen vil ligge på et nominelt nivå som ikke vil kunne frigjøre midler til de andre prioriterte områdene som er nevnt over.

Når man skal vurdere begrunnelsene og målene for endringen i etterhåndstilskuddet, er det nødvendig å ha dette bakteppet med i fortellingen. Blant de som jobbet med revisjonen av tilskuddordningene internt i NFI, ser det ut til å ha vært en oppfatning av at situasjonen var kritisk og til dels ute av kontroll. Om det ikke ble tatt radikale grep, ville etterhåndstilskuddet i nær framtid frata filminstituttet alt handlingsrom. Denne kriseforståelsen kan kanskje også forklare hvorfor såpass

gjennomgripende endringer ble gjennomført så raskt og midt under pandemien da det ellers var stor usikkerhet rundt filmbransjens framtid.

Om situasjonen var fullt så kritisk som det fremgår av de ulike dokumentene fra prosessen, er vanskeligere å avgjøre. EHT-prognosene for 2020 viste seg å være for høye, og den oppgitte andelen over frie midler i NFIs verktøykasse (30 prosent) lar seg ikke rekonstruere.

Fordelingen mellom filmformater

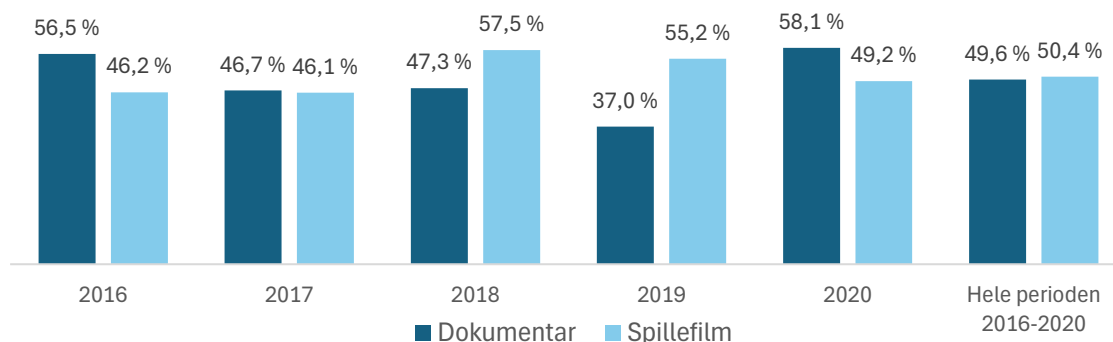
En annen begrunnelse som kan se ut til å ha vært en underliggende føring for de endringene som foreslås, har røtter i fordelingen av fondsmidler mellom ulike filmformater. I dokumentene fra fase 1 og 2 påpekes det flere steder at det innenfor dokumentar og drama har vært en sterk orientering mot et internasjonalt marked (NFI 2020a, s. 4), og med «*stadig mer oppmerksomhet på internasjonale festivaler, møtearenaer og i internasjonal presse*» som resultat (NFI 2020b, s. 8). Det fremholdes også at dette er resultater som er blitt oppnådd ved hjelp av andre finansieringskilder og dermed uten økte tildelinger fra NFI.

Ifølge de same notatene henger spillefilmen etter på disse områdene. «*For spillefilm har man sett en mindre tydelig trend over tid, og det er fortsatt unntaket snarere enn regelen at norske produksjoner mottar større internasjonale priser og lignende utmerkelse*» (NFI 2020b, s. 8). Samtidig har spillefilmen ikke klart å utnytte internasjonale eller andre finansieringskilder på samme måte som dokumentar og drama, sies det. NFI er fortsatt den klart viktigste finansieringskilden med en gjennomsnittlig tilskuddsprosent på 63 prosent av filmens produksjonsbudsjett, og etterhåndstilskuddet er en sterkt medvirkende årsak til dette misforholdet. Den høye tilskuddsprosenten «*reduserer insentivet for å finansiere, utnytte og distribuere prosjektene andre steder*». Og videre: «*Avhengigheten av NFI som primærfinansør blir så substansiell at utnyttelsen av markedet reduseres*» (NFI 2020a, s. 9). Med andre ord: høy tilskuddsprosent, hovedsakelig på grunn av EHT-ordningen, er blitt en sovepute som demper produsentenes utnyttelse av nye markeder, plattformer og finansieringsmuligheter. Dette gir derfor en ytterligere begrunnelse for å redusere tilgangen til EHT.¹⁶

Også på dette punktet er det vanskelig å gjenskape tallene som oppgis i notatene. I årene 2016 – 2020, dvs. i hele perioden etter den forrige revisjonen av forskriften, er NFI-tilskuddets andel av produksjonsbudsjettet (inkludert EHT) omtrent det samme for dokumentar og spillefilm, rundt 50 prosent (jf. figur 3.1). Finansieringsandelen varierer riktignok fra år til år, og forskjellen er særlig stor i favør spillefilm i 2019, men både i 2016 og i 2020 er det dokumentarfilm som mottar mest med en differanse på rundt 10 prosent. Å ta ut etterhåndstilskuddet endrer ikke vesentlig på dette mønsteret. Finansieringsandelen uten EHT er for hele perioden 27,6 prosent for dokumentarfilm og 25,6 prosent for spillefilm, men også her med betydelige variasjoner fra år til år.

¹⁶ Vi finner ingen spor av denne argumentasjonen i høringsnotat.

Figur 3.1: NFI-tilskuddenes andel av produksjonsbudsjettet, all kinofilm
2016-2020



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Vi kan heller ikke se at spillefilmen har mottatt en stadig større andel av fondsmidlene på bekostning av blant annet dokumentarfilm i årene fram mot forskriftsendringen. For hele perioden samlet, har omtrent 7,6 prosent av NFIs tilskudd til kinofilm (inkludert EHT) gått til dokumentarfilm. Andelen varierer fra vel 6 prosent i 2018 og 2019 til godt over 8 prosent i 2016 og 2020.

Vi har ikke hatt tilgang til data som har gitt oss muligheter for å gjennomføre tilsvarende analyser for dramaproduksjoner. Men her har tilskuddene fra NFI en helt annen innretning, hovedsakelig som en begrenset toppfinansiering over et budsjett hovedsakelig stilt til disposisjon av en strømmetjeneste eller TV-aktør. En sammenligning med finansieringen for spillefilm og dokumentar, gir derfor ikke så stor mening.

Proessen

Dialogen med bransjen om de planlagte endringene i tilskuddssystemet, blir fra NFIs ståsted vurdert som bred og grundig. Ifølge dokumentet som oppsummerer høringsvarene (NFI, 2021), ble det første varselet om prosessen gitt på TIFF i januar 2020, samtidig som Menons evaluering av tilskuddsordningene ble lagt fram. Dette innledet en dialog med sentrale bransjeaktører, blant annet Virke Produsentforeningen. De første konkrete forslagene til endringer, og begrunnelsene for disse, ble formidlet til bransjen gjennom notatet fra fase 1 (NFI, 2020a). I perioden mellom utsendelsen av dette dokumentet i juni, og fram til det mer formelle forslaget til endringer ble oversendt til KUD i begynnelsen av september, ble det gjennomført en rekke møter med bransjen, dels fysisk, men også digitalt på grunn av den pågående pandemien. Det opplyses at bransjeorganisasjonene leverte skriftlige innspill til NFI i etterkant av denne dialogen. Og til slutt, er det gjennom den formelle høringen i perioden 3. november til 16. desember at hele bransjen inviteres til å gi innspill til det endelige forslaget. En del av innspillene fra bransjen ble også tatt hensyn til i det endelige vedtaket til ny forskrift.

Flere av innspillene fra høringsrunden påpeker likevel at dialogen med interessentene forut for høringen har vært mangelfull. Dette bekreftes også av flere av bransjeaktørene vi har intervjuet i forbindelse med denne evalueringen.

Virke Produsentforeningen forteller at de i begynnelsen av prosessen opplevde at dialogen var god, men at de etter hvert erfarte at de, til tross for mange møter, ikke ble lyttet til. Dette gjelder særlig i den aller siste fasen hvor de mente at de ble stilt overfor et «*fait accompli*»:

«Vi kom til et punkt der NFI sa OK, vi har hørt hva dere sier, men nå gjennomfører vi endringene likevel. Og så lover vi at vi skal ha en gjennomgang og evaluering om kort tid der vi ser på effektene og om vi kan gjøre tilpasninger.»

En annen av bransjeorganisasjonene opplevde også manglende forankring i bransjen og en følelse av at beslutningene var tatt på forhånd.

Det er for så vidt ikke uvanlig at en offentlig beslutningsprosess er åpnere for innspill og dialog i de innledende fasene enn mot slutten når avgjørelsene skal fattes. Det synes likevel å være en gjennomgående oppfatning i bransjen av at de innspillene som den ble bedt om å gi, ikke ble grundig nok vurdert. En informant fra de regionale tilskuddsforvalterne beskriver en uryddig dialog som på et tidspunkt mer eller mindre brøt sammen. Også denne informanten beskriver siste fase av prosessen som et «*fait accompli*». Dette gjelder forslaget om de regionale forvalternes muligheter for å utløse EHT med et produksjonstilskudd på 3 millioner, som ble spilt inn helt på tampen av høringsrunden.

«Det ble aldri sendt på høring, bare lagt frem for oss som et forslag, take it or leave it. Ingen visste konsekvensene hvis vi ikke gikk med på det.»

«At vi endte der vi gjorde, var ikke resultat av ryddig og transparent prosess», legges det til.

Det som mange av høringsinstansene og de fleste av våre informanter legger vekt på, er at endringene ble gjennomført uten en grundig konsekvensutredning. «De skrudde på så mange parametere parallelt at verken de eller vi klarte å se det totale omfanget av det», sier en av bransjeorganisasjonene. «Det var ikke godt nok forankret, hverken i bransje eller i noe empiri eller undersøkelser eller utregninger som viste konsekvensene» sier en annen.

Påpekningen av manglende analyser av konsekvensene av de ulike endringene, synes rimelig. Det er lite konkrete tall og analyser i de ulike grunnlagsdokumentene vi har gjennomgått, og flere av tallene som faktisk oppgis, har vist seg vanskelig å rekonstruere (se over). Vi har heller ikke klart å finne dokumentasjon av prognosene over framtidige EHT-utbetalinger som gjengis i dokumentene. Menons evaluering av tilskuddsordningene (Menon, 2019), som var bestilt av KUD som en forberedelse til prosessen, inneholder mye grundige og relevante analyser, men utnyttet ikke som grunnlagsmateriale for de endringene som foreslås. I ett av dokumentene fra prosessen (NFI, 2021) begrunner NFI dette valget med at endringene på filmfeltet i løpet av 2020 hadde blitt så omfattende, at det ikke lenger ga mening å basere endringsforslagene på «*historiske tall*»:

«NFI understreker derfor at vurderingen av behovet for endringer ikke kun kan bygge på historiske tall. De analyser som er levert fra Menon, Virke Produsentforeningen og Ryssevik vil, på grunn av de endringene som har skutt fart gjennom hele 2020, ikke gi et riktig bilde av dagens situasjon. Endringene i finansieringen av norsk film gjør at presset på etterhåndstilskuddet blir stadig

sterkere og at behovet for en kontroll på denne automatiske ordningen blir styrket.»¹⁷ (NFI, 2021, s. 6)

Sitatet illustrerer igjen oppfattelsen av krise og uroen for et nært forestående sammenbrudd som synes å ha preget prosessen fra NFIs side i slutfasen, og som nok er en viktig årsak til at flere av våre informanter opplevde at de ble stilt overfor et ultimatum.

En av våre informanter, som observerte prosessen fra innsiden i NFI, bekrefter i all hovedsak denne oppfatningen. Informanten forteller at de opplevde at bransjen i utgangspunktet var forholdsvis positiv til å skru på tilskuddsordningene, og at mange var enige i at veksten i utbetaling av EHT ikke var bærekraftig. Mange i bransjen ble likevel tatt på senga av hvor omfattende de foreslåtte endringene var, og motstanden mot forslagene ble etter hvert stor. Informanten beskriver dialogen som mangelfull, at NFI langt på vei hadde bestemt seg for hvordan det skulle se ut, og at ingen dialog eller høringsvar i realiteten flyttet på noe særlig av det som sto i det aller første dokumentet fra juni 2020. Samme informant påpeker at det også var ulike meninger internt i NFI om omfanget av de endringene som ble foreslått, og at det fra enkelte ble anbefalt å sette prosessen på pause.

Alt i alt kan det derfor se ut til at prosessen, særlig etter utsendelsen av notatet i juni, fikk en dynamikk som kan ha gått ut over kvaliteten og grundigheten i arbeidet med den nye forskriften. Endringene er mer omfattende enn de som ble gjennomført i etterkant av Meld. St. 30 (2014–2015), men i motsetning til den gang, tok man seg ikke tid til en grundig utredning av konsekvensene av reformen. Dette er en tilnærming som så langt vi kan se, ikke er i tråd med retningslinjene i *Utredningsinstruksen* som regulerer hvordan statlig reformarbeid skal gjennomføres. Dette gjelder særlig kapittel 2 i denne instruksen som stiller krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget. Dokumentene vi har gjennomgått inneholder ingen grundige analyser, hverken av nåsituasjonen eller av de foreslåtte endringene, og tall og fakta som oppgis er mangelfullt dokumentert og i noen tilfeller ikke reproduserbare.

¹⁷ Med Ryssevik siktes det her trolig til et notat som ideas2evidence, ved Jostein Ryssevik, utarbeidet for Filmreg i november 2020 og som ble lagt som vedlegg til Filmregs svar på høringen (Ryssevik, 2020).

Kapittel 4: Regulering og kontroll over filmfondet

Å få kontroll over fremtidige EHT-utbetalinger var den viktigste begrunnelsen for å endre forskriften. Dette ville frigjøre midler til andre tilskuddsordninger, og gjøre det enklere for NFI å realisere målene for filmpolitikken. I dette kapittelet vurderer vi i hvor stor grad NFI har lyktes med dette, både på kort og noe lengre sikt.

Utgangspunktet

Som vist i kapittel 3, var den forventede veksten i EHT-utbetalinger den viktigste begrunnelsen for å endre forskriften. Målet var både å *reducere* og *stabilisere* disse utbetalingene, og samtidig gjøre det enklere å *beregne nivået* på utbetalingene framover i tid. Fra et forvaltningsmessig ståsted var det utfordrende å forplikte et betydelig og ukjent beløp av fondets midler i inntil tre år fra filmenes lanseringsdato, gitt at summen av tilgjengelige fondsmidler tildeles i årlige statsbudsjett.

De fleste vi har intervjuet i forbindelse med evalueringen har forståelse for at det var nødvendig å ta tak i denne problemstillingen. Det ser også ut til å være den generelle vurderingen i mange av innspillene fra høringsrunden. Det var omfanget av disse endringene de fleste reagerte på, og at det ble gjort endringer i alle parameterne som styrer tilgangen og størrelsen på EHT-tilskuddet samtidig. Også Menons evaluering av tilskuddsordningene (Menon, 2019) anbefalte at størrelsen på EHT-utbetalingene måtte stabiliseres og kontrolleres bedre, men forslagene til hvordan dette skulle gjøres var mer moderate enn de som ble foreslått av NFI.

EHT-utbetalingene i 2019 var på 166 millioner, og var i 2020 estimert til 187 millioner. De faktiske utbetalingene i 2020 endte derimot på 142 millioner. Ambisjonene for revisjonsprosessen var opprinnelig å redusere de årlige utbetalingene til rundt 100 millioner kroner og deretter å stabilisere utbetalingene på dette nominelle nivået framover i tid. I slutten av prosessen, hvor også film i konsulentordningen og film med regionale tilskudd over 3 millioner fikk anledning til å søke om EHT, ble ambisjonene redusert til årlige utbetalinger «i underkant av 150 millioner» (NFI, 2021). Når man skal vurdere i hvor stor grad NFI, gjennom forskriftsendringen, fikk kontroll på filmfondet, er det dette måltallet det er mest naturlig å ta utgangspunkt i. I tillegg bør det vurderes i hvor stor grad endringene har gjort det enklere å estimere fremtidige utbetalinger.

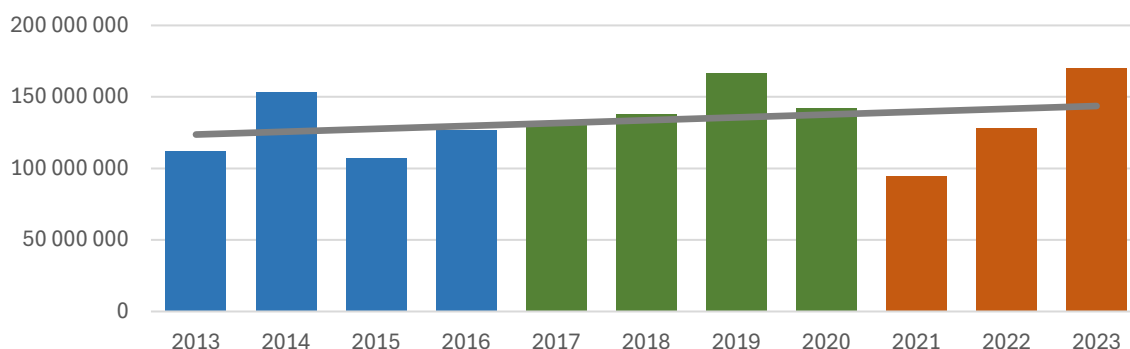
Utviklingen i EHT-utbetalinger over tid

Figur 4.1 viser utbetalinger av EHT per år i løpende priser, fra 2011 og fram til og med 2023.¹⁸ Vi har benyttet ulike farger på søylene til å markere de tre regelverkene som har vært benyttet i denne perioden. Det er betydelige svingninger fra år til år med tre klare toppe, i 2014, 2019 og 2023. Den

¹⁸ Data er basert på et uttrekk fra NFIs tilskuddsdatabase som ble stilt til disposisjon for denne evalueringen. For årene 2014-2020 er tallene i tråd med tabeller fra NFIs årsrapporter. For året 2020 er det mindre avvik fra årsrapporten, mens årsrapporten for 2022 har et nytt oppsett som gjør det vanskelig å sammenligne de to kildene. Årsrapport for 2023 var ikke publisert på tidspunktet for disse analysene.

høyeste EHT-utbetalingen noensinne fant altså sted i 2023, to år etter forskriftsreformen som skulle få kontroll på disse utbetalingene (se mer om dette nedenfor). Om vi ser hele perioden under ett, er det en svak oppadgående trend (markert med den grå trendlinjen). Men denne veksten er svakere enn prisveksten i samme periode. I indeksregulerte kroner har det med andre ord vært en svak reduksjon i EHT-utbetalingene over tid.

Figur 4.1: Utbetalinger av EHT per år (løpende priser), 2013-2023

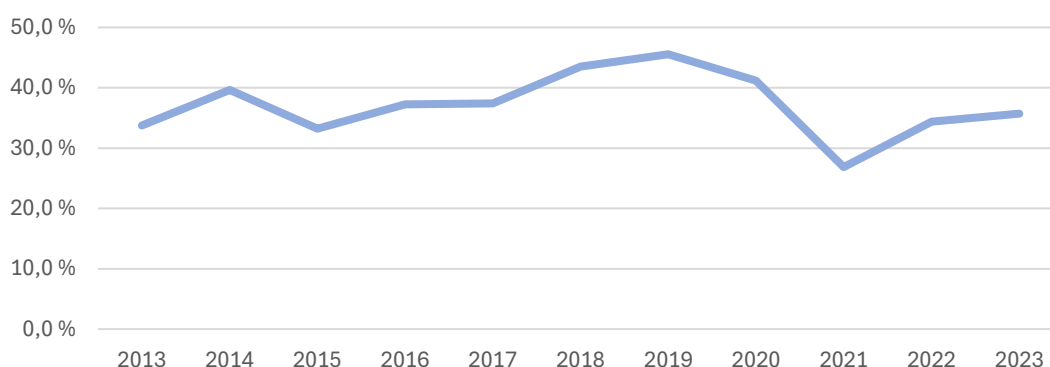


Kilde: NFI tilskuddsdatabasen

For de som var engasjert i gjennomgangen av tilskuddsordningen, var det nok utviklingen i de fem årene før 2020 som skapte uro. I denne perioden vokste EHT-utbetalingene med nesten 60 millioner, fra 107 millioner i 2015 til 166 millioner i 2019. Dette er en vekst på 55 prosent som ligger langt over prisveksten.

For å få et bilde av den relative betydningen av de årlige EHT-utbetalingene, må tallene ses i forhold til veksten i NFIs tilskuddsmidler.¹⁹ Dette er vist i figur 4.2.²⁰

Figur 4.2: EHT-utbetalingenes andel av NFIs tildelinger av tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av kinofilm, 2013-2023



Kilde: NFI tilskuddsdatabasen

¹⁹ I hele perioden 2013-2023, har NFIs tilskuddsmidler til utvikling, produksjon og lansering av dokumentar og spillefilm økt med vel 48 prosent. Dette er noe høyere enn prisveksten som er på ca. 39 prosent.

²⁰ Merk at summen av tildelinger bare inkluderer spillefilm og enkeltstående dokumentarer. Drama, dramaserier, dokumentarserier og kortfilm er holdt utenfor.

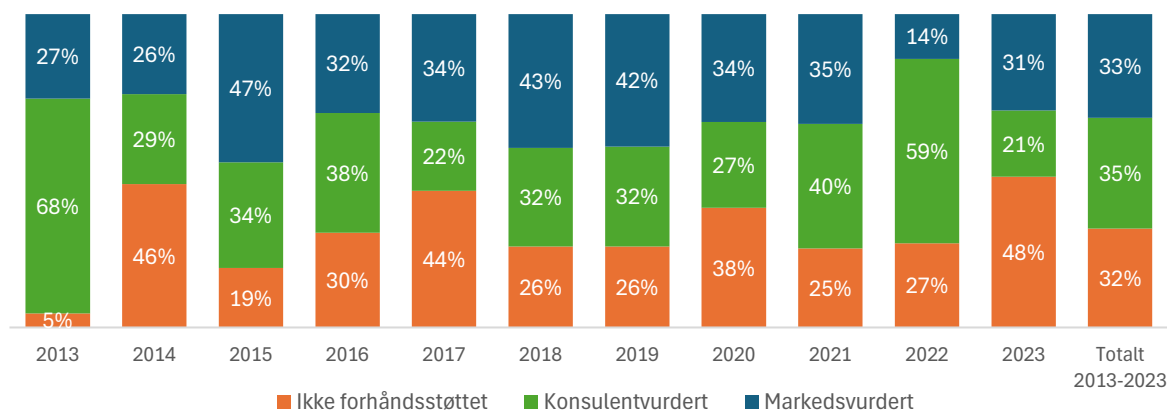
I gjennomsnitt gjennom hele perioden, har 36 prosent av NFIs årlige utbetalinger av tilskudd til utvikling, produksjon og lansering til kinofilm vært etterhåndstilskudd, men med relativt store variasjoner over tid (fra 27 til 44 prosent). Også når vi ser på EHT-utbetalingenes relative betydning, er det en økende trend mellom 2015 og 2019.

Ved første øyekast kan det også være nærliggende å tolke nedgangen i EHT-utbetalingene etter 2019, både i løpende kroner og i prosent av tilskudd til kinofilm, som et uttrykk for at medisinen virker. Dette er likevel ikke hele forklaringen. For det første startet nedgangen før den nye forskriften ble satt i verk. For det andre ble et stort antall filmprosjekter hentet fram fra produsentenes skuffer og skap i løpet av 2020 for å komme med i søknadsbunken før endringene trådte i kraft. Et flertall av premierefilmene fra 2021 til 2023 har derfor mottatt EHT-tilskudd etter det gamle regelverket (se figur 4.5 nedenfor). I tillegg kommer virkningene av pandemien som førte til redusert produksjonsaktivitet og et utfordrende kinomarked både i 2020, 2021 og de første månedene av 2022. Vi kommer derfor tilbake til dette spørsmålet med litt mer detaljerte analyser nedenfor.

Hvilke typer filmer driver EHT-utbetalingene?

I vurderingene rundt etterhåndstilskuddet i 2020 var det tre grupper av film det handlet om; film i markedsordningen, film i konsulentordningen og film uten forhåndsstøtte fra NFI. Fordelingen av EHT-utbetalingene over tid til film under disse tre ordningene er vist i figur 4.3.

Figur 4.3: Fordeling av EHT-utbetalinger på film i ulike ordninger, 2013-2023



Kilde: NFI tilskuddsdataasen

For hele perioden samlet er fordelingen omtrent lik med en tredjedel på hver. Fordelingen varierer likevel mye fra år til år. I flere av årene som ledet fram til forskriftsendringen, spesielt 2018 og 2019, var det markedsfilmene som stod for den største delen av EHT-utbetalingene. Men det var også år hvor det var film uten forhåndsstøtte som dominerte, spesielt 2017 og 2020.

Ser vi perioden hvor EHT-utbetalingene vokste mest (2016-2019) under ett, er rundt 38 prosent utbetalinger til markedsfilm, mens utbetalingene til konsulentfilm og film uten forhåndsstøtte utgjorde omtrent 31 prosent hver. I det mest radikale forslaget, der det bare var markedsfilm som skulle kvalifisere for EHT, kunne man da sett for seg at utbetalingene kunne blitt redusert med vel 60 prosent, dvs. til et nivå et sted mellom 50 og 60 millioner kroner. I kroner og øre ble det i denne perioden utbetalt rundt 53 millioner per år i EHT til markedsfilm. Samtidig inneholdt dette forslaget også en intensjon om flere filmer i markedsordningen, samt at hver enkelt film skulle få mer EHT og

tilsvarende mindre FHT. Reduksjonen i de totale EHT-utbetalingene ville dermed blitt mindre, men målet om en stabilisering rundt 100 millioner, kan likevel synes noe forsiktig i dette scenariet.

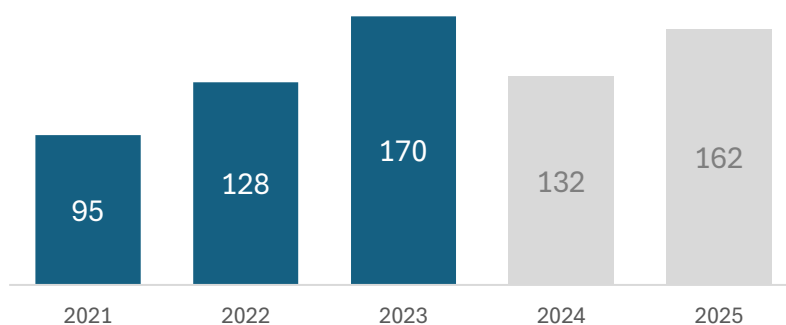
I den endelige modellen, der både konsulentfilm og enkelte filmer uten forhåndstilskudd skulle kvalifisere, var det nok vanskeligere å gi et rimelig sikkert estimat på de potensielle reduksjonene i etterhåndstilskuddet. Men med høyere terskler og lavere maksimumstak i konsulentordningen, samt en kraftig innstramning av mulighetene for film uten forhåndsstøtte, burde det ligge til rette for en betydelig reduksjon i de totale utbetalingene. Også her kan målet om en stabilisering i underkant av 150 millioner derfor synes noe forsiktig. De gjennomsnittlige utbetalingene i perioden 2017-2020, det vil si under det daværende regelverket, var tross alt lavere enn dette måltallet, nokså nøyaktig 144 millioner. Denne vurderingen bekreftes også av simuleringene vi gjennomfører i kapittel 6 som viser at reduksjonen i EHT-utbetalinger ville kunne blitt på minimum 50 millioner kroner per år dersom forskriftsendringen fra 2021 hadde vært gjeldende for all film i perioden 2017-2023. Det vil med andre ord si en stabilisering av EHT i underkant av 100 millioner.

Alt i alt kan det derfor se ut til at estimatene for hvor store besparelser de ulike alternativene ville kunne gi, har vært lavere enn det som synes naturlig med utgangspunkt i det empiriske materialet fra de fire årene før reformarbeidet startet.

EHT-utbetalinger i perioden etter endringen

Som vist i figur 4.4 under, ble det utbetalt 394 millioner i EHT i de tre årene etter forskriftsendringen (2021-2023), men med store variasjoner fra år til år. Dette gir et årsgjennomsnitt på ca. 131 millioner som er noe lavere enn under det forrige regelverket (2017-2020), hvor snittet ligger på rundt 144 millioner. Ifølge opplysninger fra NFI, gir prognoser for 2024 og 2025 EHT-estimat på henholdsvis 132 og 163 millioner. Årsgjennomsnittet for hele perioden 2021-2025 blir dermed vel 138 millioner, som er 6 millioner lavere enn for perioden før.

Figur 4.4: Faktisk utbetalt EHT 2021-2023, EHT-prognose 2024 og 2025 (millioner kroner)



Kilde: NFI tilskuddsdatabasen, samt prognoser formidlet fra NFI

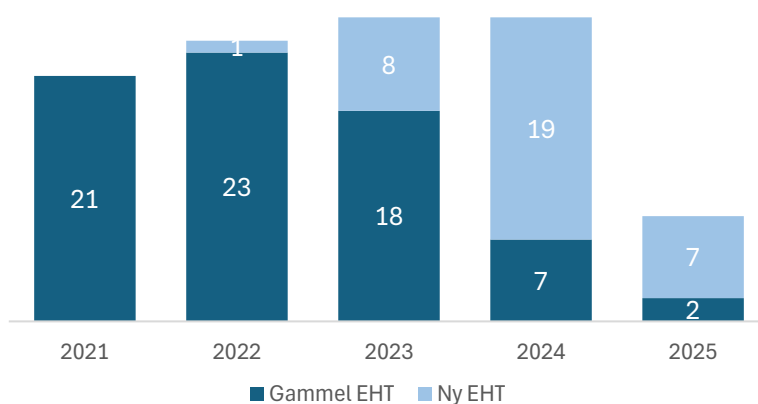
Vurderingene av hvorvidt forskriftsendringen har ført til en reduksjon av EHT-utbetalingene, avhenger derfor av ståsted. Sett i retrospekt, kan man kanskje si at EHT-utbetalingene fremstår som en rimelig konstant størrelse, som til tross for markerte svingninger fra år til år, har vært stabil over en lengre periode. Sett fra året 2020, og fra en posisjon der de som jobbet med forskriftsendringen så for seg at

EHT-utbetalingene ville gå inn i en fase med ukontrollert vekst, er det mer nærliggende å si at forskriftsendringen har gitt det forventede resultatet. Som nevnt var ambisjonene for den gjennomførte endringen å stabilisere EHT-utbetalingene på et nivå i underkant av 150 millioner kroner. Med et snitt på 143 millioner, må dette kunne sies å være et rimelig presist anslag. Det springende punktet bak dette resonnementet, er likevel om den ukontrollerte veksten man så for seg i 2020 bygde på solide analyser, eller om den i større grad var basert på antagelser. Dette er et spørsmål som det har vist seg vanskelig å få et definitivt svar på.

Sammensetningen av EHT-utbetalingene etter 2021

En utfordring med å vurdere nivået på EHT-utbetalingene i etterkant av forskriftsendringen i 2021, er at svært mange filmer fortsatt mottar EHT etter det gamle regelverket. Som nevnt over, benyttet mange produsenter seg av muligheten til å søke tilskudd for så mange filmer som mulig, før endringen trådte i kraft. Flere av produsentene vi har snakket med, forteller at de gjorde dette fordi de opplevde usikkerheten rundt det nye regelverket som stor, og at de var redde for at en rekke prosjekter som var i ulike stadier av utvikling, ville måtte legges vekk fordi de ikke lenger ville la seg finansiere under det nye regimet. Med tanke på tidsintervallet mellom søknad og premiere, vil dette si at det i flere år etter forskriftsendringen vil finnes filmer som kvalifiserer for EHT etter gammel ordning. Dette er illustrert i figur 4.5 basert på data fra kinofilmdatabasen. Tallene for 2025 er foreløpige, og langt fra komplette.²¹

Figur 4.5: Filmer innsøkt etter gammel og ny ordning etter premieredato, 2021-2023



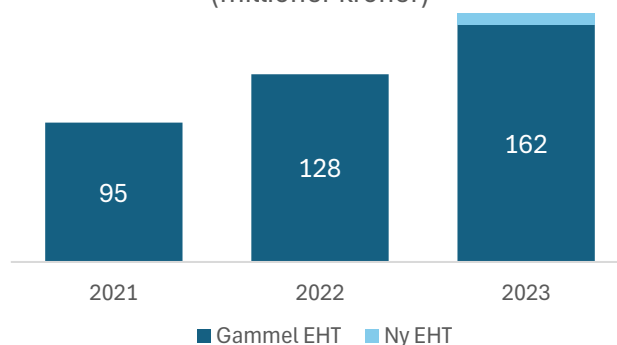
Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Som figuren viser, er ingen av filmene med premiere i 2021 berørt av det nye regelverket. I 2022 er det bare én premiefilm som er innsøkt etter ny ordning og i 2023 øker tallet til åtte. Dette betyr at det først er i 2024 at flertallet av filmene er innsøkt etter nytt regelverk og man vil begynne å få et reelt bilde av hvordan den nye forskriften vil slå ut.

Samtidig betyr dette at mer eller mindre hele summen av EHT som er utbetalt etter 2021 er utløst av filmer som er innsøkt etter det gamle regelverket, jf. figur 4.6.

²¹ Merk at tallene for premiefilmer for 2024 også har noen mindre mangler i den versjonen av kinofilmdatabasen som vi har hatt tilgang til.

Figur 4.6: Utbetalt EHT til filmer etter nytt og gammelt regelverk, 2021-2023 (millioner kroner)



Kilde: NFI tilskuddsdatabasen

Diskusjon

Som gjennomgangen over viser, er spørsmålet om i hvor stor grad forskriftsendringen har gitt NFI bedre kontroll over filmfondet, vanskelig å besvare med et enkelt ja eller nei. Om man aksepterer premisset om at EHT-utbetalingene var ute av kontroll og ville beslaglegge en raskt økende andel av fondets midler om ikke noe ble gjort, er svaret uten tvil ja. Den antatte vekstbanen brytes. Men om man ser bort fra de mest dramatiske framtidsbeskrivelsene fra 2020, og heller ser på de faktiske EHT-utbetalingene i årene før forskriftsendringen, er effektene av endringen mindre tydelig. I nominelle kroner er de gjennomsnittlige EHT-utbetalingene under forrige og nåværende regime omtrent de samme.

Tar vi prisstigningen inn i ligningen, og i tillegg ser på EHT-utbetalingenes andel av NFIs tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av kinofilm, er nivået likevel klart lavere. Mens EHT under det forrige regelverket (2017-2020) i gjennomsnitt stod for 41 prosent av NFIs tilskudd til kinofilm, er denne andelen redusert til 32 prosent i gjennomsnitt under det nåværende regimet (2021-2023). Målet om at en større andel av fondets midler skulle kunne benyttes til å jobbe for hele spekteret av filmpolitiske målsettinger, kan derfor sies å være nådd. Men fordi nesten all film fram til nå har vært vurdert under det gamle EHT-regelverket, skyldes dette i all hovedsak andre årsaker enn forskriftsendringen.

Alt i alt er det utfordrende å isolere effekten av forskriftsendringen fra andre endringer som har skjedd i samme periode. Det ene er pandemien, som uansett ville ført til en reduksjon i EHT-utbetalingene i 2020 og 2021 på grunn av utsatte prosjekter og et trøblete kinomarked. Det andre er bølgen av filmer som ble søkt inn etter gammelt regelverk i månedene før forskriftsendringen. Denne bølgen førte på den ene siden til en opphopning av film som konkurrerte om NFIs tilskuddsmidler. På den andre siden medførte den at det ennå vil gå et år eller to før vi vil kunne studere de rendyrkede konsekvensene av det nye regelverket. Mange av aktørene vi har snakket med, påpeker at dette var en utfordring som kunne vært unngått dersom dialogen med bransjen hadde vært bedre og konsekvensene av de ulike endringene skikkelig utredet. I dette perspektivet kan det derfor hevdes at måten reformprosessen ble håndtert på av NFI, bidro til å redusere forutsetningene for å lykkes, i det minste på kort sikt.

Et annet relevant spørsmål er om det nye regelverket har gjort det enklere for NFI å lage rimelig sikre prognoser på fremtidige EHT-utbetalinger. Dette er viktig fra et forvaltningsmessig ståsted. EHT-

regelverket forplikter NFI over flere år og en god kontroll på fondet forutsetter at størrelsen på utbetalingene for de nærmeste årene kan estimeres uten at usikkerheten er for stor.

Utfra våre vurderinger ser det ut til at forutsetningene for å lage mer presise prognoser er blitt bedre. Dette skyldes ikke nødvendigvis at selve beregningsmodellene er blitt mer presise, men at enkelte sider ved det nye regelverket har gjort det enklere å definere populasjonen av filmer som vil kvalifisere for EHT. Det gjelder for det første regelen om at filmer i konsulentordningen må søke om EHT samtidig som de søker om produksjonsstøtte. For det andre gjelder det regelen om at filmer med regionalt produksjonstilskudd over 3 millioner, også må søke om etterhåndstilskuddet «*innen innsending av dokumentasjon av fullfinansiering til regional tilskuddsforvalter og før igangsetting av produksjonsfasen*» (§ 3-9). Særlig den siste delpopulasjonen av filmer var mindre tydelig definert under det foregående regelverket og filmer med rett til EHT kunne «dukke opp» på kortere varsel.

Når det gjelder usikkerheten rundt den enkelte films sannsynlighet for å nå terskelverdiene for solgte kinobilletter, samt den videre inntektsutviklingen i markedet, har det ikke skjedd vesentlige endringer. Dette er et element av usikkerhet som er bygget inn i selve regelverket for etterhåndstilskuddet og vil aldri fullt ut kunne elimineres.

Kapittel 5: Maktfordeling og regional finansiering av film

En av de tydeligste kritikkene mot forskriftsendringen som ble diskutert i 2020 handlet om maktfordeling og mulighetene for å produsere kinofilm uten forhåndstøtte fra NFI. Kritikken kom særlig fra de regionale filminstitusjonene og den regionale filmbransjen som tolket forslagene som et brudd med grunnlaget for filmpolitikken som ble etablert etter Meld. St. 30 (2014–2015) En fremtidsrettet filmpolitikk. I dette kapittelet studerer vi innholdet i, og prosessen rundt, forskriftsendringen i et slikt maktperspektiv, og vi vurderer hvilken betydning forskriftsendringen har hatt, og vil få, for mulighetene til å produsere kinofilm utenfor NFIs vurderingsbaserte ordninger. Vi diskuterer også maktforhold og maktfordeling i et noe videre perspektiv enn det regionale.

Utgangspunktet

Den norske filmpolitikken har over flere tiår vært preget av spenninger og maktkamp mellom sentrum og periferi - mellom en filmbransje og et statlig forvaltningsapparat konsentrert i Oslo, og filmskapere og et regionalt forvaltningsapparat i andre deler av landet.

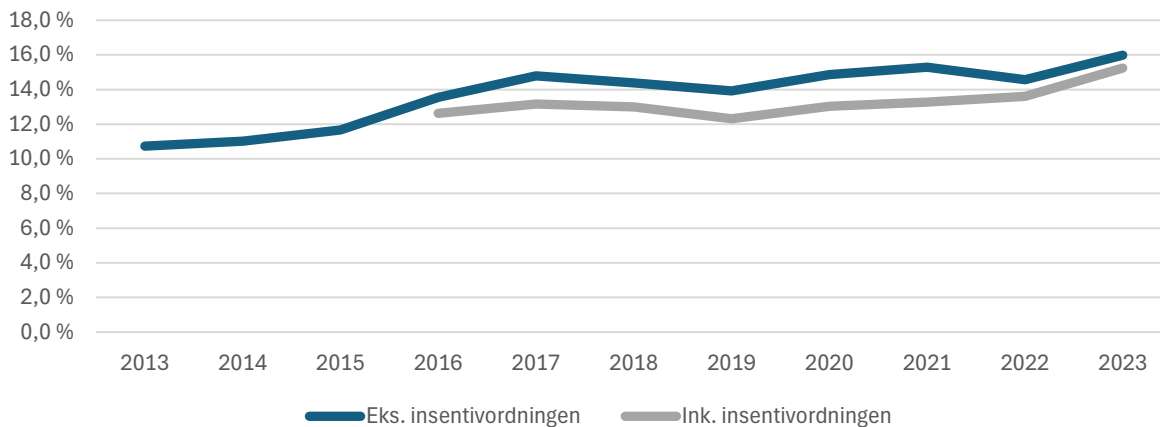
På statlig nivå har det i denne perioden foregått en betydelig konsolidering og maktkonsentrasjon i det som i dag er blitt til NFI. Mens det i 1990-årene var hele tre statlige institusjoner som forvaltet de statlige tilskuddene til filmproduksjon, ble hele tilskuddssystemet i 2001 lagt inn under det nyopprettede Norsk Filmfond. En rekke andre oppgaver og funksjoner ble i samme reform fordelt mellom Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling. I 2007, i etterkant av *Veiviseren* (Meld. St. 22, 2006–2007) ble en ytterligere konsolidering foretatt, da alle funksjoner og institusjoner, inkludert tilskuddssystemet, ble samlet i Norsk filminstitutt etter modell fra de tilsvarende instituttene i Danmark og Sverige. Og i etterkant av *En fremtidsrettet filmpolitikk* (Meld. St. 30, 2014–2015) styrkes NFIs rolle enda et par hakk. Med utgangspunkt i prinsippet om «armlengdes avstand», får NFI mandat til å fastsette fordelingen av bevilgede midler mellom de ulike tilskuddsordningene, og til å utarbeide forskrifter for ordningene. Fordelingen av midler til regionale sentre og fond blir med dette overført til NFI, samtidig som instituttet får økt sin innflytelse over tilskuddssystemets utforming.

Også på regionalt nivå har det blitt mobilisert ressurser og bygget institusjoner. Disse er skapt av kommuner og fylkeskommuner som har ønsket å benytte filmproduksjon som verktøy for å nå egne lokal- og regionalpolitiske mål. Utviklingen starter med etableringen av Nordnorsk filmsenter i 1981 og avsluttes med Oslo Filmfond i april 2021. I løpet av disse fire tiårene, men hovedsakelig etter årtusenskiftet, har hele landet blitt dekket av både filmsentre og filmfond, alle med et mål om å bygge filmbransje og stimulere til filmproduksjon i sine regioner. Regionenes filmsatsing har i noe mindre grad enn den nasjonale filmpolitikken vært styrt av kulturpolitiske motiver. Et viktig supplerende mål har vært å skape næringsaktivitet og arbeidsplasser, og å gjøre steder og regioner attraktive som bosteder og turistdestinasjoner.

Den regionale filmsatsingen dukket for første gang opp på statsbudsjettet i 2005, men ble først formalisert med omleggingen av filmpolitikken i kjølvannet av *Veiviseren* (Meld. St. 22, 2006-2007). Fra dette tidspunktet økte tildelingene, og rollefordelingen mellom de statlige og regionale tilskuddsordningene ble tydeligere definert. Det neste steget ble tatt i 2015-2016, i etterkant av Meld. St. 30, 2014-2015. Denne omleggingen kan fra ett perspektiv ses som et kompromiss mellom staten og regionene. Staten ga regionene en mer tydelig rolle i gjennomføringen av de nasjonale filmpolitiske målene, kombinert med klare signaler om at filmbransjen og filmproduksjonen i regionene skulle styrkes. Til grunn for dette lå tydelig uttrykte målsettinger om *maktspredning, innholds- og skapermangfold*. For å oppnå disse målene, måtte regionene legge interne motsetninger til side og godta en omfattende konsolidering og konsentrasjon av ressursene. Heller enn å spre midlene for tynt ut over hele landet, skulle det legges til rette for etablering av *regionale tyngdepunkt* som kunne fungere som en reell motvekt mot en i all hovedsak Oslo-dominert filmbransje.

Det er dette filmpolitiske landskapet som er konteksten for diskusjonen om etterhåndstilskuddets utforming i 2020. Regionene mente at signalene i filmmeldingen om maktspredning og styrking av regional filmbransje og filmproduksjon ikke hadde blitt fulgt opp, og tilskuddene til de regionale institusjonene hadde ikke vokst vesentlig over de siste årene. I løpende priser hadde tilskuddet økt fra 75 millioner i 2017 til vel 108 millioner i 2020, men som andel av NFIs samlede tilskuddsmasse hadde det stått på stedet vil med i underkant av 15 prosent. Dette er illustrert i figur 5.1 som viser regionaltilskuddets andel av de samlede tilskuddene forvaltet av NFI over tid.²²

Figur 5.1: De regionale filminstitusjonenes andel av alle statlige tilskudd forvaltet av NFI, 2013-2023



Kilde: NFI tilskuddsdatabasen

I tillegg forteller våre informanter fra de regionale filminstitusjonene at dialogen mellom Filmreg og NFI var utfordrende i denne perioden. Samtidig ble det nok opplevd som frustrerende at det over mange år hadde vist seg vanskelig å etablere en bærekraftig filmbransje utenfor Oslo-området. Perioder med vekst og optimisme ble som hovedregel avløst av nedgang og utflytting av kjernekompetanse. Dette handlet nesten alltid om problemer med å opprettholde nok produksjonsaktivitet over tid til å holde på de flinke folka. At hovedtyngden av tilskuddene i NFIs

²² NFIs samlede tilskudd er hentet fra tilskuddsdatabasen og inkluderer alle tilskuddstyper. Tall for insentivordningen og de regionale filminstitusjonene er hentet fra tilskuddsdatabasen, NFIs årsrapporter og statsbudsjettet.

vurderingsbaserte ordninger gikk til produksjonsselskap fra Oslo, ble av de regionale aktørene vurdert som den viktigste årsaken til dette.

Etterhåndstilskuddet hadde i dette perspektivet vært en gunstig ordning for regionene. Det hadde gjort det mulig for fondene å finansiere opp filmer fra regionale produsenter gjennom en kombinasjon av tilskudd og investeringer, og basert på en forventning om at etterhåndstilskuddet ville bidra til at filmene gikk i balanse. EHT-ordningen skapte dermed en alternativ finansieringsmodell for filmer som ikke slapp gjennom i NFIs vurderingsbaserte ordninger, og ble følgelig sett på som et *demokratiserende og maktspredende* element i den norske filmpolitikken.

Det er i dette perspektivet vi må forstå hvorfor nettopp forslaget om å fjerne etterhåndstilskuddet for ikke forhåndsfinansiert film skapte en såpass opphetet debatt. NFI bidro nok selv til å fyre opp under disse motsetningene. Ifølge Menons evaluering av tilskuddsordningene på filmområdet fra 2019 (Menon, 2019), var sentrale personer i NFI svært negative til filmer som ikke hadde oppnådd forhåndsstøtte sentralt:

«Filmer som produseres uten forhåndstilskudd fra NFI blir ansett som uønskede og omtalt som «problemer».»²³

I dokumentet fra første fase av reformprosessen (NFI, 2020a) som NFI delte med bransjen i juni 2020, serveres også følgende brannfakkell:

«I dag er det ikke anbefalt fra NFI å produsere spillefilm i regionene, da dette legger press på NFIs fondsbudsjett gjennom EHT-utbetalinger.»²⁴

Dette ble nok lest som et «maktspråk» som fra et regionalt ståsted ble tolket som et uttrykk for at NFI ønsket å benytte forskriftsendringen som et middel til å redusere regionenes muligheter til å påvirke hvilke filmer som skulle bli produsert i Norge.

Produsenter fra regionene som vi har snakket med, er tydelige i sine tilbakemeldinger. En produsent uttrykker det slik:

«Fjerning av EHT representerer en veldig tydelig sentralisering og maktkonsentrasjon av beslutningene om hvilke filmer som skal lages, og det blir helt feil. Jeg synes det strider mot alle kulturpolitiske mål som er vedtatt i stortingsmeldinger og diskusjoner, og synes NFI har gått langt utover sitt mandat.»

En annen tar enda hardere i:

«Dette er det største regionale sviket som er gjort. Publikum over hele landet har krav på å få filmer fra hele landet på norsk. Det er like viktig å lage film fra Sogn som fra Grünerløkka. [...] Film er en kunstform, den er ikke så strømlinjeforma. Man må kunne gjøre ting på en annen måte. Nå er det sånn at hvis en konsulent i Oslo ikke skjønner det, så blir det ikke noe av filmen.»

Og om framtidsutsiktene legges det til:

²³ Menon, 2019, s. 117

²⁴ NFI (2020a), s. 12 og 19

«De siste filmene som har fått EHT på gammel ordning kommer nå. Det er nå monopolet begynner. Nå har de all makt.»

Ikke bare regionale motsetninger

En forvalter av statlige tilskudd vil alltid ha makt – særlig om tildelingene ikke er regelstyrt, men basert på vurderinger. Spørsmålet om maktkonsentrasjon handler derfor om i hvor stor grad alle filmprosjekter skal gjennom det samme vurderingsbaserte nåløyet, eller om det skal finnes alternative kanaler som gir en reell mulighet for å fremskaffe den nødvendige finansieringen.

Produsentenes syn på dette spørsmålet er langt på vei bestemt av hvor i landet de holder til, og hvilke typer film de produserer. Flertallet av produsentene, og særlig de som er lokalisert i Oslo, vil nok ikke skrive under på at dette først og fremst handler om en motsetning mellom sentrum og periferi i norsk filmproduksjon. Mange av disse er likevel opptatt av at muligheten for å kunne produsere film uten forhåndsstøtte fra NFI er viktig med tanke på mangfold, demokrati og maktspredning. En slik alternativ kanal bør være til stede for å sikre at ulike stemmer slipper til, blir det påpekt.

En Oslo-basert produsent, sier det slik:

«Når man ikke får EHT uten FHT, så er det veldig udemokratisk. [...] Det er innskrenkende at det sitter ett institutt som bestemmer alt som lages. Da vil det ikke være noe som kommer fra grasrota. [...] Det å fjerne muligheten til å få EHT uten FHT har ikke gjort oss noe, men bransjen har blitt fattigere.»

En annen Oslo-basert produsent, som påpeker at «vi har vært heldige nok til å ha vært på innsiden av denne maktkonsentrasjonen og hatt godt uttelling», mener likevel på et prinsipielt grunnlag at:

«[...] for stor maktkonsentrasjon er uheldig. Da må det finnes ventiler som ligger utenfor.»

Tilsvarende argumenter fremføres av de sentrale bransjeorganisasjonene vi har snakket med. En av disse sier det slik:

«[...] det at man har mulighet til å finansiere ting andre veier enn via NFI, det er jo litt vesentlig. Også fra et mangfoldsperspektiv, at man slipper til flere ulike stemmer som kanskje ikke hadde kommet gjennom nåløyet til NFI.»

Men vi har også snakket med Oslo-baserte produsenter som er mindre opptatt av muligheten for å lage film utenfor NFIs vurderingsbaserte ordninger. Dette er gjerne blant de største produsentene, som har hatt rimelig god uttelling i NFI-systemet. Et viktig argument blant disse er at de totale midlene er knappe og at en «sentralisert kuratering» gjennom NFI-systemet sikrer den beste utnyttelsen av disse ressursene. To sitater illustrerer denne posisjonen:

«Jeg ønsker egentlig ikke at det skal være så lett å lage film uten FHT. Midlene blir så små.»

«Vi er et bitte lite land med begrensa midler til film og filmproduksjon. Så jeg er jo tilhenger av konsentrasjonen av makt.»

De samme produsentene stiller også spørsmålstegn ved hvor fornuftig det er at midlene fordeles mellom et statlig og et regionalt forvaltningsapparat. De ønsker seg en mer helhetlig tilnærming uten for mange sprikende prioriteringer:

«Sånn som det har blitt, så opplever jeg at pulveriseringen i liten grad gagnar den samlede norske filmbransjen.»

Meningene blant produsentene er med andre ord delte, og som sitatene over illustrerer, kan vi noe forenklet skille mellom tre posisjoner:

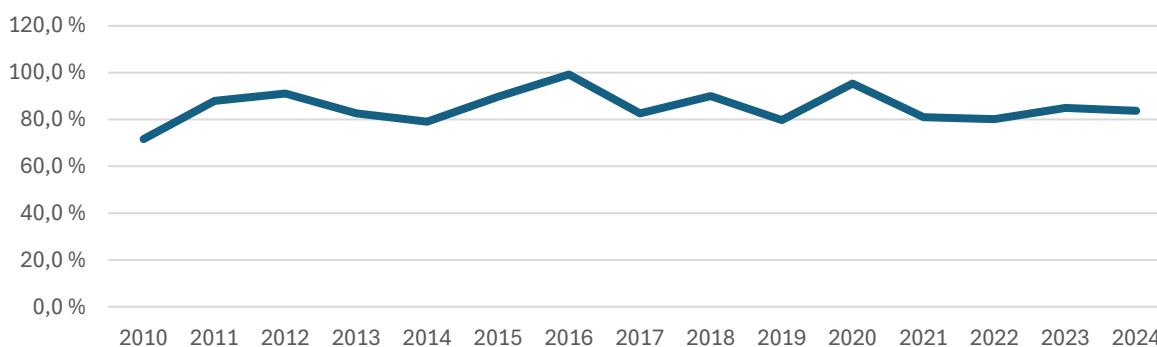
- de som først og fremst ser dette som en maktkamp mellom en filmbransje og et statlig forvaltningsapparat konsentrert i Oslo og filmskapere og et regionalt forvaltningsapparat i andre deler av landet,
- de som er mindre opptatt av det regionale, men som like fullt mener at det er viktig at det finnes en alternativ finansieringskanal ved siden av NFIs vurderingsbaserte ordninger, og
- de som i all hovedsak er fornøyd med at midlene og makten er konsentrert hos NFI.

Regional fordeling av NFIs tilskudd

Et sentralt element i de regionale aktørenes argumentasjon, har hele tiden vært at brorpartene av NFIs tilskudd går til produksjonsselskap i Oslo. Produsenter fra regionene har, med andre ord, større problemer med å nå igjennom i NFIs vurderingsbaserte tilskuddsordninger, sies det. I det følgende ser vi nærmere på hvordan NFIs tilskuddsmidler er blitt fordelt mellom produsenter lokalisert i Oslo, og produsenter fra andre deler av landet.

Figur 5.2 viser hvor stor Oslo-produsentenes andel har vært i perioden 2010-2024. Tallene inkluderer alle tilskudd til utvikling, produksjon og lansering av kinofilm, inkludert EHT.²⁵ Oslo-selskapenes andel vokste svakt fram mot 2016, og har deretter variert mellom 80 og 95 prosent uten noen tydelig utviklingstrend. For årene etter 2020 ligger tallene rimelig stabilt mellom 80 til 85 prosent.

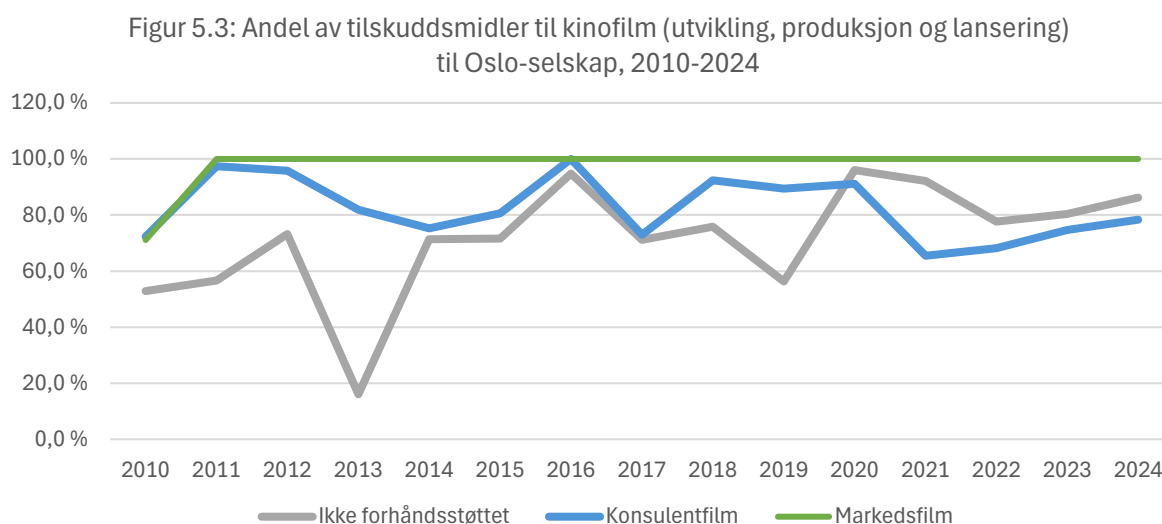
Figur 5.2: Andel av tilskuddsmidler til kinofilm (utvikling, produksjon, inkludert EHT og lansering) til Oslo-selskap, 2010-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

²⁵ Tallene er basert på data fra NFIs kinofilmdatabase. Produksjonsselskapenes fylkesplassering er hentet fra NFIs tilskuddsdatabase. For selskap som mangler disse opplysningene, er dette gjort med søk på selskapsadresse i Foretaksregisteret. Alle selskap har fått en konsistent plassering for alle tilskudd i hele perioden basert på selskapets registrerte adresse i Foretaksregisteret. For noen selskap varierer dette i tilskuddsdaten.

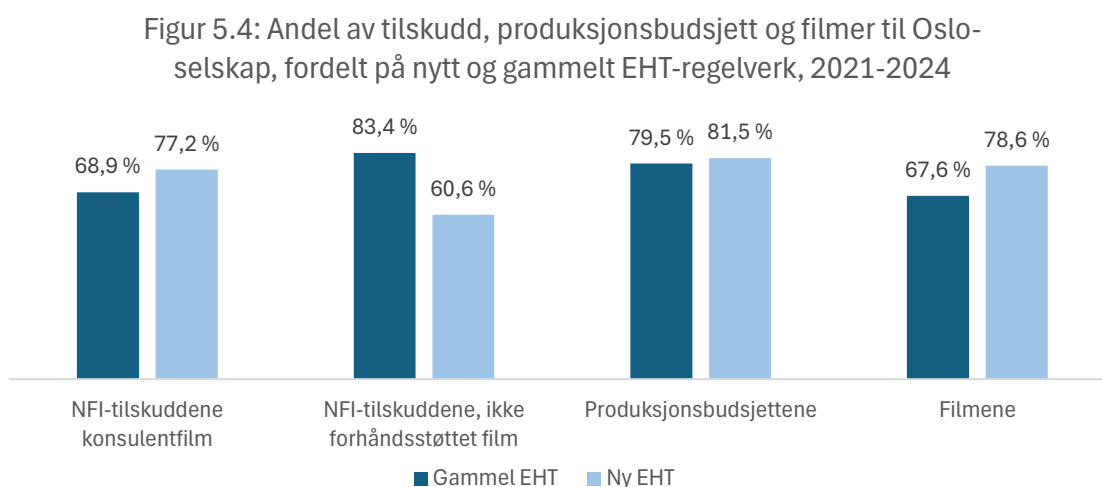
I figur 5.3 går vi dypere inn i dette tallmaterialet, og viser Oslo-produsentenes andel av tilskudd fordelt på de tre hovedordningene; markedsfilm, konsulentfilm og film uten forhåndstilskudd. Når det gjelder markedsfilm, er produsentene fra Oslo helt dominerende med 100 prosent av tilskuddene gjennom hele perioden bortsett fra året 2010. For konsulentfilm er andelen noe lavere. Det svinger noe fra år til år, men den langsiktige trenden er svakt avtagende.



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

For film uten forhåndstilskudd er bildet langt mindre konsistent med til dels store svingninger fra år til år. Den langsiktige trenden er likevel voksende. I lange perioder har Oslo-selskapenes andel av tilskuddene i denne kategorien vært forholdsvis lav, og betydelig lavere enn for konsulentfilm. Men dette skifter etter 2021. I hele perioden fra 2021 til 2024 er Oslos-selskapenes andel av tilskuddsbeløpene til ikke forhåndsstøttet film høyere enn for konsulentfilm. Det er derfor for enkelt å si at dette er en gruppe av film som først og fremst produseres i regionene. Kategorien er kanskje særlig viktig for den regionale filmbransjen, men hovedtyngden av tilskuddene går likevel ikke dit.

I figur 5.4 er tallene for perioden etter forskriftsendringen fordelt på filmer som er innsøkt etter nytt og gammelt regelverk.



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Vi ser at Oslo-selskapenes andel av premierefilmene er noe høyere for filmer innsøkt etter nytt EHT-regelverk enn etter gammelt. Forskriftsendringen kan slik sett ha gjort det vanskeligere for produsenter fra regionene å få finansiert filmene sine. Når det gjelder andel av produksjonsbudsjettene er forskjellen derimot liten. Vi ser også at Oslo-selskapene tilsynelatende har fått bedre uttelling for konsulentfilm innmeldt etter nytt EHT-regelverk sammenlignet med det gamle regelverket. Også på dette området kan forskriftsendringen derfor ha fungert i regionenes disfavør. Når det gjelder ikke forhåndstøttet film er resultatet, kanskje noe overaskende, det motsatte. Det må imidlertid legges til at det foreløpig bare er to filmer uten forhåndstøtte under det nye EHT-regelverket, og det samlede NFI-tilskuddet handler om 2 millioner i lanseringstilskudd til den ene (Oslo-film) og 1,3 millioner i EHT til den andre (produsent fra Innlandet). Det er med andre ord for tidlig å si utfra datamaterialet hvordan det nye EHT-regelverket vil slå ut for denne gruppen av film.

Alt tatt i betraktning kan resultatene så langt derfor tyde på at det nye EHT-regelverket har fungert i de regionale produsentenes disfavør, særlig når det gjelder konsulentfilm, og at den skarpe kritikken mot forskriftsendringen fra de regionale aktørenes side derfor ikke var ubegrunnet. Sikre svar på dette spørsmålet vil vi likevel ikke få før det nye regelverket har vært i bruk i noe lengre tid og datamaterialet omfatter et større antall filmer. Dette gjelder særlig utviklingen for ikke forhåndstøttet film, der vi fortsatt har for få filmer å basere konklusjonene på.

Kvalitative vurderinger av tiden etter forskriftsendringen

Produsenter fra regionene som vi har intervjuet, er i alle tilfeller tydelige i sine vurderinger av tiden etter forskriftsendringen. En sier det slik:

«Fullstendig krise. [...] La meg si det sånn, vi har ikke produsert egne prosjekter siden det ble gjennomført. [...] Vi er blitt et selskap som nå i høy grad er basert på co-produksjoner og eksterne prosjekter.»

En annen melder om en tilsvarende utvikling:

«Vi har ikke fått opp noen egne filmer. [...] Har endra måten vi gjør ting på. Vi går direkte til større selskaper. Det betyr jo at vi selger unna rettighetene, og blir ansatte i produksjonene. Det er jo ikke det vi vil. Vi har jo en ganske god track record, men kan ikke risikere å lage filmer som vi taper penger på. Så lenge vi så at vi kom over terskelen og fikk stor nok MG, kunne vi produsere selv og ta risiko før.»

Det er vanskelig å vurdere hvor representative disse to utsagnene er for gruppen av regionale produsenter, men uttalelser fra en større Oslo-produsent bekrefter denne utvikling:

«Vi er helt avhengige av [de regionale fondene] på mange prosjekter nå, fordi vi får mindre fra NFI. Vi gjør co-produksjon med regionale selskaper, og noen ganger søker vi selv. [...] Så vårt regionale fokus har blitt større fordi det har blitt færre muligheter gjennom NFI. Men det har nok blitt mer krevende å være regional produsent. Konkurransen om de regionale pengene er blitt større. De er blitt mer vesentlige for andre filmer.»

Et av de regionale fondene vi intervjuet, bekrefter også denne utviklingen.

Til sammen beskriver sitatene en situasjon der regionale produsenter sliter med å realisere egne prosjekter under det nye regimet, og i stedet har måttet basere seg på co- eller linjeproduksjon i samarbeid med større produksjonsselskap. Samtidig søker enkelte av de større Oslo-baserte selskapene seg mot regionene og de regionale fondenes finansieringsmuligheter, fordi mulighetene gjennom NFI-systemet er blitt mindre. Dette skaper samarbeidsmuligheter og produksjonsaktivitet for de regionale produsentene, men øker samtidig konkurransen om de regionale tilskudds- og investeringsmidlene som i utgangspunktet er knappe. I hvor stor grad denne utviklingen bidrar til å styrke den regionale filmbransjen er derfor usikkert. Det kan bidra til å holde liv i noen av de regionale selskapene, men ikke nødvendigvis skape det regionale mangfoldet som er en av de viktigste begrunnelsene for den regionale filmpolitikken.

Samtidig skal vi ikke glemme at det finnes produsenter utenfor Oslo som har lyktes godt i NFI-systemet, både før og etter forskriftsendringen. Det gjelder først og fremst Mer Film som i årene 2021-2024 fikk produksjonstilskudd til seks konsulentvurderte kinofilmer, men Mer Film er nok unntaket mer enn regelen, i det større bildet.

Hvor hemmende er regelen om 3 millioner fra ett fond?

Et avgjørende spørsmål i vurderingen av mulighetene for å få produsert film i regionene etter forskriftsendringen, er hvor reelt det er for hvert av de regionale fondene å gi 3 millioner i tilskudd til én enkelt film. For Zefyr som i 2023 mottok i overkant av 15 millioner i statlige tilskuddsmidler er dette absolutt en mulighet, og det er ikke urimelig å se for seg at fondet vil kunne gi opp mot tre slike tilskudd per år. Zefyr har ikke gitt oss en fullstendig oversikt over sine tilskudd fra de siste årene, men det er kjent at flere filmer er blitt tildelt et slikt beløp, blant annet *Victoria må dø* som hadde premiere i 2024. For Filminvest, som mottar vel 12 millioner i statlige tilskuddsmidler, er trolig to slike tilskudd per år mer realistisk. Filminvest har så langt gitt ett slikt tilskudd per år i perioden 2021-2023.²⁶ Filmfond Nord, med sine vel 8 millioner i statstilskudd, har så langt bare gitt ett tilskudd over 3 millioner²⁷ og det er vel rimelig å tro at ett slikt tilskudd per år er det maksimale for dette fondet. Det samme gjelder Oslo Filmfond som kom inn på statsbudsjettet for første gang i 2024 med et tilskudd på 7 millioner.²⁸

Dersom de fire regionale fondene finner det formålstjenlig å konsentrere tilskuddsmidlene sine såpass mye, vil det med andre ord være rom for regionale produksjonstilskudd til opp mot syv slike filmer per år med en samlet tilskuddsramme på 21 millioner kroner. Dette tilsvarer tallet på filmer i NFIs konsulentordning (utenom Neo), men med et langt lavere tilskuddsbeløp. Selv om fondene legger inn et tilsvarende investeringsbeløp med sikkerhet i etterhåndstilskuddet, noe som ser ut til å være en normal måte å gjøre det på, er dette likevel ikke en finansieringsmodell som kan understøtte spesielt store produksjonsbudsjett.

Dette er en viktig bakgrunn for at de regionale fondene vi har snakket med, ønsker å få myket opp regelen om at de 3 millionene må komme fra ett og samme fond. Fondene mener at regelen legger

²⁶ Norwegian Dream (2021), Dancing Queen (2021/22) og Dancing Queen i Hollywood (2023). Den siste har også fått produksjonstilskudd fra NFI.

²⁷ Sulis (2021/2022)

²⁸ Fondet har allerede gitt ett slikt produksjonstilskudd, til Maipos Tre menn til Vilma.

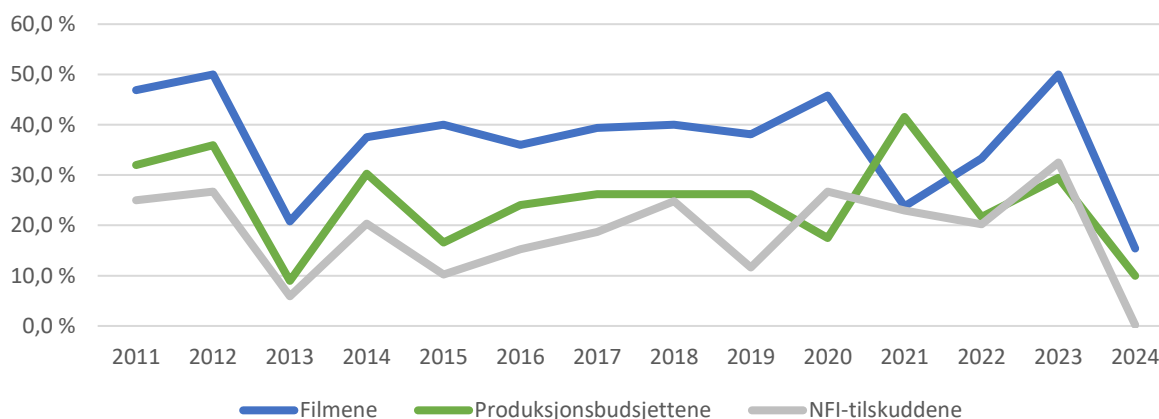
hindringer i veien for at regionene kan samarbeide om å få frem større produksjoner med en mer solid finansieringsplan.

Har nåløyet blitt trangere?

I resten av dette kapitlet, ser vi på maktfordeling i et videre perspektiv enn det regionale, og vurderer hvor enkelt det er å slippe gjennom de ulike nåløyene i finansieringssystemet, uavhengig av hvor i landet produksjonsselskapet er lokalisert.

Et første inntak til dette er vist i figur 5.5 som setter søkelyset på det som av mange blir sett på som *sikkerhetsventilen* i systemet, muligheten til å produsere film uten forhåndstilskudd fra NFI. I snitt gjennom hele perioden fram til 2023 har disse filmene utgjort 36 prosent av kinopremierene, 24 prosent av produksjonsbudsjettene og 19 prosent av NFI-tilskuddene.

Figur 5.5: Ikke forhåndstøttet films andel av kinopremierene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

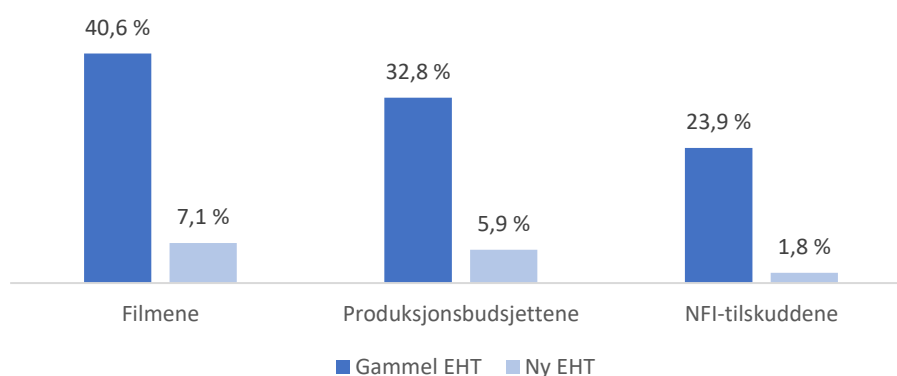
Selv om tallene svinger noe fra år til år, utgjør film uten forhåndstilskudd et rimelig konstant innslag i kinofilmproduksjonen. Dette gjelder særlig i årene som leder fram mot arbeidet med forskriftsendringen i 2020. Fra rundt 2020, og i årene etter forskriftsendringen, er det imidlertid betydelig mer bevegelse i tallene. Antallet filmer uten forhåndstilskudd faller sterkt i 2021, men vokser deretter til et absolutt maksimum i 2023 hvor akkurat halvparten av kinopremierene tilhører denne kategorien. Tallene for produksjonsbudsjett og NFI-tilskudd beveger seg i andre retninger, men i 2023 ligger også disse relativt høyt. Det mest oppsiktsvekkende utslaget i denne oversikten skjer likevel i 2024 hvor alle indikatorene faller dramatisk og til sitt laveste nivå for hele perioden. Dette er det første året hvor flertallet av premierefilmene er innsøkt etter ny ordning og gir derfor et frempek til hvordan den nye ordningen vil fungere.²⁹

Når tallene for perioden etter forskriftsendringen fordeles på filmer som er søkt inn etter gammelt og nytt EHT-regelverk, får vi et enda tydeligere bilde av effektene av den nye ordningen (jf. figur 5.6).

²⁹ Merk at tallene for NFI-tilskudd for 2024 ikke inkluderer utbetalt EHT, men det er lite trolig at dette har betydning for resultatene.

Både når det gjelder andel av filmene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene er tallene betydelig lavere blant filmer som er innsøkt etter det nye regelverket enn etter det gamle. Andelen av filmene faller til syv prosent, produksjonsbudsjettene til knapt seks prosent og NFI-tilskuddene til knapt to prosent. De få filmene som fortsatt produseres uten FHT er med andre ord lavbudsjettfilmer med lav uttelling når det gjelder EHT. Selv om datamaterialet fortsatt er forholdsvis tynt (28 filmer under nytt EHT-regelverk og bare to av disse produsert uten FHT), gir dette indikasjoner på hva forskriftsendringen vil bety når det gjelder mulighetene for å produsere kinofilm utenfor NFIs vurderingsbaserte ordninger. I hvor stor grad en tilpasningsdyktig bransje etter hvert vil finne løsninger på denne utfordringen gjennom tilskudd fra de regionale fondene, gjenstår å se.

Figur 5.6: Ikke forhåndsstøttets films andel av kinopremierene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene, fordelt på EHT-regelverk (2021-2024)



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Best for de store og etablerte

En annen indikator på åpenhet og maktfordeling, er hvor enkelt det er for *nye aktører* å slippe til i tilskuddssystemet. Over noen år har det foregått en konsolidering av den norske filmbransjen hvor mange av de uavhengige produksjonsselskapene er blitt kjøpt opp eller fusjonert inn i større mediekonsern. Prosessen kan beskrives som *vertikal integrasjon*, hvor flere ledd i verdikjeden samles under samme tak.

Konsolidering kan fra et økonomisk ståsted ses som både nødvendig og fornuftig. Å legge til rette for en mindre fragmentert og en mer økonomisk bærekraftig bransje var ett av de viktigste målene med den nye filmpolitikken som ble varslet med Meld. St. 30 (2014–2015) *En fremtidsrettet filmpolitikk*.³⁰ Men om en slik prosess i for stor grad gjør det vanskelig for nye aktører å slippe gjennom nåløyet, har det også sine negative sider. Dette ble påpekt av Elisabeth Sjaastad, forbundsleder i Norsk filmforbund, i en artikkel i Rushprint fra februar i år:

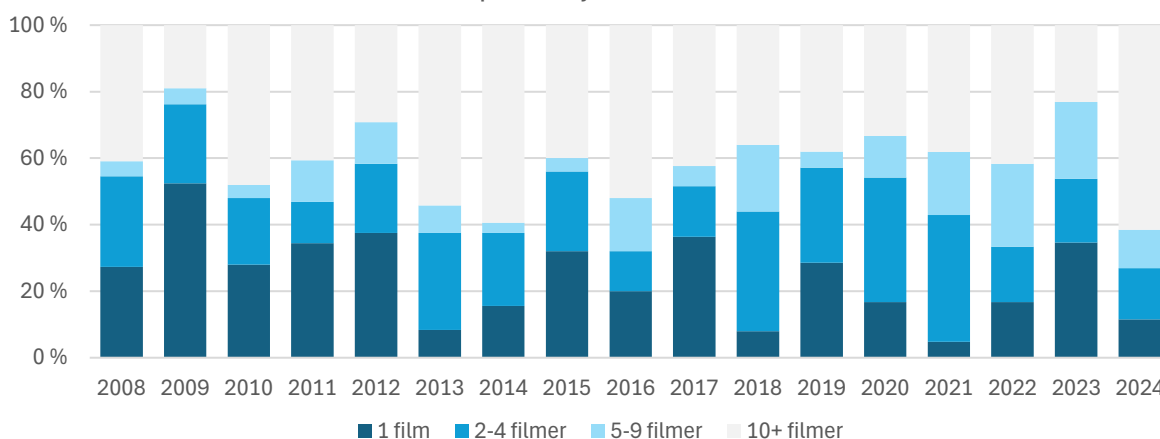
³⁰ Se også utredningen som lå til grunn for denne stortingsmeldingen hvor det ble argumentert sterkt for behovet for en mer konsolidert og bærekraftig bransje (Ryssevik m.fl., 2014).

«Den maktkonsentrasjon som nå finnes i eierskap av produksjons-, distribusjons- og visningsleddet (både kino, TV og strømming) er bekymringsfull og utfordrer definisjonen av hva en uavhengig norsk produsent eller distributør er.»³¹

I utgangspunktet har det norske systemet for finansiering av kinofilm vært svært åpent for nye og mindre aktører. Faktisk er hver fjerde film som har vært vist på kino i årene 2008 til 2024 produsert av selskap som i hele denne perioden bare har produsert én kinofilm. I samme periode er det bare 11 selskap som har produsert mer enn 10 slike filmer.

For å få et bilde av hvordan dette har utviklet seg over tid, har vi for hvert år beregnet hvor stor andel av premierefilmene som er produsert av selskap med et varierende antall kinofilmer i katalogen. Dette er vist i figur 5.7 hvor de mørkeste fargene er brukt for selskap med få filmer.³²

Figur 5.7: Premierefilmer fordelt på produksjonsselskapets produksjonsvolum



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

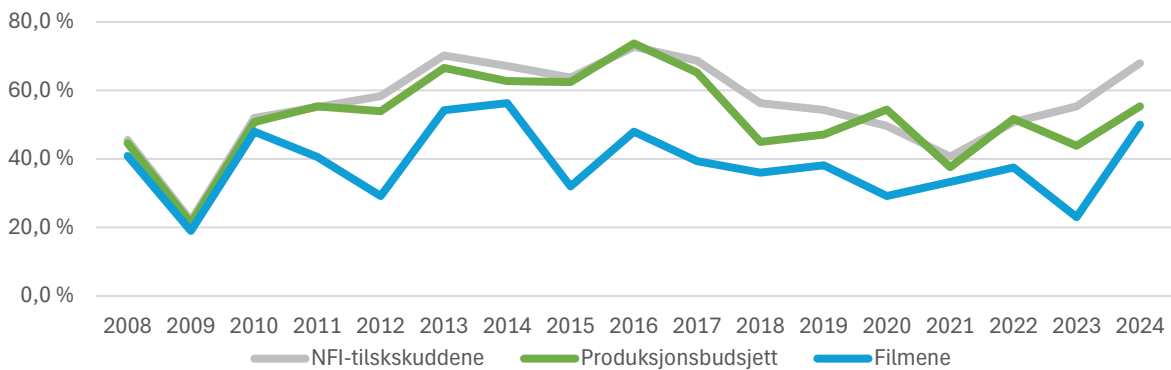
Sammensetningen av kinorepertoaret varierer fra år til år, og det er ingen systematiske utviklingstrekk å spore. Det finnes enkeltår hvor over halvparten av filmene er produsert av de største produsentene, men det finnes også år hvor rundt halvparten kommer fra produsenter som aldri før har hatt filmer på kino. I årene etter forskriftsendringen, øker andelen av filmer fra de mindre produsentene år for år, for deretter å falle sterkt i 2024. Som nevnt over, er dette det første året hvor flertallet av premierefilmene er basert på nytt EHT-regelverk.

Utviklingen er videre utdypet i figur 5.8 som viser de største produsentenes (dvs. de som har hatt mer enn 10 filmer på kino i hele perioden) andel av filmene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene.

³¹ Sjaastad, E. (2024)

³² Merk at det i noen tilfeller blir opprettet egne selskap for enkeltfilmer, og det finnes også produksjonsselskap som har fordelt virksomheten på flere registrerte enkeltselskap. I klassifiseringen har vi så langt det er mulig forsøkt å korrigere for dette, men det er ikke utenkelig at noen av selskapene som her er klassifisert som «ettfilmsselskap» i praksis skulle vært plassert under ett av de merproduserende selskapene.

Figur 5.8: De største produsentenes (10+ filmer) andel av kinopremierene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene, 2008-2024

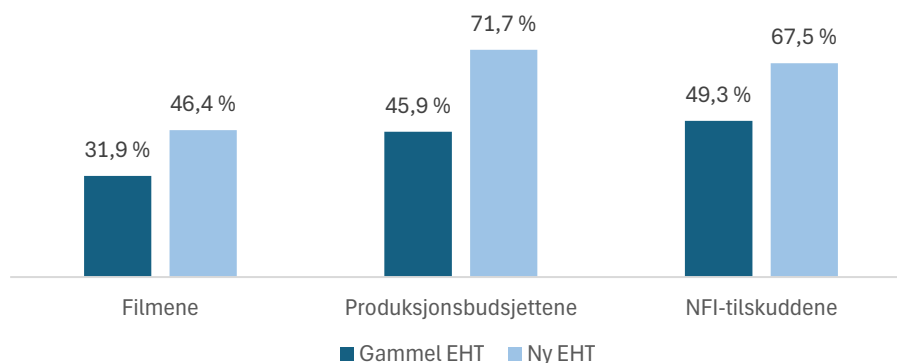


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Vi ser at de største produsentene jevnt over har hatt en større andel av budsjettene og tilskuddene enn av filmene. Dette indikerer at denne gruppen av masseproduserende aktører kontrollerer en forholdsmessig større del av ressursene i produksjonsøkonomien enn tallet på premierefilmer skulle tilsi. De produserer de største filmene med de største tilskuddene. Når dette er sagt, er det også interessant å observere at alle tre indikatorer viser en fallende trend fra omtrent 2016 til 2021, dvs. i den perioden hvor mye av konsolideringen på bransjenivå har foregått. Det er med andre ord ingen markerte tegn på at finansieringsystemet er blitt mer eksklusivt og vanskeligere å slippe til i for de mindre aktørene i denne perioden, snarere tvert imot. Men vi ser også at denne utviklingen brytes rundt 2021. Med noe variasjon mellom de ulike indikatorene, øker de største produsentenes andel av både filmene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene.³³ I 2024 fremstår derfor systemet som like «eksklusivt» som det var i årene 2012-2013.

Igjen blir dette tydeligere om vi fordeler filmene i perioden etter forskriftsendringen på filmer som er meldt inn etter nytt og gammelt EHT-regelverk (jf. figur 5.9):

Figur 5.9: De største produsentenes andel av kinopremierene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene, fordelt på EHT-regelverk (2021-2024)



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

³³ Også her er det vanskelig å vurdere om effektene av pandemien har en betydning for de mønstrene vi observerer.

De største selskaperes andeler av filmene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene er konsekvent høyere for filmer innmeldt under den nye ordningen sammenlignet med den gamle. Alt i alt kan det derfor se ut til at det nye EHT-regelverket har bidratt til et mer *ekskluderende* system der de største aktørene også har de største mulighetene. Dette samsvarer også godt med de vurderingene vi har fått i våre intervjuer med produsentene. Det nye EHT-regelverket velter en større del av risikoen over på produsentene, og gjør det særlig tøft for produsenter som ikke har den finansielle ryggraden som skal til for å håndtere denne risikoen. Dette er også i tråd med Sjaastads videre resonnement i den tidligere siterte Rushprint-artikkelen:

Hvorfor er dette bekymringsfullt? Fordi jo mer NFI velger å øke risikoen for produsent og distributør for å gi tilskudd til flere filmer, desto mer favoriseres de selskapene som er del av et større konsern som nyter godt av interne ressurser.³⁴

Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel hvor vi ser nærmere på forskriftsendringens betydning for hvordan film finansieres.

Diskusjon

Spørsmålet om makt og maktkonsentrasjon har stått sentralt i diskusjonen om forskriftsendringen, både i 2020 da det nye tilskuddssystemet ble utformet, og i årene etter. På den ene siden har dette knyttet an til en av de grunnleggende konfliktlinjene i den norske filmpolitikken - mellom ambisiøse regioner som ønsker å bygge en bærekraftig filmbransje i ulike deler av landet, og hovedstadsregionene hvor både det statlige forvaltningsapparatet og hovedtyngden av bransjen og filmproduksjonen er konsentrert. Fra regionenes side ble forskriftsendringen derfor tolket som et steg i en sentraliserende retning, og der særlig innskrenkningen av mulighetene for å finansiere kinofilm utenfor NFIs vurderingsbaserte ordninger ble kritisert. EHT-ordningen hadde vært viktig for regionene fordi forholdsvis små regionale tilskudd og investeringer, under ellers gunstige omstendigheter, kunne utløse betydelige statlige tilskudd.

Men spørsmålet om maktkonsentrasjon hadde også en videre klangbunn. Deler av bransjen, uavhengig av hvor de var plassert geografisk, mente også at forskriftsendringen i for stor grad samlet makten over tilskuddene og repertoaret hos NFI, og at det ville være fornuftig å beholde en reell alternativ finansieringskanal som ikke krevde en vurdering fra det statlige forvaltningsapparatet. Denne argumentasjonen var både kulturpolitisk motivert (mangfold i repertoar og uttrykksformer), men også næringspolitisk (bredt sammensatt bransje med uavhengige produksjonsselskap av ulik størrelse).

I tillegg ble også prosessen i noen grad vurdert i et maktpolitisk perspektiv. Mange av våre informanter opplevde at de i liten grad ble lyttet til, og at det statlige forvaltningsapparatet opptrådte «maktarrogant». Begrepet makt er nært knyttet til begrepet *legitimitet*. En statlig tilskuddsforvalter vil alltid ha makt. Det ligger i sakens natur. Men i det større bildet er det viktig at maktbruken oppfattes som legitim, dvs. som rimelig og fornuftig fra de som er målgruppen for tilskuddene, og som i praksis skal sørge for at målene for filmpolitikken blir nådd. Vi tror at en av de viktigste konsekvensene av forskriftsendringen var at NFI – på grunn av måten prosessen ble gjennomført på - tapte legitimitet og tillit i filmbransjen, og at det vil ta tid å gjenoppbygge denne tilliten.

³⁴ Sjaastad, E. (2024)

De empiriske analysene som er presentert i dette kapittelet, bekrefter at filmbransjen i regionene har fått et noe svakere utgangspunkt med det nye EHT-regelverket. Det er blitt vanskeligere å få realisert egne prosjekter, og konkurransen om de regionale midlene er blitt større. Selv om det er for tidlig å si hvordan dette vil utvikle seg videre, ser vi konturene av en modell der produsentene i regionene i større grad blir co- og linjeprodusenter for etablerte Oslo-selskap, heller enn å få realisert sine egne prosjekter.

Vi finner også at nåløyet for å finansiere og produsere kinofilm er blitt trangere etter at det nye regelverket trådte i kraft. Andelen filmer uten forhåndsstøtte synker dramatisk og ressursene knyttet til denne alternative finansieringskanalen er blitt knappere. Samtidig ser det ut til at finansieringssystemet er blitt mer ekskluderende. En større del av aktiviteten konsentreres om de største og mest ressurssterke selskapene.

Det må understrekes at disse analysene fortsatt er basert på et relativt lavt antall filmer som har fått tilskudd under det nye EHT-reglementet. Og som vi har påpekt flere ganger i denne rapporten er perioden også preget av en rekke andre tunge trender som gjør det utfordrende å isolere effektene av forskriftsendringen. Det vil derfor være nødvendig å følge denne utviklingen videre.

Kapittel 6:

Finansieringsmuligheter

Utformingen av tilskuddssystemet har betydning for hvilke filmer som produseres og hvordan disse finansieres. I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan endringen i EHT-regelverket har påvirket mulighetene for å finansiere norsk film, og hvilken betydning dette har for økonomien i produksjonene. Kapittelet baserer seg på intervjuene med aktører fra bransjen, men også på empiriske analyser av de siste årenes kinofilmproduksjon. Mot slutten av kapittelet presenterer vi også en simulering som viser hva konsekvensene hadde blitt om forskriftsendringen hadde blitt gjennomført noen år tidligere.

Utgangspunktet

Utformingen av EHT-ordningen veier tungt i beslutningsprosessen rundt hvert eneste kinofilmprosjekt som vurderes realisert i Norge. Før vi går inn i de detaljerte analysene av hvordan EHT-regelverket påvirker finansieringsmulighetene, kan det være nyttig å gi en oversikt over hvordan kinofilm normalt finansieres.³⁵

Et lappeteppe av finansieringskilder

I filmproduksjon, som i annen produksjon, kommer utgiftene før inntektene, og produksjonsselskapene vil sjelden ha de midlene som skal til for å forskuttere de løpende produksjonskostnadene. De er derfor avhengige av å involvere andre aktører som har vilje og mulighet til å bidra. Og fordi stort sett all filmproduksjon ikke er forretningsmessig lønnsom, må en betydelig del av disse midlene komme i form av tilskudd fra offentlige aktører, først og fremst NFI, men i noen grad også regionale filminstitusjoner og andre offentlige og halvoffentlige aktører og tilskuddsordninger. I tillegg finnes det flere overnasjonale tilskuddsordninger som kan gi bidrag, blant andre Eurimages, EUs Mediaprogram og Nordisk Film- og TV-fond. Alle disse tilskuddene, med et visst unntak for noen av de overnasjonale, kan betraktes som støtte. De skal ikke betales tilbake selv om filmen går med overskudd. I filmfinansieringsterminologi benevnes dette gjerne som «myke penger».

Resten av midlene må produsenten skaffe fra private aktører. Når det gjelder kinofilm spiller minimumsgarantien (MG) fra distributøren en sentral rolle. MG-en kan betraktes som en forskuttering av markedsinntektene basert på forventninger om et bestemt salg, først og fremst i det norske kinomarkedet, men ofte også i andre markeder. Her er det distributøren som tar risikoen ved å garantere for at filmen vil nå de avtalte salgsmålene. I tillegg vil det ofte også forhåndsselges visningsretter til filmen i ulike TV-kanaler, strømmeplassformer eller andre spesifiserte markeder. Disse forhåndssalgene kan ligge i MG-en, men er like ofte basert på avtaler mellom produsent og TV-kanal. MG-en gir midler til dekning av produksjonskostnader før filmen begynner å tjene penger.

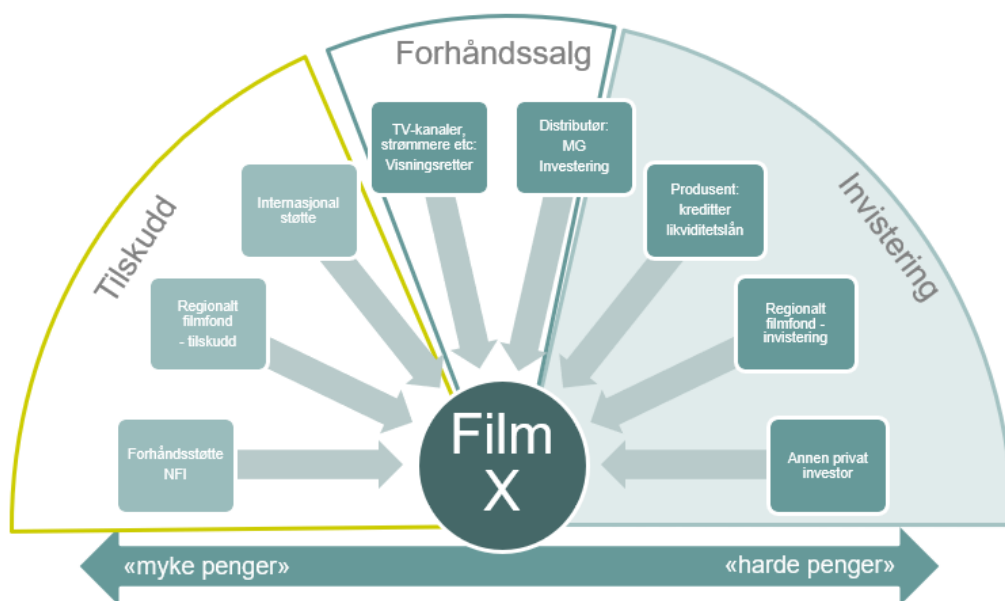
³⁵ Beskrivelsen bygger i noen grad på kapittel 5 i rapporten Åpen framtid - en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen (Ryssevik m.fl., 2014)

Distributøren vil, i noen tilfeller ofte også gå inn med investeringskapital. De er da å betrakte som en privat investor som tar eierrettigheter i filmen og de inntektene som filmen genererer. I den grad det er mulig, vil produsenten ofte også prøve å selge eierrettigheter til andre private investorer. De regionale filmfondene spiller her en sentral rolle. Selv om praksisen varierer, opererer de regionale fondene normalt på samme måte som en privat investor som plasserer midler i en filmproduksjon i bytte mot en rettighet i filmens inntektsstrøm. Samtidig stiller disse fondene som regel også krav om at deler av produksjonsbudsjettet må legges igjen i den regionen hvor fondet har sitt utspring.

Til sist vil også produsenten selv sikre seg en eierandel i filmen. Produsentens bidrag er ofte ikke en pengeplassering, men handler i stedet om kreditt på hele eller deler av produksjonsselskapets arbeids- og utstyrsinnsats, samt administrasjonskostnader. I stedet for å plassere penger i produksjonen, utsetter med andre ord produsenten sin egen betaling i påvente av at filmen skal begynne å tjene penger. I underfinansierte produksjoner hender det også at samarbeidspartnere og filmarbeidere blir bedt om å yte slike arbeidskreditter. Det er heller ikke uvanlig at produsenten tar opp kortsiktige lån for å håndtere likviditeten i produksjonsperioden. Slike lån gir normalt ikke en eierandel i filmen, men blir gitt med pant i produsentens del av inntektsstrømmen, ofte med sikkerhet i etterhåndstilskuddet. Alle investeringer som gir eierrettigheter i filmens inntektsstrøm, kalles vanligvis «harde penger». De skal betales tilbake og reduserer dermed produsentens egen eierandel og inntekter fra filmen.

De ulike aktørenes og finansieringskildenes bidrag er vist nedenfor.

Figur 6.1: Enkel oversikt over en films viktigste finansieringskilder



Etterhåndstilskuddets rolle

Etterhåndstilskuddet inngår, som vist i figur 6.1, ikke i filmens finansieringsplan, men utsiktene til å motta EHT reduserer de andre investorenes risiko ved å øke sannsynligheten for at de vil få igjen sine investeringer. Fordi forhåndssalg defineres som salgsinntekt, vil også distributørens MG inngå i beregningen av etterhåndstilskuddet. Dette betyr at filmen, i tillegg til inntektene fra billettsalget, vil få utbetalt et betydelig beløp i EHT i det øyeblikk den passerer terskelen for solgte kinobilletter. Men

tilgangen til de to inntektsstrømmene, salgsinntektene og EHT, er forskjellig. Mens etterhåndstilskuddet bare tilfaller filmens eiere, går salgsinntektene først til dekning av distributørens MG og deretter, ved eventuelle overskytende beløp, til eierne.

Ved å «forsterke» inntektene fra markedet, bidrar etterhåndstilskuddet derfor til å redusere risikoen for alle som har eierrettigheter i filmen. Men risikoreduksjonen er ofte mer spesifikk enn som så. En vanlig modell, i det minste for større produksjoner, er at produsenter låner kortsiktig produksjonskapital med sikkerhet i etterhåndstilskuddet. Dette skjer ofte i spesialiserte franske banker som kjenner filmbransjen godt og som vet hvilke risikovurderinger som må gjøres. Disse bankene tar ikke eierskap i selve filmen, og er ute av loopen i det produsenten betaler tilbake lånet med et nødvendig påslag i form av renter. De regionale fondene fungerer ofte etter en tilsvarende modell, og investeringene som gjøres er som regel med sikkerhet i etterhåndstilskuddet. Men til forskjell for de franske bankene, er det ikke uvanlig at de regionale fondene også krever eierrettigheter i filmen som muliggjør inntekter ut over etterhåndstilskuddet dersom filmen går i pluss.

En ny og alternativ finansieringsmodell

I de senere årene har et alternativ til denne finansieringsmodellen blitt tilbudt av globale og regionale strømmetjenester som på grunn av konkurransen om publikum på de digitale visningsplattformene i økende grad satser på egenproduksjon og finansiering av innhold fra mange territorier og språkområder. I rapporten *Public Film Funding at a Crossroad* (Eskildsson, 2022), beskrives endringen som et *paradigmeskifte* som i betydelig grad utfordrer den tradisjonelle europeiske modellen for finansiering av audiovisuelt innhold. Den nye modellen er, ifølge Eskildsson, attraktiv fordi den som regel tilbyr fullfinansiering fra én enkelt kilde til forskjell for den tidkrevende og mer usikre «lappeteppefinansieringen» som karakteriserer den tradisjonelle europeiske modellen. Samtidig må som regel de nasjonale produsentene gi fra seg alle rettigheter til det ferdige filmproduktet og basere sin virksomhet på en forretningsmodell hvor de lever av betalingen for produksjonsarbeidet heller enn av inntektsstrømmen fra den ferdige filmen. Dette gir lavere risiko, men mindre kontroll og eierskap.

Per nå er det vanskelig å si hvor dyptgripende og langsiktige disse endringene vil bli. Det siste året har mange av de nye finansieringskildene tørket opp og pendelen har langt på vei svingt tilbake til det normale (se mer om dette i kapittel 8). Om dette er en kortsiktig nedgang skapt av utfordringer i den globale film- og TV-drama-industrien, eller en mer langsiktig retur til «den gamle modellen», er ikke lett å si. Uansett er dette bakteppet viktig for å forstå hvordan filmfinansiering foregår i Norge, hvilke faktorer som påvirker filmproduksjonen, og hvordan aktørene manøvrerer i dette landskapet.

Produsentenes vurderinger

Et gjennomgående synspunkt hos våre informanter, uavhengig av hvor de er plassert i verdikjeden, og hvilke tilskuddsordninger og finansieringsmodeller de er avhengige av, er at etterhåndstilskuddet er en svært viktig del av det norske filmfinansieringssystemet, først og fremst fordi det gjør det enklere å få andre til å plassere penger i film, men også fordi det oppmuntrer til maksimering av kinosalg og videresalg i andre markeder.

En tilsvarende konsensus synes å råde når det gjelder endringene i EHT-ordningen som ble gjennomført i 2021. De aller fleste uttrykker forståelse for at det var nødvendig å få kontroll over størrelsen på EHT-utbetalingene, men mener samtidig at medisineringen ble for hard, og at man

kunne oppnådd det samme med langt mildere virkemidler. Følgende uttalelse fra en distributør illustrerer denne enigheten:

«Vi hadde stor forståelse for at man måtte gjøre noe for å få kontroll, men vi reagerte på at man skulle skru på alle knappene samtidig.»

Og en av bransjeorganisasjonene sier det slik:

«[...] de skrudde på så mange parametere parallelt at verken de eller vi klarte å se det totale omfanget av det.»

Svært mange er også opptatt av at konsekvensene av innstrammingen av EHT-ordningen blir mer dramatiske fordi endringene sammenfaller med to andre viktige endringsprosesser: en kraftig vekst i kostnadene knyttet til filmproduksjon og bortfallet av investeringsvilje hos globale og regionale strømmeplattformer.

«Det handler litt om tiden, at det har vært en stor boom i markedet, stor investeringsvilje, og så blir plutselig alle kraner skrudd igjen.»

I tillegg forteller de fleste at det er først nå, når overhenget av filmer innmeldt etter det gamle EHT-regelverket alle er lansert, at vi vil begynne å se de virkelige konsekvensene av forskriftsendringen. En av de større produsentene sier følgende:

«Det er det siste halvåret vi har begynt å merke hvor tøft det er. [...] Min store bekymring er at det vil ta lang tid å se de store økonomiske konsekvensene av det, men når man ser det, vil det være for sent for mange selskaper.»

En annen sier:

«Det er først i disse dager at vi leverer de siste EHT-filmene våre. Det er nå og framover det blir mindre å fylle produksjonslinjen med. Har ikke påvirket oss så langt, men på mandag slår konsekvensene av dette inn hos oss.»

Og en tredje:

«Det er først nå vi ser ordentlig den konsekvensen, at vi får jo ikke endene til å møtes i budsjettene.»

Samtidig er det påfallende at absolutt alle vi har snakket med, forteller at endringene i EHT-regelverket har påvirket dem i negativ retning. Hvilke deler av endringene som har betydd mest, avhenger av selskapets profil, blant annet av hvilke tilskuddsordninger og finansieringsmodeller de baserer virksomheten på. Men absolutt alle rapporterer at både finansieringsmulighetene og økonomien i prosjektene på en eller annen måte er blitt forverret. Dette påpekes også av Virke Produsentforeningen som er tett på hele bredden av produksjonsselskaper:

«Det som er litt rart, er at både de store, som man kunne trodd at dette prellet av på, og helt ned til de små, sier mye av det samme når vi diskuterer dette i foreningen. Og at frustrasjonen er like stor hos de som kanskje har «financial backbone» fra et større selskap til å klare seg. [...] Det er større utfordringer med finansieringen alt i alt, og det er mer risikoovers hos finansørene generelt sett.»

Det ser med andre ord ikke ut til å være slik som det ofte er når utformingen av tilskuddsordninger endres, at noen tjener på endringen mens andre taper. Her ser det derimot ut til at alle er blitt rammet, om enn på ulike måter og kanskje også i ulik grad. I det følgende går vi derfor nærmere inn i vurderingene til ulike grupper av produsenter. Argumentene er sortert etter hvilken hovedordning selskapene primært er orientert mot; markedsfilm, konsulentfilm eller film uten forhåndstøtte.³⁶

Markedsfilm

For produsentene som først og fremst orienterer seg mot markedsfilmordningen, ser hevingen av terskelen fra 35.000 til 50.000 billetter ut til være et ankepunkt. En av produsentene mener at den største utfordringen ikke er å nå denne terskelen. Det har de som produsent rimelig god kontroll på. Men som de fleste andre, er produsenten avhengig av å låne kortsiktig produksjonskapital med sikkerhet i etterhåndstilskuddet. Og fordi potensielle långivere vurderer at en høyere terskel har gitt høyere risiko, har rentekostnadene på disse lånene gått betydelig opp.³⁷ Produsenten mener at hevingen av terskelen ikke hadde noen praktisk betydning for de samlede EHT-utbetalingene, gitt at markedsfilmene i stort sett alle tilfeller selger nok billetter. Den eneste effekten er at finansieringskostnadene har økt, og at dette er ekstrakostnader som går direkte på produsentens bunnlinje.

En annen av markedsfilmprodusentene, opplever at det har blitt vanskeligere å få private investorer med på laget etter forskriftsendringen. I dette tilfellet handler det om norske selskap og organisasjoner som har egeninteresser i filmenes IP eller tema. Investorene opplever at risikoen for at filmen ikke skal nå EHT-terskelen er blitt større, og vegrer seg for å gå inn med større beløp.

Kombinasjonen av økte produksjonskostnader, høyere finansieringskostnader og maksimumstak som ikke indeksreguleres, kan ha slått ekstra hardt ut for markedsfilmen, gitt at dette er produksjoner med svært høye budsjetter. Det er blitt vanskeligere å sette sammen en finansieringsplan som dekker de reelle produksjonskostnadene, ifølge våre informanter. Som en av produsentene påpeker, er den eneste muligheten å forsøke å presse en større MG ut av distributørene, men også disse er blitt mindre risikovillige, særlig i situasjoner der det handler om uavhengige produsenter uten eierskapsrelasjoner til distributøren. Resultatet er ifølge våre informanter, at budsjettene kuttes eller at de mest ambisiøse prosjektene droppes helt. En av de større produsentene som operer både i markeds- og konsulentordningen sier det slik:

«Det er klart at om det totale taket senker seg litte grann og etterhåndstilskuddet dermed blir mindre, så betyr det at det kan bli vanskeligere å finansiere de ordentlig store løftene med store budsjett og store ambisjoner.»

En annen produsent i samme posisjon sier følgende:

«Når vi setter i gang nye prosjekter nå, så må budsjettene ned, marginene blir trangere.»

³⁶ Blant produsentene vi har intervjuet, er det noen rene markedsfilmselskap og også noen rene konsulentfilmselskap. Vi har også med selskap som produserer film i begge disse ordningene. I tillegg har vi også med produsenter som hovedsakelig har produsert film utenfor de to vurderingsbaserte ordningene.

³⁷ I dette konkrete tilfellet handler det om lån i franske banker som har spesialisert seg på denne typen utlånsvirksomhet. Men blant våre informanter er det også eksempler på at vanlige norske banker har gitt slike lån.

Og samme produsent er opptatt av at dette også går kraftig ut over økonomien i produksjonsselskapene:

«Man skrur ned slik at makstilskudd blir lavere, og samtidig skrur man av indeksreguleringen. Det går rett på bunnlinja til produksjonsselskapene. Vi kommer veldig i skvis.»

Et siste forhold, som produsenter av markedsfilm er opptatt av, er økt konkurranse. Det er et fåtall filmer som finansieres i denne ordningen hvert år, og konsekvensene av å ikke vinne frem kan være store. Samtidig forventes det at flere publikumsfilmer som tidligere ble produsert uten forhåndstilskudd, nå vil melde seg på i markedsordningen fordi det ikke lenger finnes et alternativ utenfor de vurderingsbaserte ordningene for denne typen film.

Konsulentfilm

For produsenter av konsulentfilm er det så langt vi kan se maksimumstakene som skaper de største utfordringene. Her var jo innskrenkningen også svært stor, fra ett felles indeksregulert maksimumstak med markedsfilm på 16 millioner (og 50 prosent av totalbudsjett) til et ikke-indeksregulert tak på 8 millioner og 20 prosent av utviklings- og produksjonskostnadene.

Taket på 20 prosent av utviklings- og produksjonskostnadene vil særlig gå ut over de mindre filmene, og for filmer med kostnader under 20 millioner skal det lite til før dette taket nås.³⁸ Også i intervallet 20-40 millioner skal det ikke så store inntekter til før maksgrensen passerer. Dette setter grenser for hvor ambisiøse og kostnadskrevenne prosjekter det er mulig å gjennomføre i konsulentordningen. Et produksjonsselskap som hovedsakelig produserer konsulentfilm, sier:

«Det vi ser slår inn veldig fort, det er jo 20 prosent av budsjettet, fordi det setter veldig begrensninger på hvor mye risiko du kan velge å legge inn. Det [...] føler vi er med å begrense både budsjett og risikoviljen.»

En annen sier det slik:

«Det å lage et kommersielt prosjekt for relativt lavt budsjett er mye vanskeligere på grunn av 20-prosentregelen.»

Taket på 8 millioner vil derimot først bli utslagsgivende for konsulentfilmer med budsjetter rundt 40 millioner eller høyere og med et salg i alle markeder på over ca. 10,6 millioner kroner.³⁹ De to maksimumstakene virker derfor noe forskjellig og med relevans for konsulentfilm i ulike ender av budsjettskalaen.

Den samme produsenten mener det er prinsipielt uheldig at markeds- og konsulentfilm ikke behandles likt når det gjelder maksimumsutbetalinger, og at redusert insentivering gjennom EHT-tilskuddet reduserer både produsentens og eventuelle eksterne aktørers vilje til å legge midler i prosjektet. Han

³⁸ En spillefilm med 20 millioner i kostnader som når terskelen på 25.000 solgte kinobilletter har allerede hatt inntekter fra kinomarkedet på rundt 2,5 millioner kroner. Om den samme filmen genererer 1,5 millioner fra salg i andre markeder, er maksimumstaket på 20 prosent allerede nådd. Gitt at en økning av kostnadene på 1,0 million bare vil heve taket med 0,2 millioner, vil det heller ikke være rasjonelt å øke produksjonskostnadene for å kunne ta ut mer i EHT. Skulle det gi mening måtte inntektseffekten av å øke produksjonskostnadene med en million være langt høyere enn den i praksis er.

³⁹ Med en utmålingsrate på 75 prosent, vil markedsinntekter på 10,6 millioner gi ca. 8 millioner i EHT.

forteller at selskapet tidligere ofte tok egen risiko med forventninger om å få dekket eventuelle hull i budsjettet gjennom EHT, men at dette ikke lenger er en farbar vei:

«[...] når kranen blir skrudd igjen, så blir jo du mer forsiktig på hva du kan gå inn og ta.»

Kombinert med økte produksjonskostnader og et ikke indeksregulert maksimumstak på 8 millioner, vil særlig de dyre konsulentfilmene bli vanskelig å finansiere. En annen produsent som både jobber med markeds- og konsulentfilm, forteller at denne forskjellsbehandlingen har betydning for hvordan de vil prioritere fremover:

«Vi har hatt ambisjon om mer konsulentfilmer, men med de endringene som gjøres nå, er det ekstremt vanskelig. EHT-endringen vil gjøre at det er veldig vanskelig å finansiere de filmene.»

En av produsentene som har spesialisert seg på konsulentfilm, er også opptatt av terskelen, som etter forskriftsendringen er satt til 35.000 billetter. Produsenten mener at det er en større utfordring å nå 35.000 kinobilletter på en konsulentfilm enn 50.000 på en markedsfilm. I tillegg til økt risiko, har dette også betydning for hvilke filmer som blir produsert og at det særlig vil gå ut over viljen til å ta kunstnerisk risiko. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 7.

Film uten forhåndsstøtte

Gruppen av produsenter som har laget kinofilm uten forhåndsstøtte, er sammensatt. For noen få har dette vært standardmodellen, og for disse var det nok som en av våre informanter uttrykte det, «en hel vegg som falt ut med den nye forskriften». For andre produsenter var dette en modell som ble valgt av og til, enten fordi filmen fikk avslag i de vurderingsbaserte ordningene, eller fordi den ikke passet inn noen andre steder.

Repertoaret av filmer som er blitt produsert på denne måten, er også sammensatt. I den ene enden av budsjettskalaen handler dette om større og kommersielle publikumsfilmer som ikke slipper gjennom i markedsordningen, men som heller ikke har de kvalitetene som verdsettes i konsulentordningen. I den andre enden av skalaen finner vi både kunstnerisk ambisiøse filmer og mer publikumsvennlige filmer på lavt budsjett.

Den nye kvalifiseringsregelen fratrar alle disse filmene muligheten for EHT, unntatt i tilfeller hvor et regionalt fond gir produksjonstilskudd på minimum 3 millioner eller 25 prosent av filmens budsjett. Som nevnt i kapittel 5, er det trolig at de regionale fondene vil kunne kvalifisere et lite antall filmer på denne måten per år, men hovedsakelig filmer med et lavt budsjett. Dette skyldes at filmer som kvalifiseres via denne regelen, på alle andre måter vil bli behandlet under regelverket for konsulentfilm, med de maksimumstakene vi beskrev over. Insentivene for de regionale fondene til å legge inn et betydelig investeringsbeløp på toppen av produksjonstilskuddet er derfor relativt begrenset.⁴⁰ Det er derfor lite trolig at det vil bli mulig å produsere filmer med høyere budsjett basert

⁴⁰ Fondet vil kvalifisere filmen ved hjelp av midler fra statstilskuddet, men vil normalt også legge inn en investering fra sine egne fondsmidler (regionale, private) med sikkerhet i etterhåndstilskuddet. Regelen om maks EHT på 20 prosent av utviklings- og produksjonsbudsjettet vil trolig begrense disse investeringene til maksimum 3-4 millioner basert på et utviklings- og produksjonsbudsjett på rundt 20 millioner.

på denne modellen. Det er med andre ord denne «veggen» som forsvinner med den nye ordningen. Selskap som hovedsakelig hadde spesialisert seg i dette sjiktet, vil derfor slite.

Samtidig vil det trolig fortsatt være muligheter for å føre frem et mindre antall filmer uten forhåndsstøtte på lavt budsjett. Dette vil enten være filmer fra regionale produsenter, eller fra Oslo-baserte produsenter som ikke får filmene sine igjennom i konsulentordningen. Følgende utsagn fra en Oslo-produsent illustrerer det siste alternativet:

«Når NFI ikke er i nærheten til å ha ressurser til å backe de prosjektene som definitivt burde bli film [i konsulentordningen], ja da er det godt å ha Zefyr i Bergen som kanskje kan skaffe oss de 3 millionene som hvert fall gjør at vi kan få etterhåndsstøtte på prosjektet. Og så skraper vi sammen det vi har, og så prøver vi å lage det.»

Risiko og marginer

Som gjennomgangen over viser, virker de ulike endringene i EHT-reglene forskjellig for film av ulik type og i ulike tilskuddsordninger. Felles for alle er at risikoen oppleves å ha blitt høyere, og marginene tilsvarende lavere. Dette er utfordrende for produsentene selv, men har i tillegg gjort det mindre attraktivt for andre til å bidra i finansieringskabalene.

I det følgende går vi dypere inn i tallmaterialet og ser hvordan dette har fungert under den tidligere EHT-ordningen, og hvilke konsekvenser endringene ser ut til å ville få.

NFIs finansieringsandel

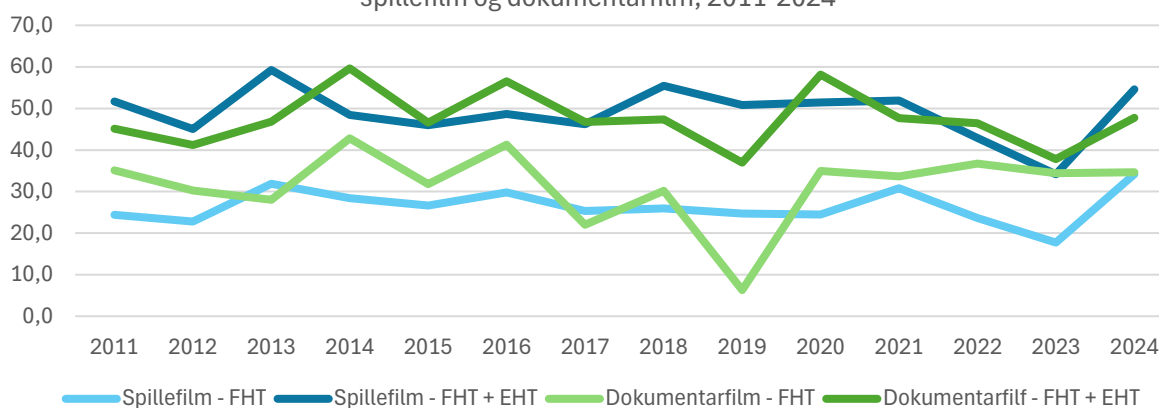
Uavhengig av hvordan detaljene i de ulike ordningene er skrudd sammen, vil NFIs samlede andel av finansieringen i de ulike prosjektene være avgjørende, både for risikovurderingene og behovene for å skaffe annen finansiering. Vi begynner derfor med å se på hvordan denne andelen har utviklet seg over tid. Dette er vist i figur 6.2 der det skilles mellom spillefilm og kinodokumentar.⁴¹

De to nederste linjene i denne figuren gir et bilde av filmenes finansieringssituasjon på det tidspunktet hvor produksjonsbeslutningen blir tatt (bare FHT). De to øverste linjene viser på tilsvarende måte filmenes finansieringssituasjon etter at filmen har vært i markedet og eventuelt mottatt EHT (FHT + EHT). Gitt at EHT kan tjenes opp i inntil tre år etter premiere, vil filmene i enden av tidsserien fortsatt kunne øke sine EHT-utbetalinger noe. For alle filmer fra 2024, hvor mange ennå ikke har hatt premiere, har vi derfor benyttet NFIs EHT-estimat og ikke faktisk utbetalt EHT.⁴²

⁴¹ Figurene er basert på Kinofilmdatabasen og viser gjennomsnitt for alle premierefilmer per år. Fordi tallene her er periodisert etter filmens premiereår, avviker de fra de faktiske utbetalingene som er gjort hvert år. Alle tall er regnet i prosent av produksjonsbudsjett. Lanseringsbudsjett og lanseringstilskudd er holdt utenfor. Det samme er tilskudd til utvikling.

⁴² Dette gjelder alle analysene som er presentert i dette delkapittelet.

Figur 6.2: FHT og EHTs gjennomsnittlige andel av produksjonsbudsjettene - spillefilm og dokumentarfilm, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

For spillefilm utgjør NFIs produksjonstilskudd en rimelig konstant andel av produksjonsbudsjettene, med et gjennomsnitt på rundt 25 prosent, men svakt avtagende i årene fram mot forskriftsendringen. I flere år i denne perioden (2014-2017) tilfører EHT ytterligere 20 prosent slik at NFIs samlede andel havner på vel 45 prosent. Dette endrer seg i perioden 2018-2021, der NFIs tilskudd i gjennomsnitt ligger godt oppe på 50-tallet, og i all hovedsak på grunn av større bidrag fra EHT. Etter forskriftsendringen er det store bevegelser i tallene stort sett drevet av produksjonstilskuddet. Produksjonstilskuddets andel av budsjettene faller kraftig både i 2022 og 2023, for deretter å øke til rundt 34 prosent i 2024. Bidraget fra EHT går derimot tilbake til et nivå i overkant av 20 prosent og holder seg stabilt gjennom denne perioden. Vi går nærmere inn på hva som er årsakene til disse bevegelsene nedenfor.

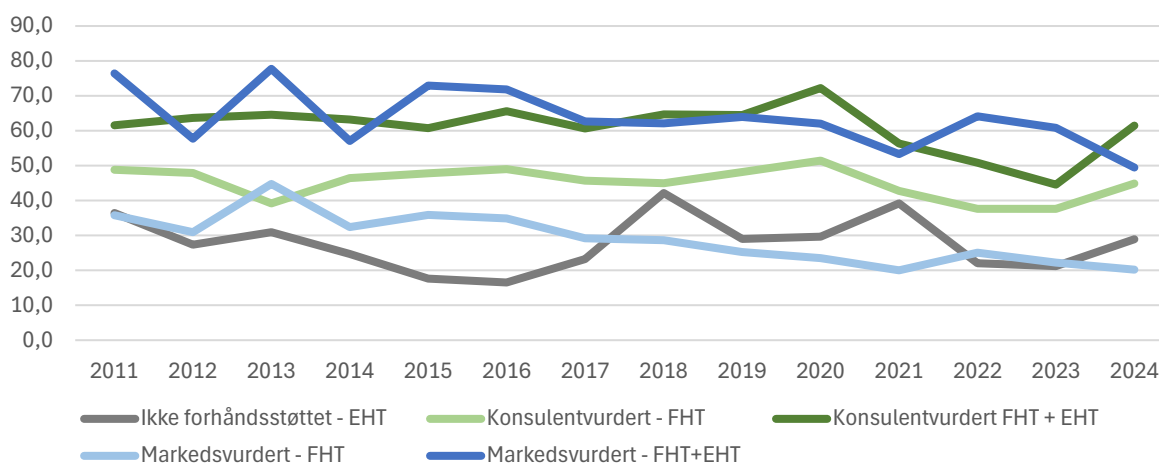
For dokumentarfilm er tallet på filmer per år lavere (3-9 per år). Derfor blir svingningene også jevnt over større. Vi ser at dokumentarfilm i store deler av perioden har høyere forhåndsfinansiering enn spillefilm, med et unntak for perioden 2017-2019. Bidraget fra EHT er derimot jevnt over mindre enn for spillefilm slik at sluttresultatet likevel ikke er så veldig forskjellig. Det er likevel verdt å notere at EHTs bidrag til den samlede NFI-finansieringen av dokumentarfilm faller fra et relativt høyt nivå i årene 2017-2020, til et svært lavt nivå etter forskriftsendringen.

Finansieringskabalene er ikke den samme for konsulentfilm som for markedsfilm. Og for ikke forhåndstøttet film som bare kan motta EHT, er situasjonen en helt annen enn for filmer innenfor de to vurderingsbaserte ordningene. Dette er illustrert i figur 6.3.

Når det gjelder markedsfilm, har forhåndstøtten vist en fallende tendens i over et tiår, fra rundt 40 prosent til rundt 20 prosent. Det langsiktige fallet har ikke blitt kompensert av EHT, så den totale finansieringsandelen reduseres fra godt over 70 prosent i starten av perioden, til rundt 50 i 2024.

For konsulentfilm er utviklingsmønsteret forskjellig. Forhåndstilskuddet har holdt seg rimelig stabilt rett i underkant av 50 prosent i hele perioden fram til 2020. Deretter faller det til et snitt rundt 40 prosent. Samtidig faller også EHT-utbetalingenes relative størrelse slik at det samlede resultatet er et fall i total NFI-støtte fra et stykke opp på 60-tallet, til rundt 45 prosent i 2023. I 2024 hentes imidlertid noe av dette fallet inn igjen.

Figur 6.3: NFI-tilskudd i prosent av filmenes produksjonsbudsjett fordelt på hovedordning, 2011-2024



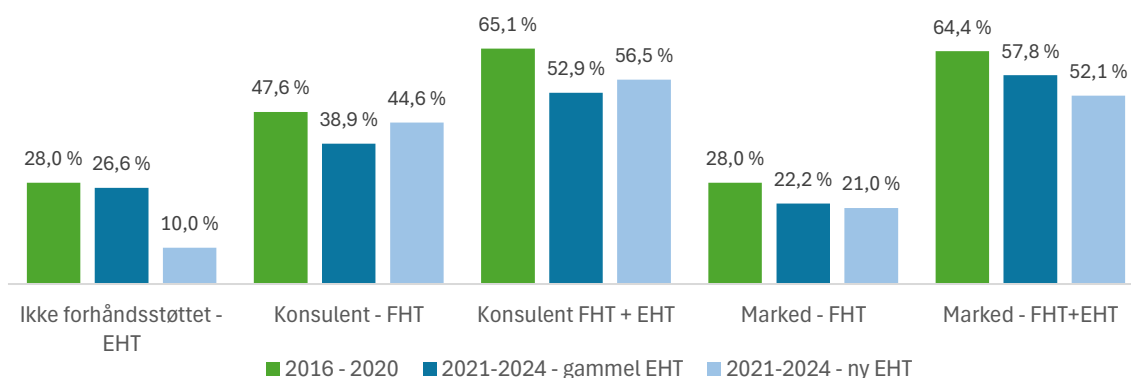
Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Når det gjelder ikke forhåndsstøttet film, er det store svingninger gjennom perioden. På det beste (årene 2018 og 2021) har disse filmene hentet inn hele 40 prosent av produksjonsbudsjettene gjennom etterhåndstilskuddet. Fra 2022 og framover ligger derimot denne andelen på 20-tallet.

En felles konklusjon fra alle analysene vi har gjennomgått over, er at NFIs tilskudd, regnet i prosent av produksjonsbudsjettene har gått ned de siste årene. Dette gjelder for spillefilm så vel som dokumentarfilm, selv om spillefilm ser ut til å komme noe bedre ut igjen i 2024. Reduksjonen i statlig finansiering gjelder også på tvers av alle tilskuddsordninger. Vurderingene som formidles fra produsentene om et økende misforhold mellom produksjonskostnader og offentlig finansieringsandel ser derfor ut til å finne støtte i data.

For å finne ut i hvor stor grad denne utviklingen skyldes endringene i tilskuddssystemet eller andre årsaker, har vi også her splittet tallene for perioden 2021-2024 i filmer som er innmeldt etter nytt og gammelt EHT-regelverk (jf. figur 6.4). Som kontroll har vi tatt med tilsvarende tall for perioden 2016-2020. De grønne og mørkeblå søylene i denne figuren viser med andre ord filmer som er meldt inn etter samme regelverk, men fra to ulike perioder.

Figur 6.4: NFI-tilskudd i prosent av filmenes produksjonsbudsjett fordelt på periode og EHT-regelverk



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Det første vi noterer, er at det for både konsulentfilm og markedsfilm, er en markert forskjell mellom de to periodene. Filmene fra årene 2016 – 2020 har en betydelig høyere finansieringsandel (både uten og med EHT) enn filmene fra perioden 2021 – 2024, til tross for at alle disse filmene er behandlet under samme EHT-regelverk. Eksempelvis utgjør FHT for konsulentvurdert film nesten ni prosentpoeng mer i den første perioden enn i den andre. Når EHT legges til, øker denne forskjellen til hele 12 prosentpoeng. For markedsfilm er forskjellene noe mindre, rundt seks prosentpoeng både med og uten EHT. For ikke forhåndsstøttet film, er forskjellene derimot små.

Sammenligner vi de to blå søylene, får vi et renere bilde av effektene av selve forskriftsendringen.⁴³ Her er det uten tvil for ikke forhåndsstøttet film vi ser de største utslagene. Filmer under det nye EHT-regelverket kommer betydelig dårligere ut enn filmer under det gamle. Her må det igjen legges til at det bare er to filmer uten forhåndsstøtte innmeldt etter nytt regelverk. Mens 40 prosent av filmene som ble innmeldt etter gammelt regelverk i perioden 2021-2024 er ikke forhåndsstøttet film, utgjør disse bare 7 prosent av filmene under nytt regelverk. Ikke forhåndsstøttet film rammes med andre ord hardt, både gjennom kvalifiseringsreglene og gjennom utmålingen.

Også når det gjelder markedsfilm, er det en markert reduksjon i finansieringsandel mellom gammelt og nytt regelverk. Forhåndstilskuddet ligger omtrent på samme nivå, men når EHT legges til synker finansieringsandelen fra 58 til 52 prosent. Dette er ikke i tråd med intensjonen i endringen, hvor målet var å overføre midler fra FHT til EHT. Sammenlignet med perioden før forskriftsendringen (den grønne søylen) har markedsfilmen opplevd en reduksjon i statlig finansieringsandel på over 12 prosentpoeng.

For konsulentvurdert film er bildet mer sammensatt. Forhåndstilskuddenes andel av produksjonsbudsjettene er høyere for filmer under det nye EHT-regelverket enn under det gamle. Dette er i tråd med intensjonen i reformen, hvor målet var å overføre midler fra EHT til FHT. Går vi nærmere inn i tallene, ser vi likevel at dette i større grad skyldes lavere budsjetter enn høyere tilskudd. Mens gjennomsnittstilskuddet er 4 prosent høyere for filmer under det nye regelverket sammenlignet med det gamle, er gjennomsnittsbudsjettet hele 22 prosent lavere. Når EHT legges til, blir forskjellen mellom filmer under ny og gammel ordning mindre, men fortsatt i favør av ny ordning. EHT alene utgjør en lavere andel av produksjonsbudsjettet for filmer under den nye ordningen sammenlignet med den gamle (12 versus 14 prosent).

Resultatene i figur 6.4 formidler derfor et komplekst bilde, hvor både forskriftsendringen og en slags «periodeeffekt» ser ut til å trekke i samme retning. Det interessante spørsmålet er hva som ligger bak denne «periodeeffekten», det vil si hva det er som gjør at filmer fra perioden før og etter 2021 kommer så ulikt ut selv om de er underlagt det samme regelverket. Som vi har nevnt flere ganger tidligere, er det flere tunge utviklingsprosesser som løper parallelt her⁴⁴, men det som framstår som at den mest sannsynlige årsaken er veksten i produksjonskostnader. Dette samsvarer også godt med vurderingene til våre informanter, som nesten unisont forteller om et økende misforhold mellom tilskudd og hva det koster å produsere film. Selv om maksimumstakene i den forrige forskriften var

⁴³ For alle disse analysene må det igjen understrekes at tallet på premierefilmer som er blitt behandlet under det nye EHT-regelverket fortsatt er lavt. Vi vet heller ikke hvordan dette vil slå ut når alle filmer blir behandlet under det samme regelverket, i motsetning til hvordan det har vært fram til nå hvor produsentene har forholdt seg til en virkelighet der filmer fra to ulike «regimer» har levd parallelt. Det er også knyttet usikkerhet til hvordan pandemien har påvirket disse tallene, blant annet gjennom økte produksjonskostnader.

⁴⁴ Pandemien er en viktig faktor som det er vanskelig å kalkulere effektene av. De direkte virkningene av pandemien (utsatte prosjekter, stengte kinoer) fant sted i overgangen mellom de to periodene, dvs. i årene 2020 og 2021, mens noen av ettervirkningene, blant annet opphopningen av kinopremierer, kommer i årene etterpå.

indeksregulert og i noen grad skulle fange opp denne prisveksten, gjelder ikke det samme for størrelsen på produksjonstilskuddene. Reglene for indeksregulering er derfor ikke alene nok til å sikre at forholdet mellom kostnader og tilskudd holdes rimelig konstant.

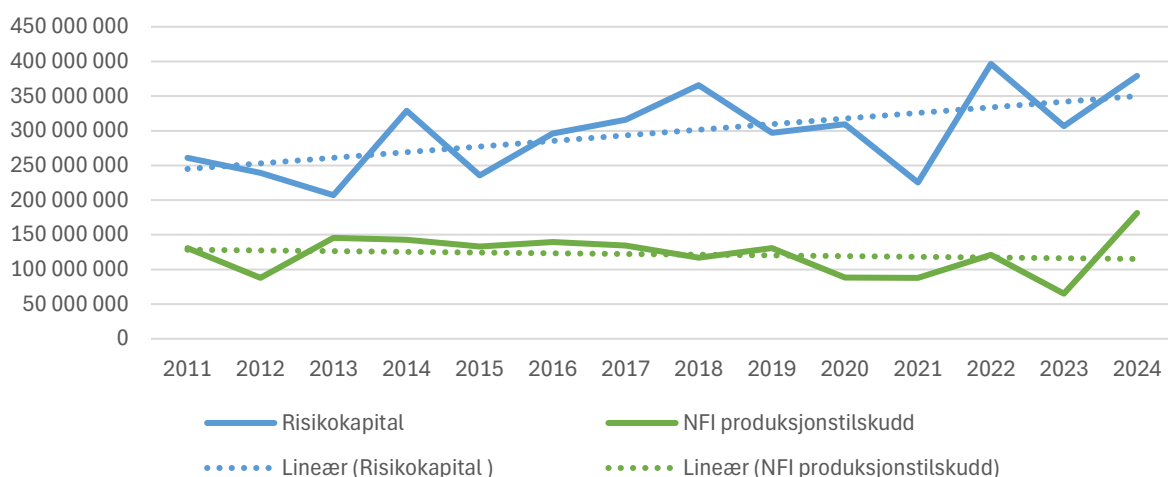
En rimelig tolkning av resultatene som er presentert i figur 6.5, er derfor at produsentene er stilt overfor en dobbel utfordring. For det første har et økende misforhold mellom produksjonskostnader og tilskudd gjort det vanskeligere å få finansieringen til å gå opp, og behovet for risikokapital er blitt tilsvarende større. For det andre har det nye EHT-regelverket forsterket denne utfordringen, dels ved å redusere NFIs finansieringsandel ytterligere, og dels ved å gjøre det vanskeligere og dyrere å skaffe den risikokapitalen som skal til for å fylle opp gapet i finansieringsplanen. Ifølge våre informanter blant produsentene og distributørene er det først nå, når de to mekanismene vil begynne å virke sammen for all ny film som skal produseres, at de mest dramatiske konsekvensene vil materialisere seg.

Økende behov for risikokapital

En annen måte å beskrive denne utviklingen på, er å se på behovet for risikokapital, dvs. den delen av finansieringsplanen som ikke kommer fra NFI og andre offentlige tilskudd. Vi beregner størrelse på denne risikokapitalen ved å trekke NFIs produksjonstilskudd, andre offentlige norske tilskudd, samt internasjonale offentlige tilskudd, fra produksjonsbudsjettet. Dette tilsvarer med andre ord behovet for risikokapital på det tidspunktet hvor beslutningen om å sette filmen i produksjon blir tatt. Etterhåndstilskuddet regnes ikke med her, dels fordi det er risiko knyttet til denne utbetalingen, og dels fordi pengene ikke er tilgjengelige på produksjonstidspunktet. En av produsentens utfordringer er jo nettopp å skaffe risikovillig produksjonskapital med sikkerhet i dette tilskuddet.

Figur 6.5 viser hvordan to vesentlige størrelser som inngår i beslutningen om å sette en film i produksjon, har utviklet seg over tid; summen av NFIs produksjonstilskudd til kinofilm, og summen av risikokapital som har vært nødvendig for å realisere disse filmene (begge i løpende priser).

Figur 6.5: Risikokapital og NFI produksjonstilskudd, sum alle premierefilmer per år (løpende priser), 2011-2024



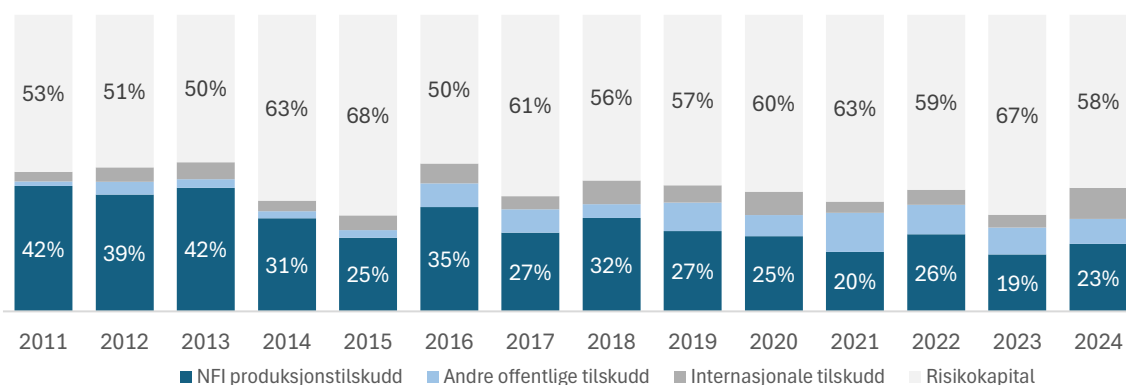
Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Summen av risikokapital svinger betydelig fra år til år, særlig rundt pandemien, men trenden er økende fra rundt 250 millioner i 2011 til 350 millioner i 2024. Dette er i samsvar med prisøkningen. I

faste priser har summen av risikokapital dermed vært rimelig konstant. I samme periode er den langsiktige trenden for NFIs produksjonstilskudd derimot svakt avtagende også i løpende priser, men med et markert hopp i 2024.⁴⁵ Det har med andre ord vært et tiltakende gap mellom disse to størrelsene gjennom perioden.

I figur 6.6 har vi også tatt med andre norske offentlige tilskudd, samt tilskudd fra de internasjonale fondene. I tillegg har vi regnet de ulike finansieringskildene i prosent av produksjonsbudsjettet. Særlig andre norske offentlige tilskudd, som blant annet inkluderer tilskudd fra de regionale tilskuddsforvalterne, har vokst betydelig gjennom perioden. Dette reduserer behovet for risikokapital noe sammenlignet med det økende gapet vi ser i figur 6.5. Gjennomsnittlig risikokapital for årene 2021-2024 er likevel markert høyere enn det tilsvarende gjennomsnittet for årene 2016-2020, 62 versus 57 prosent.

Figur 6.6: Risikokapital og tilskudd fra ulike offentlige kilder, alle premiefilmer per år (prosent), 2011-2024

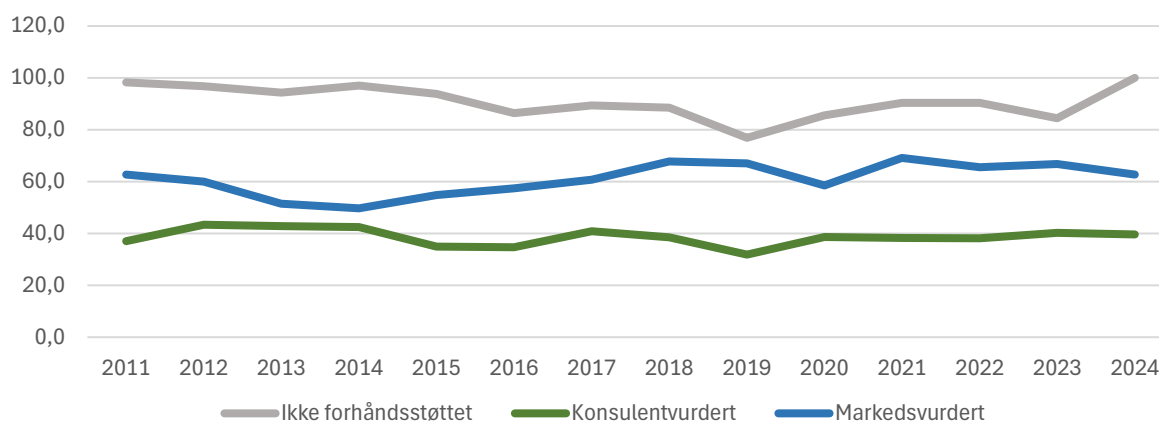


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

I figur 6.7 er utviklingen av risikokapitalens gjennomsnittlige andel av produksjonsbudsjettene vist for de tre hovedordningene for kinofilm. Naturlig nok ligger konsulentfilmen betydelig lavere enn markedsfilmen, gitt at dette er film med en tydeligere kulturpolitisk begrunnelse og med svakere forutsetninger for inntjening i markedet. Sett over tid, er det ingen entydige utviklingstrekk for de to vurderingsbaserte ordningene. Konsulentfilmen har, med noen mindre variasjoner, lagt rundt 40 prosent gjennom hele perioden. For markedsfilm vokste behovet for risikokapital gradvis fra rundt 50 prosent i 2014 til rundt 67 prosent 2018. Deretter har andelen fluktuert rundt dette nivået. For film som ikke er forhåndsstøttet er naturlig nok behovet for risikokapital enda større. Som andel av produksjonsbudsjettet, er det først og fremst her vi ser den sterkeste veksten, fra et lavpunkt på 77 prosent i 2019, til bortimot 100 prosent i 2024.

⁴⁵ For å holde takt med prisstigningen skulle NFIs produksjonstilskudd lagt godt over 180 000 000 mot slutten av perioden.

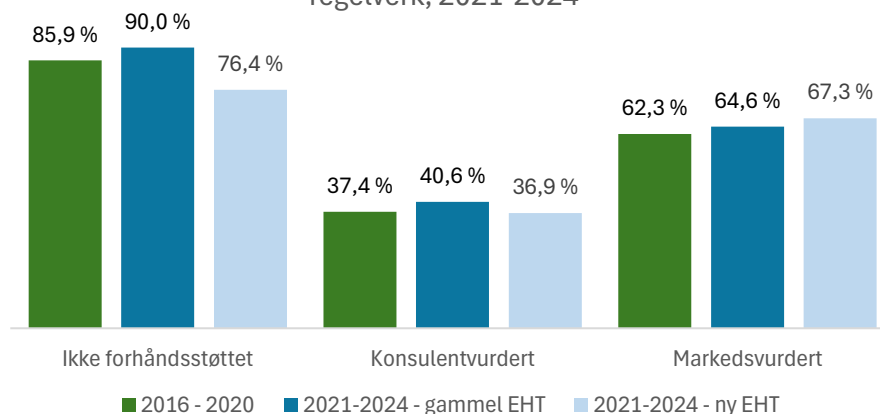
Figur 6.7: Risikokapitalens gjennomsnittlige andel av produksjonsbudsjettene for film under ulike ordninger, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

For å kunne vurdere betydningen av det nye EHT-regelverket har vi i figur 6.8 skilt mellom filmer i perioden 2021-2024 som er søkt inn etter nytt og gammelt regelverk, samt tatt med perioden 2016-2020 som kontroll. Det er ingen markerte forskjeller mellom de ulike «regimene» i denne oversikten. Som vi også påpekte med utgangspunkt i figur 6.4, ser det ut til at konsulentfilm har noe bedre offentlig forhåndsfinansiering under det nye EHT-regelverket enn det gamle. Når det gjelder markedsfilm, er forholdet det motsatte, og behovet for risikokapital er blitt større, både fra første til andre periode under likt EHT-regelverk, og mellom nytt og gammelt regelverk i periode 2. For ikke forhåndsstøttet film, er andelen risikokapital faktisk lavere for filmer under ny ordning enn gammel, men her er det som nevnt bare data for to filmer under ny ordning å støtte seg på.⁴⁶

Figur 6.8: Risikokapitalandel etter periode og EHT-regelverk, 2021-2024



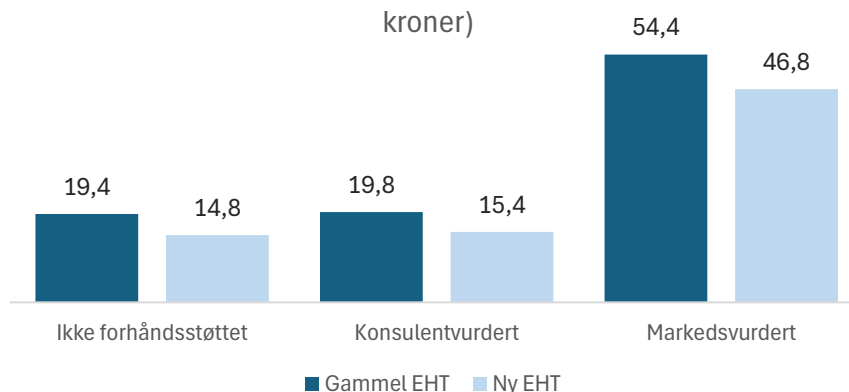
Kilde: NFI kinofilmdatabasen

De ulike analysene over, viser at det i kroner og øre har vært en betydelig økning i tilført risikokapital til kinofilmproduksjon gjennom perioden, og at NFIs produksjonstilskudd ikke har holdt tritt med denne utviklingen. Det økende gapet har i noen grad blitt tettet med midler fra andre norske og internasjonale kilder, men det er likevel en høyere andel risikokapital i perioden 2021-2024 enn i

⁴⁶ Munch og Karsten og Petra – Gullringen fra Atlantis.

årene før. Dette gjelder film under alle tre hovedordninger. Effekten av det nye EHT-regelverket er ulik for markeds- og konsulentfilm. For konsulentfilm har andelen risikokapital gått noe ned. For markedsfilm har den gått noe opp. Men felles for både markeds- og konsulentfilm, og for en del film uten forhåndsstøtte, er produksjonsbudsjettene markert lavere under ny ordning sammenlignet med gammel. Dette er illustrert i figur 6.9.⁴⁷ Det kan med andre ord se ut til at produsentene har håndtert høyere risiko med å presse budsjettene. Dette er i så tilfelle i tråd med flere av utsagnene tidligere i dette kapittelet.

Figur 6.9: Gjennomsnittlig produksjonsbudsjett etter gammel og nytt EHT-regelverk, 2021-2024 (millioner kroner)



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Høyere risiko

Risiko handler om sannsynligheten for at midlene som plasseres i filmen blir betalt tilbake fra de inntektene som genereres i markedet, og eventuelt gjennom EHT som inntektsforsterkningsmekanisme. Avhengig av hvilke andre interesser de ulike aktørene har i filmen, vil de i tillegg ønske å få et overskudd på investeringen. For en ren privat investor vil dette handle om en avkastning som minst er lik det alternative plasseringer av pengene ville gitt. Produsenten, som også har andre interesser av at filmprosjektet blir realisert, er nok i større grad fornøyd om arbeidskreditter og eventuelle kapitalinnskudd blir tilbakebetalt.

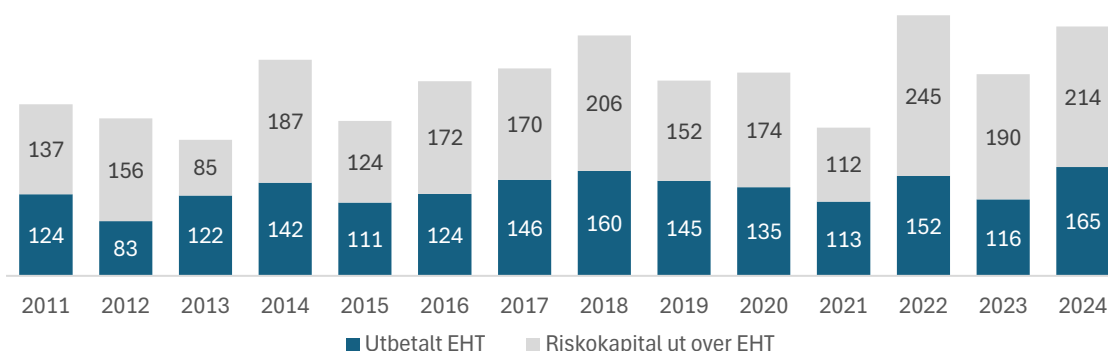
For den enkelte som har bidratt i finansieringen, avhenger risikoen ikke bare av hvor store inntekter som filmen klarer å generere, men også av hvor de er plassert i tilbakebetalingshierarkiet (recoupment-planen). Dette varierer fra film til film, men det normale er at distributørens MG betales tilbake først og helt fra de inntektene som genereres i markedet. Tilsvarende vil investorer med sikkerhet i etterhåndstilskuddet ligge først i den inntektsstrømmen som kommer derifra. Andre eiere av filmens IP vil normalt først bli tilgodesett når disse beløpene er tilbakebetalt. Dette gjelder blant annet produsentene selv, dersom de ikke er i en så god finansiell posisjon at de har sikret seg sikkerhet i etterhåndstilskuddet.

Vi ser først på inntektene som kommer fra etterhåndstilskuddet, hvor stor risiko som er knyttet til denne inntekten og hvor stor andel den utgjør av den totale risikokapitalen. Det siste er illustrert i

⁴⁷ For markedsfilm er produksjonsbudsjettene påvirket av om filmene er rettet inn mot stor eller liten ordning. Så langt er det én stor og to små markedsfilmer som har fått tilskudd under nytt EHT-regelverk.

figur 6.10, som viser faktisk utbetalt EHT samt den delen av risikokapitalen som ikke er blitt dekket av EHT-utbetalingene.⁴⁸ Det siste beløpet er betydelig og varierer mye fra år til år. Utenom i 2014 og i 2018, er det særlig i de tre siste årene (2022-2024) at dette beløpet er høyt. Som andel av risikokapitalen, ligger EHT rundt 45 i snitt gjennom hele perioden. I de tre siste årene er snittet på 40 prosent.

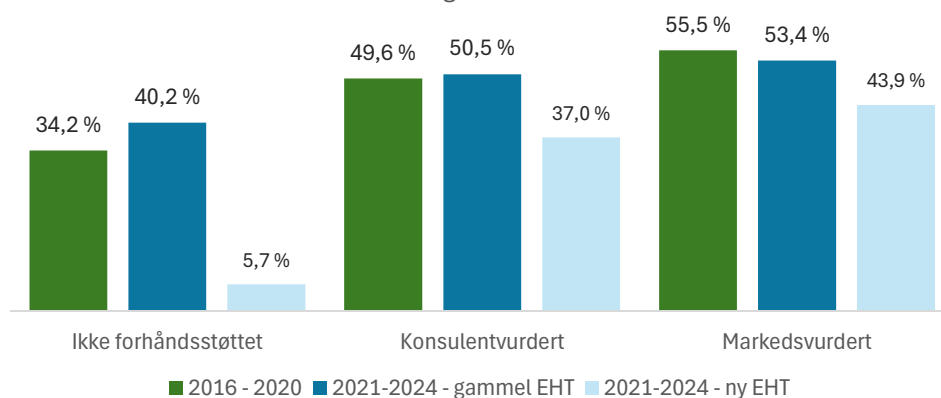
Figur 6.10: Riskokapital og faktisk utbetalt EHT (millioner kroner), 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Det er en rimelig hypotese at dette i all hovedsak skyldes skjerpingen av EHT-bestemmelsene. Dette bekreftes også i figur 6.11 som viser EHT-utbetalingenes andel av risikokapitalen for de fire årene før forskriftsendringen, og for gammelt og nytt regelverk i perioden etter. Uavhengig av ordning, er EHT-utbetalingenes andel av risikokapitalen kraftig redusert. Forskjellen er naturlig nok særlig stor for ikke forhåndsstøttet film, men også for konsulentvurdert film er reduksjonen påtakelig (nesten 14 prosentpoeng). Her spiller nok både maksimumstakene og reduserte utmålingsrater inn. For markedsfilm, hvor over halvparten av risikokapitalen i de siste årene har vært basert på etterhåndstilskuddet, er reduksjonen nesten 10 prosentpoeng). Betydningen av EHT som mekanisme for å redusere usikkerhet er dermed blitt betydelig mindre.

Figur 6.11: EHTs andel av risikokapitalen etter periode og EHT-regelverk

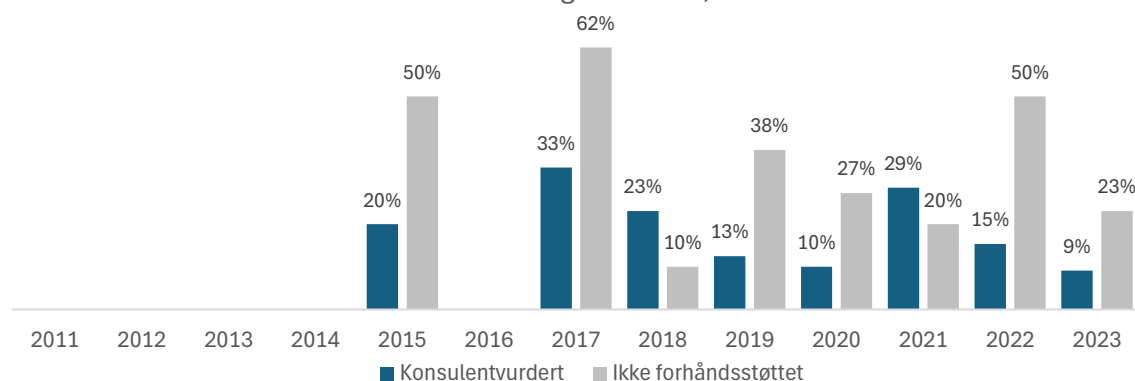


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

⁴⁸ Merk, som i tidligere analyser, benytter vi estimert og ikke faktisk utbetalt EHT for året 2024.

Et parallelt spørsmål er hvor stor usikkerhet som er knyttet til selve EHT-utbetalingen. Hva er sannsynligheten for at filmen ikke når terskel for solgte kinobilletter, og dermed overhodet ikke får utbetalt EHT? Dette spørsmålet er belyst i figur 6.12 som viser andelen av henholdsvis konsulentvurdert og ikke forhåndsstøttet film som ikke har nådd terskelen i årene fram til og med 2023.⁴⁹ Markedsvurdert film er ikke tatt med, ganske enkelt fordi samtlige markedsfilmer som har vært produsert fram til nå har nådd denne terskelen.

Figur 6.12: Andel av konsulentvurdert og ikke forhåndsstøttet film som ikke har nådd terskel for solgte billetter, 2011-2023



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

I perioden fram til den forrige forskriftsendringen i 2017, hvor terskel for all film var 10.000 kinobilletter, var det bare i 2015 at det ble lansert filmer som ikke fikk utbetalt EHT. Fra 2017 når terskelen økes til 35.000 for film uten forhåndsstøtte skjer dette hvert eneste år, og i snitt har én av tre filmer uten forhåndsstøtte lidd denne skjebnen. Det er interessant å notere at fra 2017 og framover er det også et betydelig antall konsulentfilmer (én av fem) som ikke har nådd EHT-terstel. Dette til tross for at terskelen ikke ble endret for denne gruppen av film. I året 2017 gjelder dette hver tredje konsulentfilm, uten av vi har vært i stand til å finne en spesifikk forklaring på dette. Den høye andelen i 2021 kan blant annet skyldes det bare delvis fungerende kinomarkedet under pandemien.

Simulering av risiko

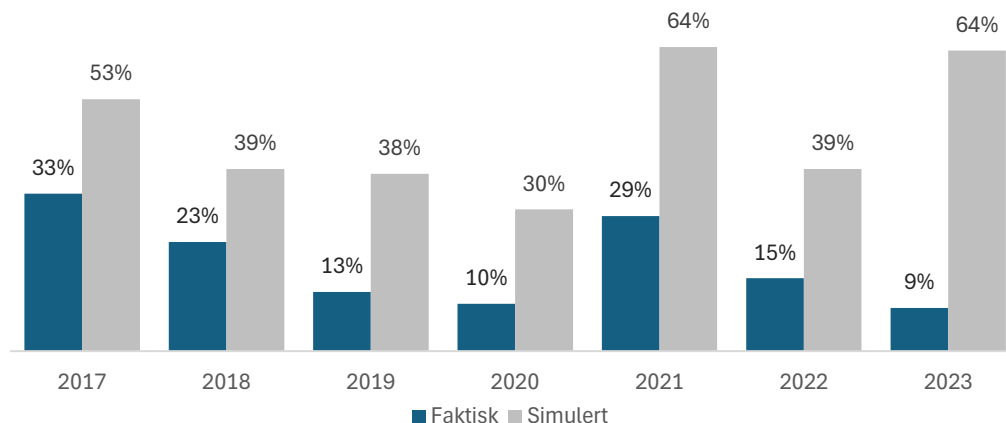
Så langt er det bare ni filmer innmeldt under nytt EHT-regelverk som har vært i markedet lenge nok til å kunne vurdere om de vil nå de nye EHT-terklene eller ikke. Det er derfor ikke mulig å gjennomføre en systematisk analyse av hvordan det nye EHT-regelverket vil fungere på dette området. Som en erstatning har vi simulert hvordan det nye EHT-regelverket ville slått ut dersom det ble innført allerede i 2017 og dermed vært gjeldende for all film i perioden 2017-2023. Simuleringen er bare gjort for konsulentfilm. For ikke forhåndsstøttet film ville kvalifiseringsreglene trolig betydd mer enn tersklene når det gjelder muligheten for å få utbetalt EHT, og dette er en egenskap som det ikke er mulig å simulere. Når det gjelder markedsfilm, ville bare én av de 22 markedsfilmene fra perioden ha droppet under terskelverdi under det nye regimet.

Resultatene av simuleringen for konsulentfilm er illustrert i figur 6.13 hvor de blå søylene viser den faktiske andelen som ikke nådde terskelen, og de grå søylene viser hva denne andelen ville vokst til

⁴⁹ Her kan vi av naturlige årsaker ikke presentere tall for 2024.

dersom forskriften fra 2021 var gjeldende i hele perioden.⁵⁰ Utslagene er store. Mens knapt 20 prosent av filmene solgte mindre enn terskel i denne perioden, ville andelen økt til knapt 50 prosent dersom det nye EHT-regelverket hadde vært gjeldende. Tallene for årene 2020 og 2021, er naturlig nok, sterkt påvirket av pandemien og de utfordrende forholdene i kinomarkedet. Forskjellene mellom søylene er likevel ikke vesentlig større for disse to årene enn for de andre årene i tidsserien.

Figur 6.13: Faktisk og simulert andel av konsulentvurdert film som ikke når terskelverdi, 2017-2023



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Terskelverdien forteller likevel bare halve historien når det gjelder effektene av EHT-regelverket på aktørenes risikovurderinger. Like viktig er utmålingstakten og maksimumstakene. For å gjennomføre en tilsvarende simulering der disse parameterne tas med i ligningen, må det gjøres noen antagelser når det gjelder filmens markedsinntekter:

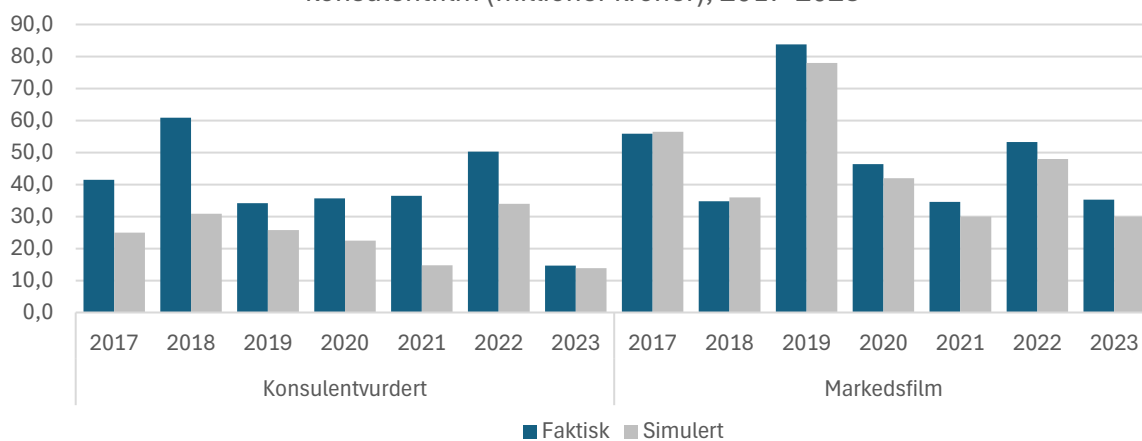
I kinofilmdatabasen har vi opplysninger om filmenes inntjening i det norske kinomarkedet, men vi vet ikke hvor store inntekter filmen har fra salg i andre markeder og på andre plattformer. Dette er et nødvendig utgangspunkt for EHT-utmålingen. I rapporten *Åpen framtid* (Ryssevik m.fl., 2014, s. 93) beregnet ideas2evidence, basert på data fra en spørreundersøkelse til produsentene, at inntektene fra det norske kinomarkedet utgjør omtrent 50 prosent av de totale markedsinntektene. Vi har ikke hatt tilgang til tilsvarende data fra de siste årene, men et par større produsenter og en av de største distributørene har gitt oss tall som bekrefter at anslaget på rundt 50 prosent fortsatt er gyldig. Sammensetningen av inntektene fra andre markeder og plattformer har endret seg mye, men andelen er omtrent den samme. Basert på dette resonnementet antar vi derfor at vi ved å doble de kjente inntektene fra kinomarkedet vil få et estimat på filmens totale markedsinntekter som ikke ligger så langt fra virkeligheten. Kinofilmdatabasen inneholder heller ikke nøyaktige tall for godkjente utviklings- og produksjonskostnader som inngår i beregningene av maksimumstakene under det nye regimet. Vi

⁵⁰ Det må understrekes at en slik simulering ikke tar hensyn til at aktørene trolig ville endret adferd dersom regelverket ble innført allerede i 2017 og konsekvensene ble såpass dramatiske som vi ser her. Særlig for konsulentvurdert film ville det ikke være mulig å håndtere en så høy risiko.

har her benyttet oppgitt produksjonsbudsjett som en tilnærming.⁵¹ Simuleringen vil derfor ikke gi hundre prosent nøyaktige data for enkeltfilmer, men trolig rimelig presise estimater på aggregert nivå.

Resultatet av denne simuleringen er vist i figur 6.14. Som ventet er utslagene langt mer dramatiske for konsulentfilm enn for markedsfilm, både på grunn av en mer utfordrende terskel og lavere maksimumstak. I gjennomsnitt ligger de årlige simulerte utbetalingene for konsulentfilm 15 millioner under de faktiske, men med store variasjoner fra år til år.⁵² Dersom forskriften fra 2021 hadde blitt innført i 2017 og gjort gjeldene for all konsulentfilm fram til og med 2023, hadde disse filmene fått utbetalt 166 millioner kroner i EHT i motsetning til de 273 millionene som faktisk ble utbetalt, dvs. en reduksjon på 107 millioner eller 39 prosent. Vel 37 millioner av denne reduksjonen skyldes at filmer ikke når terskelverdi, og nesten 80 millioner at filmer som når terskelverdi får redusert EHT. Den prosentvise reduksjonen i EHT for filmer som når terskelverdi, er omtrent 23 prosent.

Figur 6.14: Faktisk og simulert aggregert EHT-utbetaling til markeds- og konsulentfilm (millioner kroner), 2017-2023



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

For markedsfilm er forskjellene mellom faktiske og simulerte EHT-utbetalinger langt mindre. Dette skyldes først og fremst at endringene i maksimumstakene ikke er så store som for konsulentfilm. Når det gjelder endringene i utmålingstakten, har disse betydning for hvor raskt EHT-utbetalingene kommer, men har mindre å si for det endelige beløpet som stort sett når sin maksimumsverdi for de aller fleste markedsfilmene. For de to første årene i tidsserien er våre simulerte EHT-utbetalinger marginalt høyere enn de faktiske.⁵³ For de neste årene ligger de simulerte utbetalingene rundt 5 millioner under de faktiske. Dette skyldes hovedsakelig differensieringen mellom stor og liten markedsfilm som ikke eksisterte i den tidligere ordningen. Den nye forskriften hadde dermed gitt rundt 25 millioner lavere EHT-utbetalinger for markedsfilm dersom den hadde blitt innført med virkning fra 2017.

⁵¹ For fem filmer med sein premiere i 2023 oppgir kinofilmdatabasen bare kinobesøk, ikke inntekter fra kino. Vi har her estimert inntektene ved å bruke forholdstallene mellom billetter og inntekter for alle andre filmer fra 2023, separat for spillefilm og kinodokumentar.

⁵² Også i denne simuleringen påvirker pandemien tallene, både når det gjelder tallet på norske kinobilletter og markedsinntektene. De spesielt lave simulerte EHT-utbetalingene i 2021 skyldes nok delvis dette.

⁵³ Dette skyldes at ordningen fra 2017 hadde et indeksregulert maksimumstak på 16 millioner, mens ordningen fra 2021 har et ikke-indeksregulert tak på 18 millioner. I starten av perioden er derfor formaksimumstaket i simuleringen høyere enn det som faktisk var gjeldende.

Som simuleringene viser, gir det nye EHT-regelverket en årlig reduksjon i EHT-utbetalinger på ca. 20 millioner, dvs. 5 for markedsfilm og 15 for konsulentfilm. I tillegg kommer reduksjonene for film som ikke er forhåndsstøttet, men som trolig ville blitt langt større. I de syv årene vi snakker om her, var de årlige EHT-utbetalingene for denne kategorien av film i gjennomsnitt rundt 50 millioner. Store deler av disse utbetalingene ville ikke ha funnet sted med nytt EHT-regelverk fordi filmene ikke ville ha kvalifisert.

I kapittel 5 nevnte vi at de regionale fondene som et absolutt maksimum vil kunne klare å kvalifisere syv konsulentfilmer på lavt budsjett per år. Om vi anslår at disse filmene har et gjennomsnittlig budsjett på 15 millioner, kunne dette gi en samlet EHT-utbetaling på rundt 21 millioner dersom samtlige av filmene nådde terskel og maksimumstak (15 millioner x 0,2 x 7). De årlige reduksjonene i EHT-utbetalinger ville dermed blitt på rundt 30 millioner. Dette må betraktes som et absolutt minimum og det er ikke urimelig å tro at den faktiske reduksjonen ville blitt større. Samlet årlig reduksjon i EHT-utbetalinger for alle kategorier av film ville derfor trolig ligge i størrelsesorden 50 millioner eller høyere.

Dette er selvsagt midler som i en reell, ikke-simulert verden, ville kunne blitt brukt på andre av NFIs ordninger, slik intensjonen var med forskriftsendringen. Det er ikke midler som ville forsvunnet fra ligningen, men som ville kunne styrket filmfinansieringen på andre måter, for eksempel gjennom høyere forhåndstilskudd.

De viktigste konklusjonene som kan trekkes fra analysene over, er at det nye EHT-regelverket øker den reelle risikoen betydelig, men først og fremst for konsulentfilm og ikke forhåndsstøttet film. For konsulentfilm øker sannsynlighet for å ikke nå terskelverdi fra 20 til 50 prosent, og høyere terskler kombinert med lavere maksimumstak (først og fremst 20-prosentregelen) reduserer de faktiske utbetalingene med nærmere 40 prosent. For ikke forhåndsfinansiert film er konsekvensene vanskeligere å anslå, men det er rimelig å anta at en betydelig andel av disse filmene ikke vil bli kvalifisert, at de få som blir kvalifisert hovedsakelig vil bli film på lave budsjett, og at utbetalingene for disse vil reduseres med omtrent samme rate som annen konsulentfilm.

Når det gjelder markedsfilm er de faktiske konsekvensene langt mindre. Markedsfilmene når normalt terskelen med god margin (gjennomsnittlig kinobesøk på de 22 filmene er 317.000), og vil som regel også nå maksimalt EHT-tak. Risikoen for produsent er derfor kjent og kalkulerbar.

Alt i alt bekrefter disse analysene derfor produsentenes vurderinger som vi presenterte i starten av dette kapitlet. Produsenter av konsulentfilm rammes av både høyere terskelverdier og lavere tak, og som tallene viser, er sannsynligheten for at en konsulentfilm ikke når 25.000 kinobilletter betydelig høyere enn at en markedsfilm ikke når 50.000. Markedsfilmen har ikke opplevd en reell økning i risiko, men erfarer at eksterne långivere eller investorer med sikkerhet i EHT ikke vurderer risiko på samme måte som produsent, og at hevingen av terskelen til 50.000 kinobilletter derfor fører til en ikke-intendert økning i kapitalkostnader.

Privat kapital

I en artikkel i Rushprint fra mai 2024, skriver Kjetil Lismoen noe retorisk at «*Privat kapital = Egeninnsats*». Og han legger til:

«Det finnes ikke lenger private investorer i norsk film [...] for de fleste er privat kapital blitt synonymt med egenkapital og egeninnsats. Og det kan man holde på med i en viss periode, særlig når man er ung, helt til man møter veggen.»⁵⁴

Fra ett ståsted er dette en riktig observasjon. Det finnes få rene private investorer som plasserer penger i norsk film med tanke på finansiell avkastning.⁵⁵ Eller som en av våre produsenter uttrykte det: om slike investorer noen gang har eksistert, så forsvant de med billettstøtten.

Mye av risikokapitalen som skal til for å produsere film i Norge er derfor bransjens egen kapital. Det handler om produsentene selv, og om distributørene som både forskutterer framtidig inntekt, og av og til også gjør rene investeringer i filmprosjekter. Og i økende grad handler det om bakenforliggende mediekonsern som både eier produsentene, distributørene og i noen tilfeller også kinoene som filmene skal vises på. Konsolideringen og den vertikale integreringen som har preget den norske filmbransjen i det siste tiåret er derfor en viktig del av dette bildet. I en kontekst av sterkt økende produksjonskostnader, høyere risiko og knappere marginer, gir det mening å være en del av et større konglomerat med dypere lommer. Selv om også disse selskapene er underlagt de samme økonomiske lovene som de mindre og uavhengige produsentene, vil de potensielt ha muskler nok til å gjøre reelle investeringer i egne filmprosjekt, og også takle et tap om det oppstår.

En tidligere uavhengig produsent som er blitt kjøpt opp av en av de større nordiske aktørene, bekrefter dette:

«Når kapitalen er blitt dyrere, tilgjengelig støtte er blitt mindre, og det er flere om beinet, så er det klart at risikoen for bransjen har økt. Og det gjør jo at man trenger mer muskler for å komme igjennom de dårlige periodene. Da blir jo vertikal integrering en måte å forsøke å håndtere det på.»

For uavhengige produksjonsselskap med svakere økonomi ligger nok virkeligheten nærmere Kjetil Lismoens beskrivelse. Uten oppspart kapital, vil egeninnsats i form av arbeidskreditter (utsatt inntekt) ofte være den eneste måten å sikre en eierandel i egne produksjoner. Dette er på alle måter en mer risikofylt modell som, særlig hvis prioriteten i tilbakebetalingsplanen er lav, ikke er bærekraftig på sikt.

Når det snakkes om privat kapital i norsk film, er det derfor hovedsakelig alle disse avskygningene av intern filmindustri kapital vi snakker om. Men ikke bare. Vi har sett at produsenter tar opp kortsiktige lån i franske og i enkelte tilfeller norske banker med sikkerhet i etterhåndstilskuddet. Vi har også sett at de regionale fondene delvis opererer etter en tilsvarende modell, og noen ganger også investerer med eierskap i filmens IP. I tillegg er det også, særlig innenfor barnefilm, ikke uvanlig at forlag, fornøyelsesparker eller andre med interesser i filmens tema eller univers, inngår i finansieringsplanen.

En av de større distributørene vi snakket med har følgende å si om norsk films evne til å tiltrekke seg privat kapital:

«Man sa jo at norske produsenter må bli bedre på å hente inn privat kapital, men de er ekstremt gode på det. Så det er et bilde som ikke helt stemmer. Det er mange som har private samarbeid med fornøyelsesparker og forlag, alle mulige

⁵⁴ Lismoen, K (2024).

⁵⁵ Blant de få unntakene er de private investorene som har plassert midler som forvaltes av det regionale fimfondet Zefyr.

«Eksterne som man trekker med inn, som kan ha en interesse i filmen, særlig barnefilm. Det er mye kreativitet i finansieringen.»

Og på toppen av dette kommer de globale og regionale strømmeaktørene (inkludert nasjonale TV-kanaler) som i en periode var svært aktive investorer i det norske markedet, men mer på dramasiden enn for kinofilm.

Uansett om den private kapitalen er bransjeintern eller ekstern, handler plasseringen av denne kapitalen om å ta risiko. En av de større norske produsentene, oppsummerer det på følgende måte:

«Det handler jo om hvem det er som til syvende og sist tar risikoen, og EHT var veldig funksjonelt i forhold til å invitere flere inn for å være med å ta risiko.»

Når man skal vurdere konsekvensene av innstramningen i etterhåndstilskuddet, er det derfor dette spørsmålet det koker ned til: *hvordan påvirker endringene produsentenes muligheter for å sette sammen den risikokapitalen som skal til for å finansiere ulike typer filmprosjekt?* Til slutt i dette kapitlet skal vi derfor, basert på intervjuene vi har gjennomført, se nærmere på hvordan produsentene har tilpasset, eller vil tilpasse seg de endringene som har skjedd.

En tilpasningsdyktig bransje

Flere av informantene vi har snakket med, fremhever filmbransjens evne til å tilpasse seg nye rammebetingelser. Et av mange tilsvarende utsagn, er formulert slik:

«Dette er en ekstremt tilpasningsdyktig bransje. Man er jo vant med å løse ganske komplekse problemstillinger på ganske kort tid. Man justerer seg etter gjeldende regelverk hele tiden.»

Basert på våre intervjuer, er det flere ulike tilpasningsstrategier som utpeker seg. Blant disse er det trolig *kutt i produksjonsbudsjettene* som synes å være den mest utbredte. Nesten alle produsentene vi har snakket med, forteller at de for alle nye prosjekter ser seg nødt til å presse budsjettene til det ytterste for å redusere risiko. Det fortelles også om enkelte kostbare prosjektsatsinger som ikke lenger lar seg realisere og som derfor må legges til side. Dette bekreftes også av våre empiriske analyser. I perioden etter 2021 er gjennomsnittsbudsjettet rundt 20 prosent lavere for filmer som er innsøkt etter det nye EHT-regelverket sammenlignet med det gamle (jf. figur 6.9).

Pressing av budsjetter og kostnadseffektivitet kan i mange sammenhenger være fornuftig, men kan som enkelte av våre informanter påpeker, også gå ut over kvaliteten og innretningen på produksjonene. Det fører også til mer utflytting av produksjonsaktivitet enn det som er nødvendig av filmatiske årsaker, noe som både er en utfordring for den langsiktige bevaringen av en kompetent norsk filmbransje, og med tanke på klimaavtrykk.

En annen strategi som nevnes av mange, handler om *intensivert jakt på flere finansieringskilder*, først og fremst offentlig europeisk finansiering gjennom co-produksjonsavtaler og tilskudd fra overnasjonale fond. Dette er finansieringskilder som ikke er sensitive for de samme risikovurderingene som private investorer, men som heller ikke er like anvendelig for alle typer filmprosjekt. Å skaffe

denne typen finansiering, er også en tids- og ressurskrevende prosess som ofte fører til utsettelse av produksjonsbeslutninger.⁵⁶

En annen variant av denne strategien er økt konkurranse om tilskudd og investeringer fra de regionale fondene. Som nevnt i kapittel 5, ser det ut til at også de større Oslo-baserte selskapene i økende grad vurderer denne muligheten, enten ved å garantere at produksjonen legger igjen tilstrekkelig med penger i regionen, eller gjennom co-produksjonsavtaler med en regional produsent. For regionale fond, som i perioder har hatt problemer med å få fram nok relevante investeringsobjekter fra lokale produsenter, kan dette være et alternativ. Men det er ikke gitt at det er til det beste for utviklingen av den regionale filmbransjen. Investeringskapitalen til de regionale fondene er også begrenset og rimelig konstant. Dette er derfor på alle måter et zero-sum spill som ikke øker tilgangen på frisk kapital til norsk film.

En tredje strategi, som nok bare gjelder noen av produsentene, handler om å finne *fungerende modeller for samfinansiering med strømmetjenester og TV-kanaler*. Disse aktørene er mindre synlige i en norsk kontekst nå enn de var for et par år tilbake, og med Viaplays kollaps forsvant mye av kraften ut av dette markedet, særlig på spillefilmområdet. Det er likevel ikke full stopp, og noen av produsentene vi har snakket med forteller at de fortsatt er i forhandlinger om konkrete prosjekter som har som mål å forene behovene til «*streaming and theatrical*».⁵⁷

En av markedsfilmprodusentene forteller at de har flere prosjekter under arbeid hvor Netflix er en aktuell finansieringskilde, og hvor de jobber med å finne en god balanse mellom kinodistributørens og strømmetjenestens behov for vinduer, kontroll over lanseringstidspunkt og eksklusivitet. En annen forteller at de har klart å finansiere en større konsulentfilm under det nye EHT-regelverket ved å parallelt produsere en TV-serie basert på samme manus, finansiert av flere nordiske TV-stasjoner:

«Det vi oppdaget når vi gikk inn i det prosjektet, var at filmstøtten som nå var definert, ikke var tilstrekkelig til å kunne lage et sånt prosjekt uten å finne på noe i hermetegn «lurt». Og det «lure» vi fant på, det var at vi også lager en TV-serie.»

Uten dette trekket, som produsenten tviler på vil kunne la seg gjenta, ville filmen ikke blitt realisert.

En siste strategi, som hovedsakelig er relevant for produksjonsselskap som helt eller delvis har basert seg på produksjon av film uten forhåndstilskudd, er *overgang til linjeproduksjon*. Dette gjelder først og fremst produsenter fra regionene, som ofte har hatt støtte fra regionale fond og tilskuddsforvaltere, men også Oslo-baserte selskap som primært har basert seg på denne modellen. Om dette er en bærekraftig modell for mer enn et fåtall selskaper er vanskelig å si, men det er mulig å se for seg en utvikling der både forskjellene mellom sentrum og periferi, og forskjellene mellom de større og mindre produsentene i Oslo-regionen kan bli mer omfattende enn de er i dag.

⁵⁶ Våre analyser av film som er blitt innsøkt under nytt EHT-regelverk kan ikke bekrefte at denne strategien har lyktes så langt. Andelen europeisk finansiering er omtrent lik for film under nytt og gammelt EHT-regelverk.

⁵⁷ Fullfinansierte strømmefilmer ser derimot ut til å være et mindre relevant alternativ, med Roar Uthaug's Troll (med oppfølger) som prominente unntak.

Diskusjon

Samtlige aktører fra bransjen som vi har snakket med, forteller at det er blitt vanskeligere å finansiere kinofilm i Norge etter at det nye EHT-regelverket ble gjennomført. De er også tydelige på at det er først nå, når all film som produseres er underlagt den nye forskriften, at de virkelige konsekvensene av endringen vil komme til syne.

Hvilke deler av endringene de opplever som mest problematiske, avhenger av hvilke av NFIs hovedordninger de vanligvis benytter. Utfordringene er selvsagt størst for de som hovedsakelig levde av film uten forhåndsstøtte, der mye av grunnlaget falt bort. Også produsenter av konsulentfilm forteller at de har fått det vanskeligere, dels på grunn av høyere terskler, men også på grunn av betydelig lavere maksimumstak. For produsenter av markedsfilm er de direkte konsekvensene mindre, men en høyere terskel har gjort det vanskeligere og dyrere å skaffe ekstern finansiering.

Konsekvensene av forskriftsendringen forsterkes av en betydelig kostnadsvekst som har gjort det mer utfordrende å få budsjettene til å henge sammen. I tillegg har mye av den alternative finansieringen som strømmetjenester og TV-stasjoner pumpet inn i markedet for inntil 1-2 år siden, tørket opp. Det er derfor rimelig å tro at filmbransjen ville ha opplevd vanskeligere tider, selv uten forskriftsendringen fra 2021. Men slik situasjonen er nå, legger de ulike utfordringene seg oppå hverandre.

De empiriske analysene bekrefter langt på vei produsentenes bekymringer. Generelt finner vi at NFIs finansieringsandel har gått ned, at behovet for risikokapital har økt, og at risikoen for alle som bidrar i finansieringen har blitt større. Dette har gjort det mer utfordrende å skaffe den private kapitalen som er nødvendig, og det vil trolig også presse marginene i prosjektene. Mot dette kan det selvsagt innvendes at den statlige finansieringsandelen i norsk film tradisjonelt har ligget høyt, og at endringen derfor kan ses som en tilpasning til et nivå som ligner mer på det vi ser andre steder i Europa.⁵⁸ En slik tilpasning kan likevel oppleves som utfordrende og tvinge aktørene til å tenke i nye baner.

Aktørene velger ulike strategier for å håndtere situasjonen. Kutt i produksjonsbudsjetter ser ut til å være det vanligste, i tillegg til intensivt jakt på alternative finansieringskilder, blant annet europeisk finansiering og tilskudd og investeringer fra regionale fond. I tillegg ser enkelte fortsatt muligheter for medfinansiering fra strømmepattformene og TV-kanaler. De som har størst utfordringer med å takle den nye situasjonen, er produsenter som tidligere var avhengige av å produsere film uten forhåndsstøtte. For disse er alternativene færre, og så langt ser linjeproduksjon og til dels co-produksjon for større og mer etablerte selskap ut til å være en midlertidig løsning.

Resultatene fra simuleringen viser at EHT-utbetalingene ville blitt redusert med minimum 50 millioner kroner per år dersom forskriftsendringen fra 2021 hadde vært gjeldende for all kinofilm med premiere i perioden 2017-2023. Alternative anvendelser av disse midlene er ikke tatt med i de analysene vi har gjort i dette kapittelet. Hvordan frigjorte midler fra EHT skal anvendes i praksis, vil derimot bli en aktuell problemstilling å ta tak i nå når etter hvert all film blir underlagt den nye forskriften. Å bruke frigjorte EHT-midler til å styrke andre ordninger var som kjent hovedmålet med reformen, og om våre beregninger stemmer, vil disse besparelsene bli større enn man så for seg da forskriftsendringen ble gjennomført.

⁵⁸ Det er i utgangspunktet vanskelig å sammenligne det statlige finansieringsnivået på tvers av land fordi tilskuddssystemene er så forskjellige.

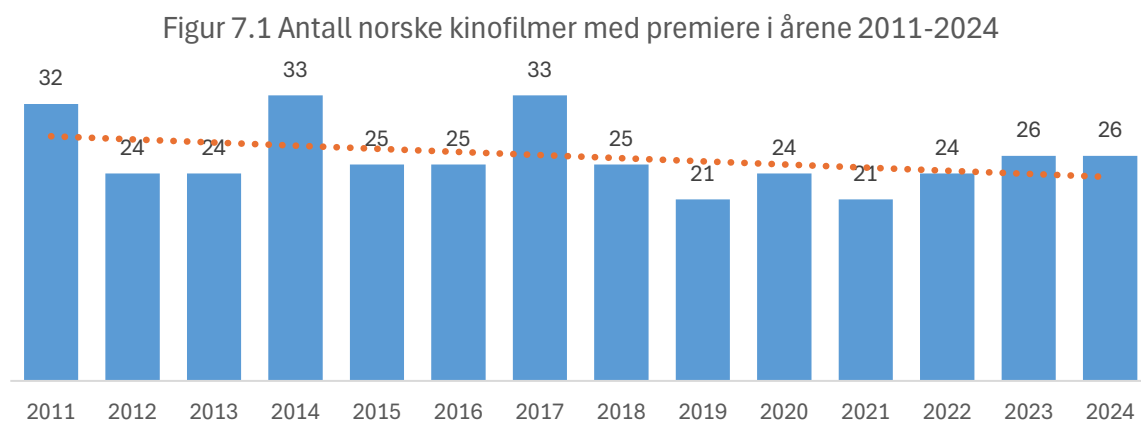
Kapittel 7: Konsekvenser for filmtilbudet

I dette kapitlet beskriver vi utviklingen i det norske filmtilbudet over tid, med sikte på å vurdere hvilke konsekvenser endringen i EHT-regelverket har hatt for tilbudet av norsk film. Vi ser både på utviklingen i det samlede antallet filmer, og sammensetningen av filmer, blant annet sett i lys av de filmpolitiske målene om et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet og solid publikumsoppslutning. I første del av kapitlet beskriver vi utviklingen av norsk kinofilm over tid, før vi ser nærmere på de filmene som tidligere ble produsert uten forhåndstilskudd. I kapitlets andre del presenterer vi bransjens vurderinger.

Utvikling og sammensetning av norsk kinofilm

Antall filmer

Figur 7.1 viser at det siden 2011 har vært en nedgang i det samlede kinofilmtilbudet, med noen topper i årene 2011, 2014 og 2017. I årene etter forskriftsendringen har antallet filmer faktisk økt noe, men deler av denne økningen skyldes forsinkelse av en rekke prosjekter med planlagt premiere under pandemien.



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

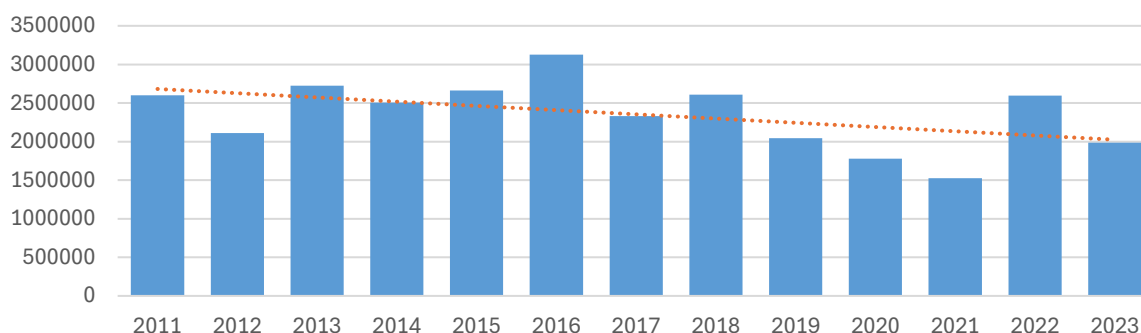
Publikumsoppslutning

Et av de overordnede målene for norsk filmpolitikk har vært å sikre solid publikumsoppslutning om norske kinofilmer, og etterhåndstilskuddet har vært et sentralt virkemiddel for å nå det målet. Det er derfor relevant å se nærmere på hvordan billettsalget for norske kinofilmer har utviklet seg i perioden før og etter forskriftsendringen.

Figur 7.2 viser at det samlede publikumstallet for norske kinofilmer har gått ned i perioden 2011-2023. Den negative utviklingen skyldes imidlertid i stor grad pandemiårene 2020 og 2021. Ser vi bare på

perioden frem til og med 2019, var utviklingen stort sett stabil, og i 2023 var publikumstallene omtrent tilbake til 2019-nivå.⁵⁹

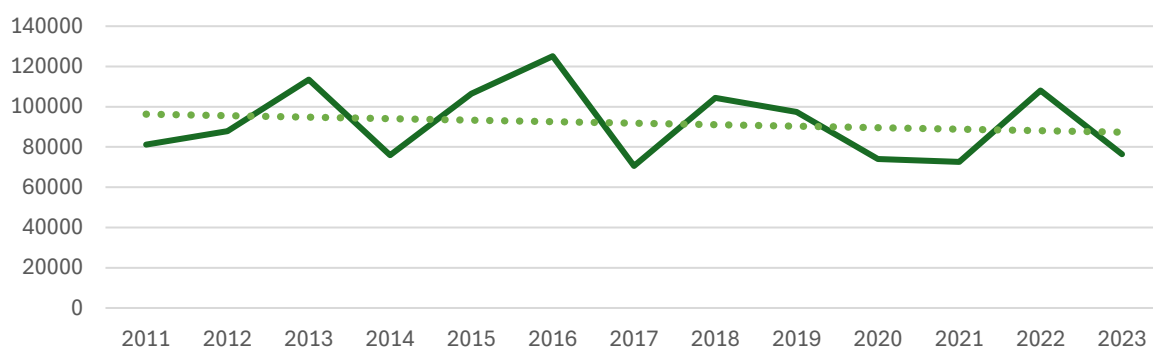
Figur 7.2 Samlet billettsalg for norske kinofilmer, 2011-2023



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Figur 7.3 viser en tilsvarende negativ utvikling i det gjennomsnittlige billettsalget per film. Også denne utviklingen er preget av pandemiårene. I årene fram til og med 2019 var det faktisk en svak økning i det gjennomsnittlige besøkstallet for norske kinofilmer.

Figur 7.3. Gjennomsnittlig billettsalg per film, 2011-2023



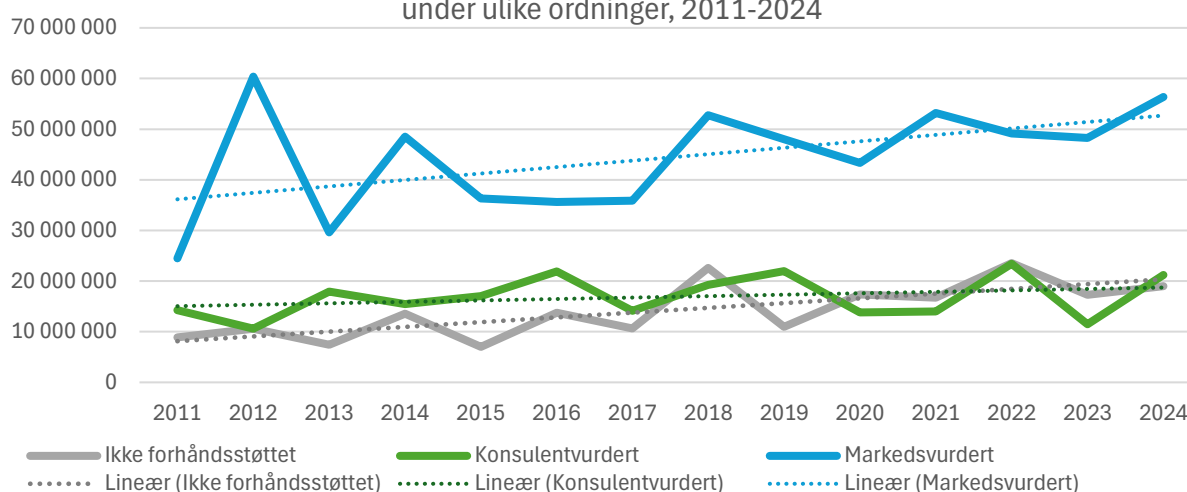
Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Produksjonsbudsjett

Over tid har det vært en økning i gjennomsnittlig produksjonsbudsjett per film, slik figur 7.4 viser. Det er først og fremst budsjettene til de ikke-forhåndsstøttede filmene og markedsfilmene som over tid har vokst. For begge disse kategoriene av film er budsjettveksten omtrent på linje med prisutviklingen. Også de konsulentvurderte produksjonene har vokst noe i løpende priser, men regnet i faste priser har de gått noe ned.

⁵⁹ Merk at disse tallene er periodisert etter filmenes premiereår og derfor ikke samsvarer fullt ut med de årlige kinotallene for norsk film.

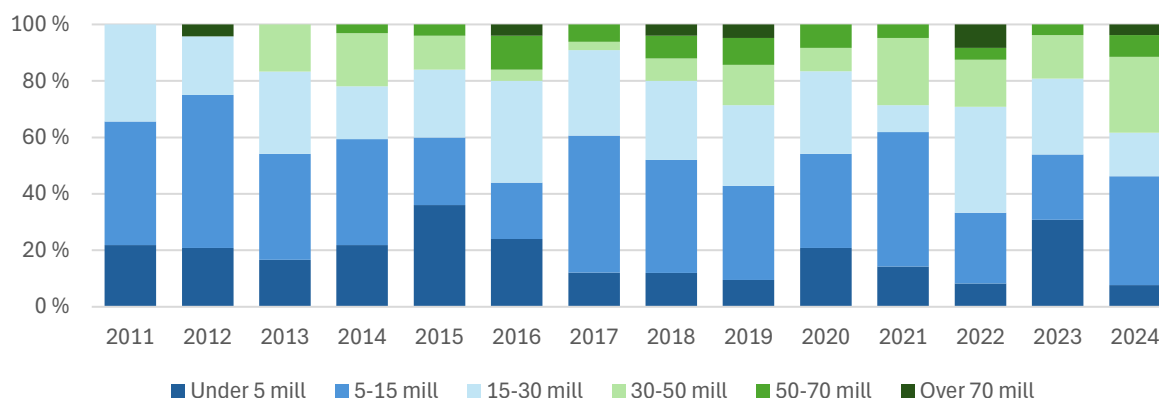
Figur 7.4: Gjennomsnittlig produksjonsbudsjett i løpende priser for film under ulike ordninger, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Figur 7.5. viser fordelingen av kinofilmer på ulike budsjettkategorier. De mørkere blå feltene representerer lavbudsjettfilmen, og de mørkere grønne feltene representerer høybudsjettfilmene (>50 millioner). De lysere feltene i midten representerer den såkalte mellomfilmen. Et av de langsiktige mønstrene figuren viser, er at lavbudsjettfilmene med budsjetter inntil 15 millioner utgjør en gradvis mindre andel av det samlede filmtilbudet, mens filmene med budsjetter over 50 millioner utgjør en gradvis større andel.⁶⁰

Figur 7.5: Andel filmer i ulike budsjettkategorier, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Målgruppe, sjangre, innhold

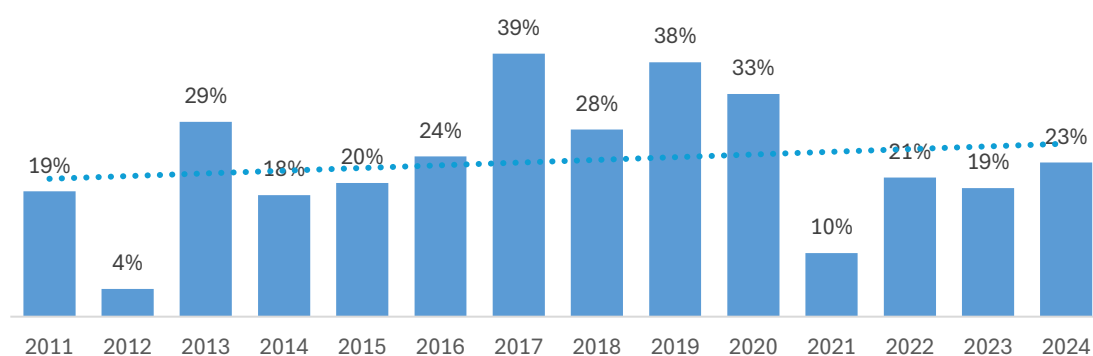
Målet om et bredt og variert filmtilbud innebærer blant annet at filmtilbudet skal være tilpasset ulike målgrupper, samt dekke ulike sjangre og temaer. For å undersøke bredden og variasjonen i norske kinofilmer, har vi derfor sett nærmere på antallet barne- og familiefilmer, og antall filmer i sjangrene krigsfilm, skrekk og katastrofefilm – som representanter for det man kan kalle sjangerfilm.

⁶⁰ Gitt at budsjettene er oppgitt i løpende priser, skyldes denne utviklingen i noen grad prisveksten.

Kategoriseringen av filmer i disse sjangrene er ikke en del av kinofilmdatabasen, men basert på våre vurderinger.

Figur 7.6 viser andelen barne- og familiefilmer over tid. Siden 2011 utgjør disse en økende andel av det samlede norske kinofilmtilbudet, men trenden drives av høye tall i enkeltårene 2017, 2019 og til dels 2020. Andelen falt kraftig i 2021, men har siden økt igjen. Barne- og familiefilmene utgjør likevel en betydelig mindre andel av det samlede filmtilbudet i dag enn det gjorde i årene fram mot pandemien. Den kraftige økningen i andelen barne- og familiefilmer i 2017 og de påfølgende årene må sees i sammenheng med forskriftsendringen i 2016, der bl.a. maksimumstak og terskelverdi ble hevet. Spesielt økningen i terskelverdi fra 10.000-35.000 favoriserte produksjon av barnefilm som sjelden hadde problemer med å nå et så høyt billettsalg.

Figur 7.6.: Andel barne- og familiefilmer, 2011-2024

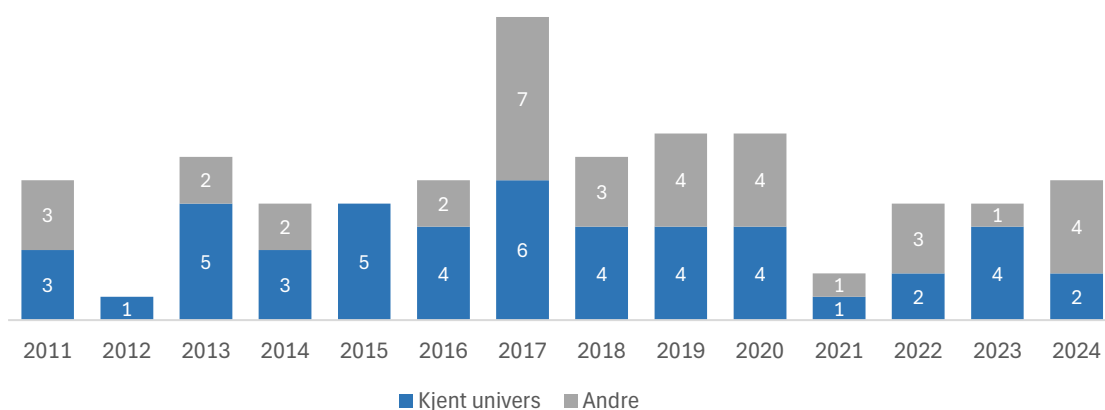


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Enkelte barnefilmprodusenter har uttrykt bekymring for at innstramningene i regelverket vil gå ut over muligheten til å utvikle barnefilmfeltet og skape nye historier. I den neste figuren har vi derfor kategorisert barne- og familiefilmene etter hvorvidt de er basert på kjente univers eller om de representerer nye og originalskrevne historier. Dette kan ses som én mulig indikator for innovasjon og utvikling på barnefilmfeltet (selv om innovasjon naturligvis ikke bare er et spørsmål om *hvilke* historier som fortelles, men også hvordan de fortelles). I tillegg til filmer basert på Aukrust og Egners fortellinger, har vi definert filmer som Karsten og Petra, Kutoppen og Gråtass også i kategorien «kjent univers».

Figur 7.7 viser at et flertall av den samlede barnefilmproduksjonen i perioden 2011-2024 bygger på kjente univers, men overvekten er ikke veldig stor, 57 prosent. Figuren viser dessuten at de kjente historiene utgjør en gradvis mindre andel av barnefilmene. Som langsiktig trend synker andelen filmer basert på kjente univers fra rundt 75 prosent i starten av perioden til under halvparten i slutten av perioden. Det skjer med andre ord også en betydelig grad av nyskaping på feltet.

Figur 7.7: Antall barnefilmer med og uten kjent univers, 2011-2024

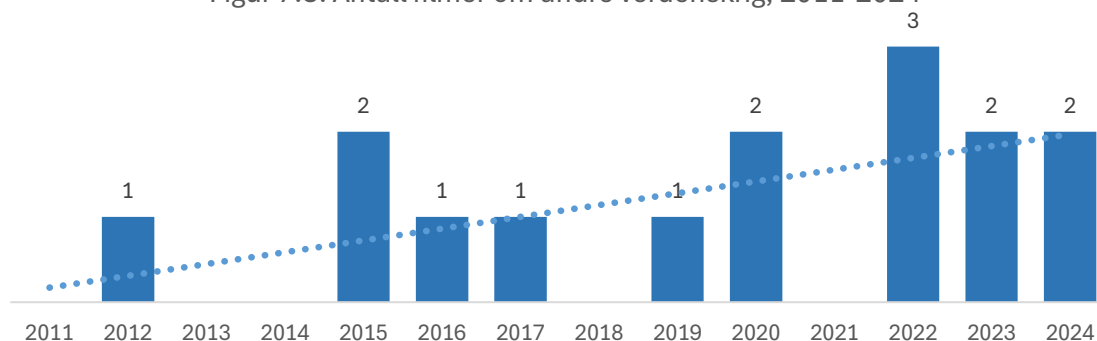


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Figur 7.8. viser antall kinofilmer med premiere i perioden 2011-2024, som omhandler andre verdenskrig. Både i og utenfor bransjen har krigsfilmens posisjon vært behørig diskutert, særlig det siste året. Det har blitt rettet kritikk både mot det enkelte ser som en «favorisering» fra NFIs side av denne typen filmer, og mot det noen mener er et uttrykk for mangel på innovasjon og kreativitet i bransjen. På sett og vis kan andre-verdenskrigfilmer sees som en parallell til barne- og familiefilmer som bygger på kjente og veletablerte historier.

Som figuren viser, lanseres det nå i snitt 2-3 filmer årlig som omhandler andre verdenskrig, mot 1-2 filmer tidligere. De aller fleste av disse har fått forhåndsstøtte fra NFI (bare tre filmer i denne oversikten er produsert uten forhåndsstøtte).

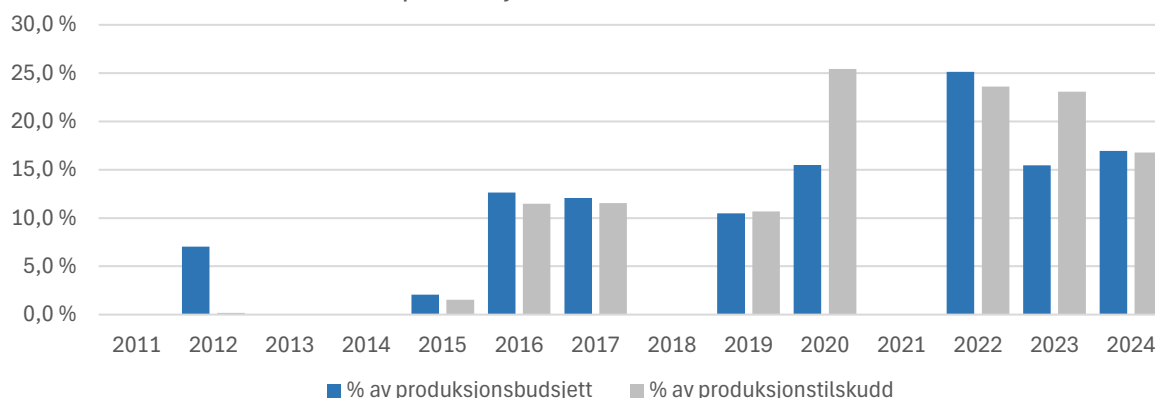
Figur 7.8: Antall filmer om andre verdenskrig, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Krigsfilmen utgjør likevel en liten andel av det samlede kinofilmtilbudet. Mer relevant er det derfor å se på hvor mye disse filmene utgjør i kroner og øre, både når det gjelder produksjonsbudsjett og tilskudd fra NFI. Som vi ser i figur 7.9, utgjør denne kategorien av filmer en sterkt økende andel både av det samlede produksjonsbudsjettet for norske kinofilmer, og av produksjonstilskuddene fra NFI. I 2020 ble 25 prosent av produksjonstilskuddene fra NFI tildelt filmer som omhandlet andre verdenskrig. I 2022 og 2023 er andelen omtrent like høy, mens den har gått noe ned i 2024.

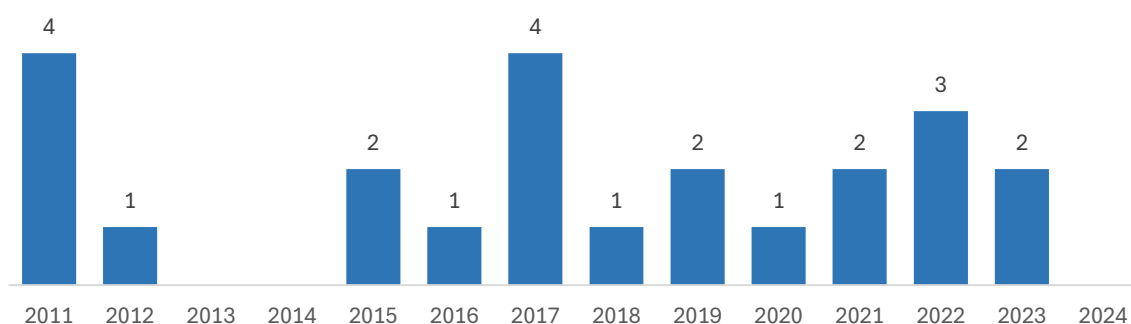
Figur 7.9. Krigsfilmens andel av produksjonsbudsjett og produksjonstilskudd, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Vi har også sett på antallet filmer som kan klassifiseres som skrekk- eller katastrofefilmer. Antallet har holdt seg relativt stabilt perioden sett under ett, men med noen topper i 2011 og 2017. I 2024 er denne typen filmer imidlertid helt borte fra kinotilbudet. Dette illustrerer slik sett en uttalt bekymring fra bransjen om at disse filmene vil bli vanskeligere å produsere framover. Hele 14 av de 23 filmene i denne oversikten har vært produsert uten forhåndsstøtte, og ofte på høyt budsjett. Dette er en kategori film som det nok vil bli utfordrende å finansiere under nytt EHT-regelverk framover.

Figur 7.10. Antall skrekk- eller katastrofefilmer, 2011-2024

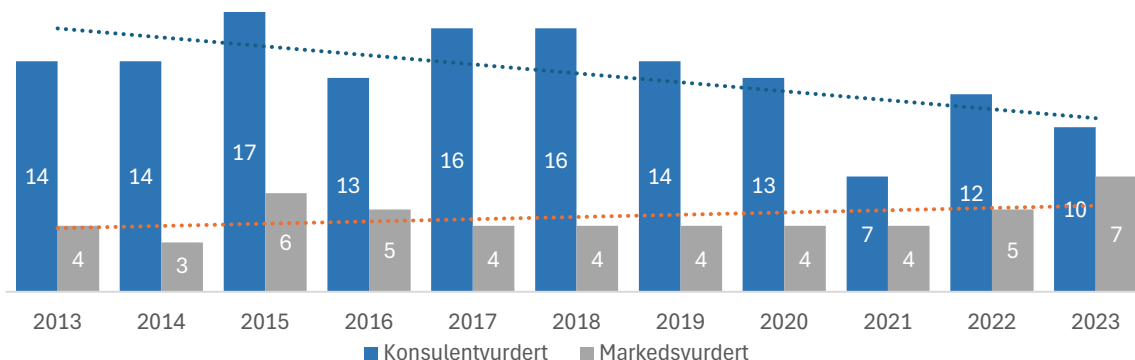


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Markeds- og konsulentfilmer

Midlene som ble frigjort med reduksjonen i EHT-utbetalingene, skulle delvis kanaliseres inn i markedsordningen, for å gi rom for flere markedsfilmer per år. Samtidig skulle det tilføres mer midler per konsulentvurdert film, mens antallet filmer i ordningen skulle holdes stabilt (jf. kapittel 3). På sikt skulle man dermed forvente å se en økning i antall markedsfilmer, og et uendret antall konsulentfilmer. Figur 7.11 viser at utviklingen delvis går i denne retningen; antall filmer som har fått vedtak om produksjonstilskudd etter markedsordningen, har økt med 1-2 filmer i året siden 2021. Antallet konsulentvurderte filmer økte imidlertid kraftig i 2022 for deretter å gå noe ned igjen i 2023.

Figur 7.11: Antall konsulentvurderte og markedsvurderte kinofilmer, etter år for vedtak om produksjonstilskudd, 2013-2023

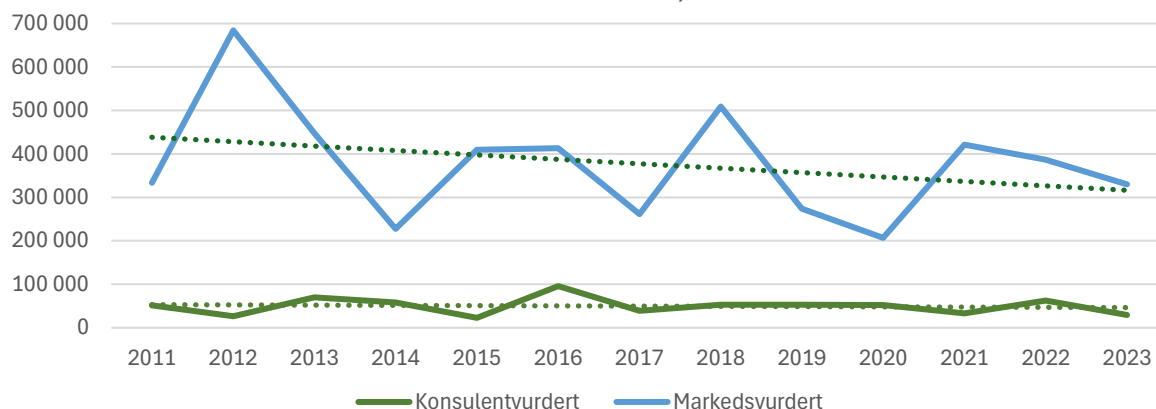


Kilde: NFI tilskuddsdatabasen

Menon spådde i sin analyse at endringen i regelverket for etterhåndstilskudd ville skape et større skille mellom konsulent- og markedsfilm. Argumentasjonen var at reduksjonen i taket for etterhåndstilskudd ville gjøre konsulentordningen mindre attraktiv for filmer med kunstneriske ambisjoner som også kan oppnå høye besøkstall, og at økningen i terskelverdien for billettsalg ville føre til at mindre filmer med kunstneriske ambisjoner ville miste markedsinsentiver (Menon, 2022).

Figur 7.12. viser hvordan gjennomsnittlige publikumstall for henholdsvis konsulent- og markedsfilmer har utviklet seg over tid. Så langt ser det ikke ut til at spådommen har slått til. Om noe, har avstanden mellom markeds- og konsulentvurderte filmer målt i publikumstall, blitt mindre over tid.

Figur 7.12: Gjennomsnittlig billettsalg for hhv. konsulent- og markedsvurderte filmer, 2011-2023



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Ser vi derimot på filmenes produksjonsbudsjett, er tendensen mer i tråd med Menons analyse, jf. figur 7.4 tidligere i dette kapitlet. Den viser at avstanden mellom henholdsvis konsulent- og markedsvurderte filmer har økt over tid. Dette er imidlertid del av en langsiktig trend, og ikke noe som kan spores tilbake til forskriftsendringen i 2021.

Filmer uten forhåndsstøtte

En av de sentrale bekymringene fra bransjen, har vært at endringen vil gjøre det vanskelig å produsere kinofilm «utenfor systemet», og at filmer som tidligere har blitt produsert uten forhåndsstøtte, mer eller mindre vil forsvinne. Unntaket er filmer med tilstrekkelig støtte fra de regionale filmfondene, men disse vil trolig ikke utgjøre mer enn noen få filmer på lavt budsjett i året, gitt de regionale fondenes begrensede midler. Produsenter vi har intervjuet, trekker fram flere eksempler på konkrete filmer som har blitt produsert uten forhåndsstøtte, som ikke ville ha blitt produsert innenfor det nye regelverket. For enkelte produsenter utgjør disse filmene en stor del av porteføljen, slik følgende utsagn illustrerer:

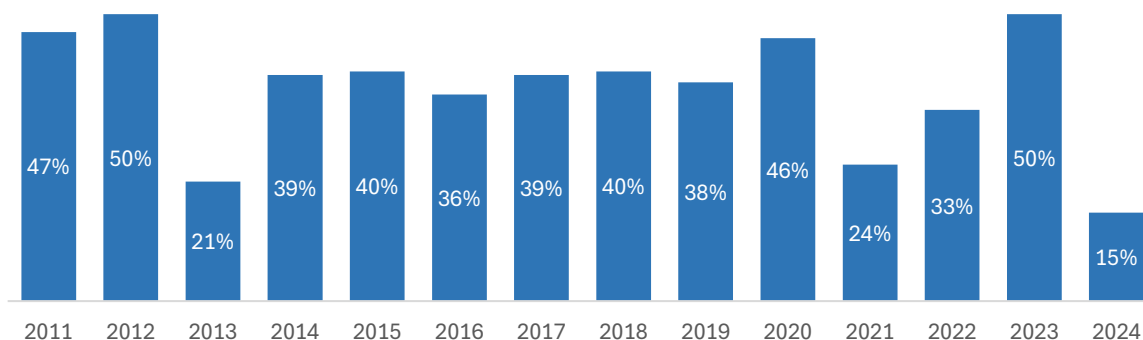
«Vi har hatt 7 filmer de siste 8 årene gjennom det systemet, som ikke ville blitt realisert nå.»

Bortfallet av ikke-forhåndsstøttet film var også noe Menon Economics pekte på som en høyst sannsynlig konsekvens i sin analyse fra 2022. Det er derfor grunn til å se nærmere på hva som kjennetegner filmer som har blitt produsert uten forhåndsstøtte, og hva bortfallet vil innebære for det samlede norske filmtilbudet.

Kinofilmdatabasen viser at filmer produsert uten forhåndsstøtte utgjør en betydelig andel av norske kinofilmer. Til sammen 135 ikke-forhåndsstøttede filmer har blitt lansert, eller planlegges lansert, på kino i perioden 2011-2024.

Antallet tilsvarer 37 prosent av alle norske kinofilmer. Figur 7.13 viser hvordan andelen har variert over tid, fra 21 prosent på det laveste i 2013, til halvparten av filmene i 2023. Den høye andelen i 2023 skyldes sannsynligvis at det ble sendt inn mange søknader om EHT under gammel ordning i forkant av forskriftsendringen.

Figur 7.13: Ikke-forhåndsstøttede filmers andel av det samlede kinofilmtilbudet, 2011-2024

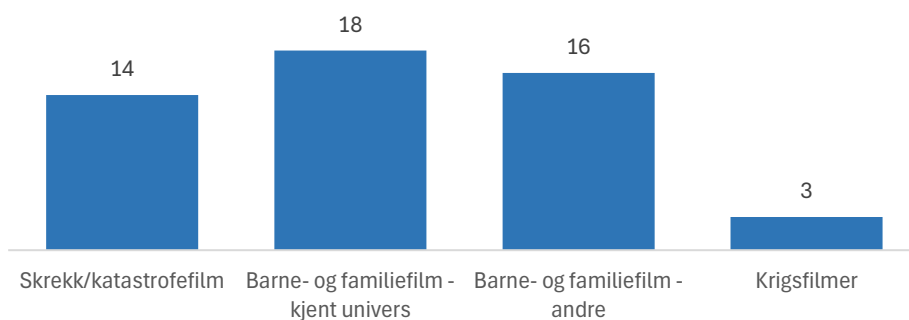


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Filmer uten forhåndstilskudd har med andre ord vært et betydelig tilskudd til det samlede filmtilbudet på norske kinoer. Ser vi nærmere på filmene som har blitt produsert på denne måten, finner vi 118 spillefilmer og 17 dokumentarer. Blant spillefilmene finner vi blant annet mange av de kjente barnefilmseriene fra de siste ti årene, som Karsten og Petra, Gråtass og Kutoppen, kultfilmer som Død Snø 2 og Kill Buljo 2, og publikumssuksesser som Børning-filmene.

Figur 7.14 viser en oversikt over antallet ikke-forhåndsstøttede filmer i noen utvalgte sjangre som har hatt (eller planlegger) premiere på kino i perioden 2011-2024. I tillegg til et 30-talls barnefilmer, har det blitt produsert en rekke filmer som kan karakteriseres som skrekk- eller katastrofefilmer (14) og tre krigsfilmer. Blant barnefilmene er det en relativt jevn fordeling av adaptasjoner av kjente univers og andre barnefilmer.

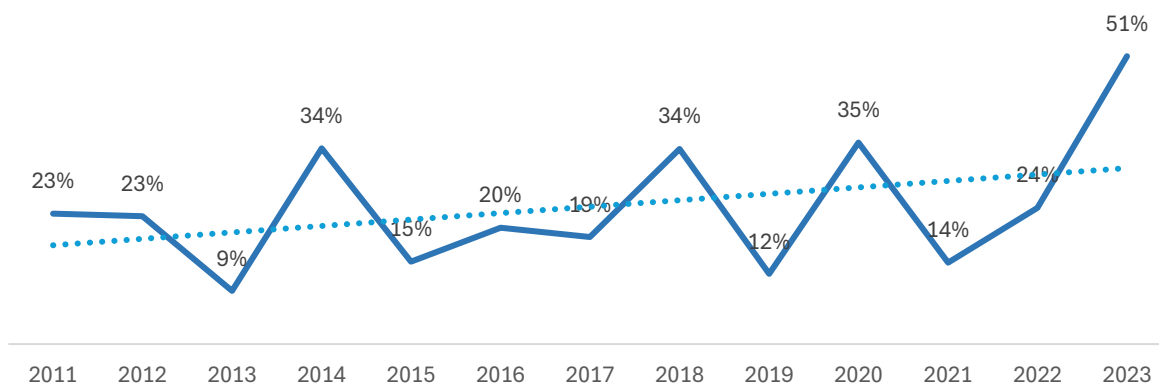
Figur 7.14: Antall kinofilmer uten forhåndsstøtte, fordelt på målgruppe og utvalgte sjangre, 2011-2024



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

De ikke-forhåndsstøttede filmene utgjør også en betydelig – og økende – andel av det samlede kinobesøket, slik figur 7.15 viser. I 2023 sto filmer uten forhåndstilskudd for halvparten av det samlede kinobesøket. De årlige svingningene er imidlertid betydelige.

Figur 7.15: Ikke-forhåndsstøttede filmers andel av kinobesøket



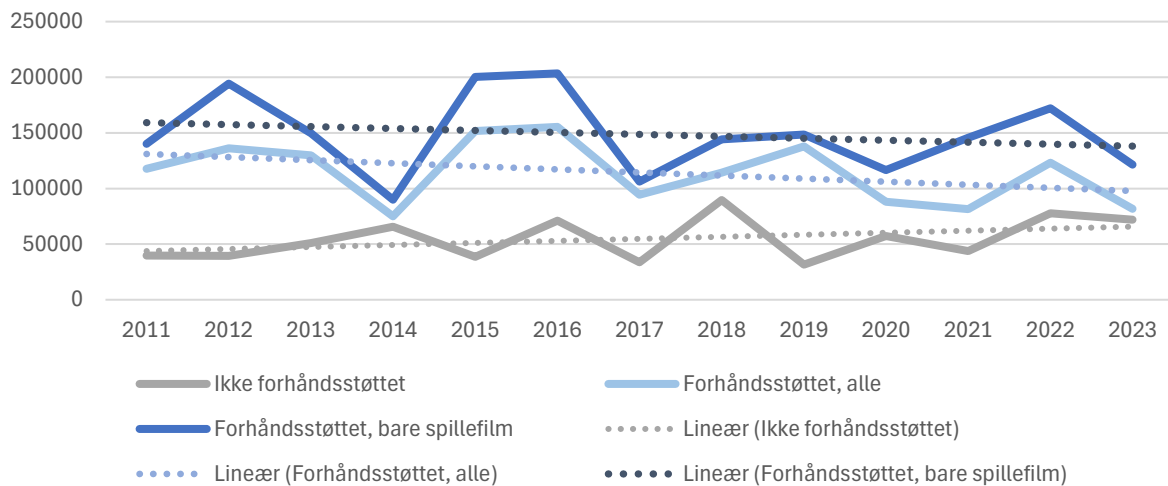
Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Filmenes andel av det samlede publikumsbesøket vil naturligvis påvirkes av antallet filmer som lanseres et gitt år. Gjennomsnittlig publikumstall per film er gjerne et bedre mål for å si noe om filmenes publikumspotensial. Figur 7.16 viser gjennomsnittlig besøkstall for filmer med og uten forhåndsstøtte. Fordi gruppen av forhåndsstøttet film også inkluderer dokumentarfilm med lavere besøkstall, har vi også lagt inn en linje som bare viser forhåndsstøttet spillefilm. Et tydelig mønster er at publikumstallet for filmer uten forhåndsstøtte har økt gradvis over tid (blå linje), parallelt med at publikumstallet per forhåndsstøttet film har gått noe ned.

Publikumstallet for de ikke-forhåndsstøttede filmene nådde en topp i 2018 og deretter i 2023, noe som skyldes at et fåtall filmer bidrar til å trekke opp gjennomsnittet disse årene. Eksempelvis trakk en film som «Bukkene bruse i badeland» alene 319 000 besøkende i 2023.

Ikke-forhåndsstøttede filmer er med andre ord ikke bare viktige for den samlede publikumsoppslutningen om norsk film, vi ser også en tendens til at de relativt sett har økt sin betydning vis-a-vis filmer som har vært gjennom NFIs vurderingssystem.

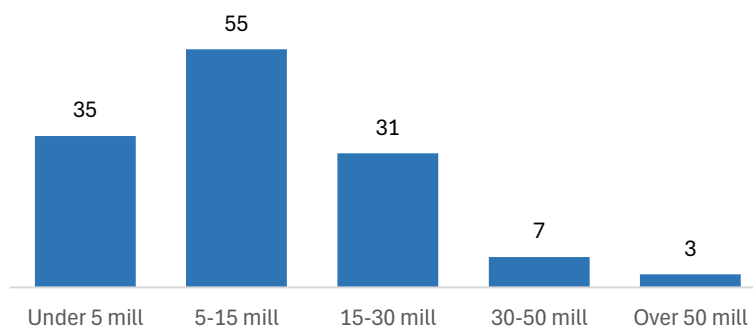
Figur 7.16: Gjennomsnittlig billettsalg, filmer med og uten forhåndstilskudd



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Figur 7.17 viser antallet ikke-forhåndsstøttede filmer i ulike budsjettkategorier. En betydelig overvekt av disse filmene som har hatt premiere i 2011-2024, er lavbudsjettfilmer. Nærmere 70 prosent av filmene har et produksjonsbudsjett under 15 millioner. En del av disse filmene vil fremdeles kunne kvalifisere for etterhåndsstøtte gjennom regional finansiering under det nye regelverket, og vil dermed kunne produseres om markedspotensialet er stort nok. For filmer med større budsjetter er en slik vei gjennom systemet lite realistisk, gitt fondenes begrensede midler. Det er med andre ord snakk om minst 40 kinofilmer fra de siste 13 årene, som høyst sannsynlig ikke ville ha funnet veien til norske kinoer under dagens regelverk.

Figur 7.17: Antall ikke-forhåndsstøttede filmer fordelt på budsjettkategori (2011-2024)

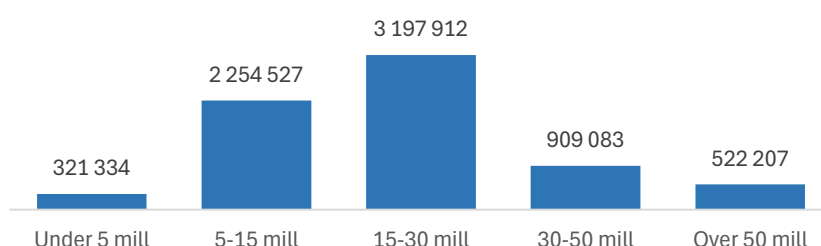


Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Figur 7.18 viser det samlede publikumstallet for ikke-forhåndsstøttede filmer i ulike budsjettkategorier. Denne gir et bilde hva bortfallet av ikke-forhåndsstøttede filmer med budsjetter over 15 millioner vil utgjøre i form av publikumstall. Til sammen har disse filmene trukket drøye 4,6 millioner besøkende til norske kinoer i perioden 2011-2023.

Selv om det har blitt produsert betydelig flere filmer med produksjonsbudsjett under 15 millioner, ser vi at disse i snitt trekker langt færre kinobesøkende enn filmer med høyere budsjetter. De høyeste publikumstallene er det filmene med budsjetter på 15-30 millioner som står for, både samlet sett og i gjennomsnitt.

Figur 7.18: Billettsalg per budsjettkategori, ikke-forhåndsstøttede filmer (2011-2023)



Kilde: NFI kinofilmdatabasen

Til sammen viser altså disse analysene at bortfallet av filmer produsert uten forhåndstilskudd vil ha en betydelig innvirkning på publikumsoppslutningen om norsk film, noe også Menon Economics påpekte i sin analyse. Hvor stort kvalitativt tap bortfallet av alle disse filmene som tidligere ble produsert utenfor systemet utgjør, er et annet spørsmål. I intervjuer har enkelte uttalt seg kritisk om en del av produksjonene som ble finansiert på denne måten, og påpekt at det ble realisert mange prosjekter med for dårlig kvalitet. Leder for Filmforbundet sier det slik:

«Mange av de oppnådde jo med et skrik det de trengte. Men det tilførte ikke nødvendigvis norsk filmhistorie store verk.»

Filmer under nytt og gammelt regelverk

Som vi så i kapittel 4, er 28 filmer med faktisk eller planlagt kinopremiere i perioden 2022-2024, innsøkt etter nytt regelverk⁶¹. I samme periode er 48 filmer (63 prosent) innsøkt etter det gamle regelverket. Ved å sammenligne filmer som er produsert under nytt og gammelt regelverk kan vi få en pekepinn på hvordan det samlede filmtilbudet vil påvirkes på lengre sikt (jf. tabell 7.1).

Vi ser blant annet at det er en lavere andel barnefilmer blant filmene som er innsøkt etter nytt regelverk, sammenlignet med filmer innsøkt etter gammelt regelverk. Vi merker oss også at sjangerfilmer (skrekk- og katastrofefilmer) er helt fraværende blant filmer innsøkt etter nytt regelverk. Selv om datagrunnlaget foreløpig er lite, og det er tidlig å trekke bastante konklusjoner, understøttes disse funnene av bransjerepresentantenes egne vurderinger, slik vi skal se i neste del av kapittelet.

⁶¹ Det var ingen premiefilmer etter ny ordning i 2021.

Tabell 7.1: Fordeling av premiefilmer 2022-2024 på sjanger og målgrupper

	Nytt EHT-regelverk		Gammelt EHT-regelverk	
Antall filmer totalt	28		48	
Spillefilm	19	68 %	42	88 %
Dokumentar	9	32 %	6	12 %
Barne- og familiefilm	5	18 %	11	23 %
Barne- og familiefilm – etablert univers	2	7 %	6	12 %
Krigsfilmer	2	7 %	5	10 %
Skrekk-/katastrofefilm	0	0 %	5	10 %

Analysen av kinofilmdatabasen tyder dessuten på at man fremover vil se en reduksjon i filmenes produksjonsbudsjetter (jf. figur 6.9 i kapittel 6). Figuren viser at filmer som så langt er innsøkt etter det nye regelverket, har omtrent 20 prosent lavere gjennomsnittlig produksjonsbudsjett enn filmer som er innsøkt under gammelt regelverk. Det gjelder uavhengig av om filmene er konsulentvurderte, markedsvurderte eller ikke har fått støtte gjennom NFI.

Oppsummering

Så langt i kapittelet har vi sett på noen hovedtrekk i utviklingen av det norske kinofilmtilbudet. Vi har sett at det over tid har vært en nedgang både i antall filmer og antall besøkende til norske kinofilmer, noe som delvis har vært forårsaket av pandemien. Samtidig har bransjen i økende grad satsset på større produksjoner, mens antall lavbudsjettfilmer har blitt redusert. Vi har også undersøkt hva filmer som ikke lenger kvalifiserer for etterhåndsstøtte, har tilført det samlede filmtilbudet og hva de har betydd i publikumstall. Mer enn hver tredje film de siste 13 årene har blitt produsert uten forhåndsstøtte. Barnefilmer og skrekk- og katastrofefilmer er overrepresentert blant disse filmene. Ikke-forhåndsstøttede filmer har også hatt en sterkere vekst i produksjonsbudsjett og en mer positiv utvikling i gjennomsnittlig publikumstall enn forhåndsstøttede filmer. Det er slik sett et tankekors at publikumstallene til filmer som har fått støtte fra NFI, faktisk har gått ned over tid. Bortfallet av filmer uten forhåndsstøtte vil dermed utgjøre et betydelig tap målt i publikumstall. Det er rimelig å tro at endringene i EHT-regelverket vil resultere i færre barnefilmer og skrekk- og katastrofefilmer, ettersom dette er sjangre som i stor grad har blitt produsert uten forhåndsstøtte. En sammenligning vi har gjort mellom filmer innsøkt etter gammelt og nytt EHT-regelverk understøtter denne antagelsen.

Bransjens vurderinger

I denne delen av kapitlet ser vi nærmere på hvordan bransjen vurderer at norsk film vil utvikle seg framover, sett i lys av endringene i regelverket for etterhåndsstøtte.

Økt risiko reduserer innovasjon og mangfold

Det mest fremtredende funnet fra intervjuene, er bekymringen for at endringene vil hemme innovasjon og nyskaping og føre til mindre variasjon og bredde i uttrykksformer og sjangre. Flere ser for seg en forflatning av norsk film på sikt. Når mulighetene for å oppnå etterhåndstilskudd

innsnevres, både som følge av at nåløyet blir trangere og takene senkes, blir risikoviljen mindre og den enkelte aktør mer trygghetssøkende. Det vil få konsekvenser for viljen til å prøve ut nye uttrykk og sjangre, både i konsulentfilmen og i markedsfilmen. Kort sagt; når den økonomiske risikoen øker, reduseres den kreative risikoviljen. Følgende uttalelser fra tre ulike produksjonsselskaper illustrerer bransjens bekymring:

«Bransjen blir mer trygghetssøkende, og vi kommer til å lage litt kjedeligere filmer og likere filmer. Vi introduserte katastrofesjangeren i sin tid. Det hadde vi ikke fått til nå.»

«Jeg tror jo vi går glipp av en del spennende originale prosjekter som kunne gjort det bra på kino. Og i sjangre, som ikke bare er krigsfilmen og den ene barnefilmen.»

«Det kan jo hende at en litt sånn utilsikta effekt har blitt et smalere utvalg av det man kaller markedsfilm, fordi risikoviljen til å forsøke nye uttrykk i den ordningen har falt litt bort.»

Ifølge produsentene vi har intervjuet, vil innstrammingene i regelverket påvirke hele spekteret av filmer, fra den kunstnerisk ambisiøse konsulentfilmen til de store publikumsrettede markedsfilmene.

Mindre satsing på konsulentfilm

Flere produsenter uttrykker bekymring for konsulentfilmens framtid. En av produsentene vi intervjuet, fortalte at de har hatt ambisjon om å satse mer på kunstnerisk ambisiøs film, men det nye regelverket har gjort det langt mindre attraktivt. Lavere makstak presser budsjettene, og økte terskelverdier gjør det vanskelig å hente inn risikokapital for å finansiere opp filmen. Vedkommende mener det vil bli vanskeligere å få til større satsinger i konsulentordningen fremover. Han får støtte fra flere som hevder at både de større konsulentfilmene, som kombinerer kunstnerisk kvalitet og publikumsappell, og de smalere kunstneriske filmene vil lide. En produsent sier følgende om selskapets erfaring:

«Det jeg har merket helt konkret, er at mer kunstnerisk ambisiøse filmer på et lavere budsjett, der er det vanskelig å få andre til å være med og ta risiko og være med å finansiere. Det er nesten umulig.»

Det trekkes frem flere eksempler på filmer fra de siste ti årene som har utgjort et vesentlig bidrag til norsk filmkunst, men som med dagens ordning trolig ikke ville blitt laget. Joakim Triers *Louder than bombs* er et slikt eksempel. Produsenten Motlys viser til at filmen med sine 23.000 besøkende ikke ville nådd dagens terskelverdi, men fremhever filmen som «helt instrumentell» for Triers videre karriere som internasjonalt anerkjent filmkunstner. I ytterste konsekvens vil begrensningene på konsulentfilmens muligheter til å motta etterhåndstilsudd, kunne være en avgjørende faktor for om man lykkes med å bygge opp nye toneangivende norske auteurer og filmkunstnerskap i fremtiden.

«Produsenter av kunstnerisk ambisiøs film lever på en knivsegg med små marginer, samtidig som det norske kinomarkedet oppleves mer og mer utfordrende for denne typen film. Om terskelen for EHT blir for høy risikerer vi å gå

glipp av den neste Joachim Trier, Dag Johan Haugerud eller Halvdan Tøndel. Vi mener 10.000 solgte billetter var et riktigere terskelnivå for konsulentfilm.»

En slutning som flere produsenter trekker på bakgrunn av dette, er at man fremover vil se en økt kommersialisering av norsk film, der de originale og mer utfordrende filmene vil tape terreng.

Færre storsatsinger rettet mot et bredt publikum

Samtidig spås også de kommersielle filmene å få det vanskeligere framover. Etterhåndstilskuddets hensikt har vært å stimulere til mer publikumsrettede filmer. Produsenter av store markedsfilmer mener endringene i stor grad fjerner insentivet til å satse på de store publikumsrettede filmene. Når risikoen i hvert enkelt prosjekt øker, samtidig som inntjeningsmulighetene begrenses, blir det både vanskeligere og mindre attraktivt å gå for de store og ambisiøse produksjonene, mener de. Manglende indeksregulering av etterhåndsstøtten understøtter denne utviklingen. Resultatet blir en mer forsiktig tilnærming til hvert prosjekt, som på sikt kan føre til færre store satsinger rettet mot et bredt publikum. Enkelte produsenter forteller at de allerede planlegger prosjekter til lavere budsjetter enn tidligere, andre ser det som sannsynlig på sikt. Et betimelig spørsmål er hvilke konsekvenser dette vil få for filmenes kvalitet.

Som vi har sett tidligere i kapitlet, har filmer som under nytt regelverk ikke kvalifiserer for etterhåndstilskudd, hatt en betydelig publikumsoppslutning. Når tilgangen på EHT snevres inn, vil en konsekvens kunne bli mindre grad av publikumsorientering i det samlede filmtilbudet. Dette er også noe enkelte produsenter har uttrykt bekymring for:

«Uten EHT, er det ingen grunn til å få inn andre folk/investorer, få til noen store ting og treffe publikum.»

At etterhåndsstøtten har gjort det mulig å finansiere større prosjekter, trekkes også frem som noe av grunnen til at norsk film har kommet opp på det nivået der det er i dag. Skal man fortsette å lage film på det samme høye nivået, må det stadig mer til, hevder en av distributørene vi har intervjuet, som mener ambisjonsnivået for norske filmskapere og produsenter er unikt i skandinavisk sammenheng:

«(...) ønsker man å lage film på det høye nivået som norsk film har gjort de siste 10-15 år, så skal det hele tiden mer til. Vil man lage store periodefilmer, katastrofefilmer eller animasjonsfilmer, så beveger norske filmer seg i budsjetter som er de største i Europa i forhold til befolkning.»

Endringene vil med andre ord kunne føre til at både det kunstneriske og det kommersielle ambisjonsnivået for norsk film reduseres.

Hva med mellomfilmen?

Muligheten for å motta etterhåndsstøtte uten forhåndstilskudd åpnet dessuten for et mellomsjikt av filmer som fylte rommet mellom konsulentfilmen og markedsfilmen; dvs. kommersielle filmer som ikke får gjennomslag i markedsordningen, men som likevel kan ha en betydelig publikumsappell. Et klassisk eksempel er Børning-filmene, som alle oppnådde publikumstall langt utover de estimatene som legges til grunn i markedsordningen. En av informantene påpeker at det nettopp er slike «uventede suksesser» man ønsker å legge til rette for, men som man fremover mer eller mindre vil gå

glipp av. At det blir færre såkalte «mellomfilmer», dvs. mellomstore publikumsfilmer, er med andre ord én sannsynlig konsekvens av endringen.

Innretningen på etterhåndstilskuddet har også lagt til rette for en prioritering av barnefilm, gjennom høyere utmålingsregler. Som vi har sett tidligere i kapittelet har barnefilmer utgjort en betydelig – og økende – andel av filmene som har blitt produsert siden 2011, men i årene etter forskriftsendringen har andelen gått betraktelig ned sammenlignet med årene før.

Nettopp barnefilmen trekkes frem som et eksempel på filmer som dro særlig nytte av det gamle regelverket og som vil rammes av den nye ordningen. En produsent sier eksplisitt at endringene i utmålingsreglene har gjort det mindre attraktivt for dem å produsere barnefilm, og at de trolig vil produsere færre slike filmer framover. Endringen påvirker også muligheten til å utvikle ny norsk barnekultur, slik en produsent hevder. Vedkommende erfarer at det er vanskeligere å få støtte hos NFI til filmer som ikke er basert på kjente og etablerte univers, noe som delvis understøttes av analyser vi har gjort av filmdatabasen. Av de 50 forhåndsstøttede barne- og familiefilmene som hadde premiere på kino i perioden 2011-2024, er 60 prosent basert på et kjent univers. Når det blir vanskeligere å produsere barnefilmer uten støtte fra NFI, er bekymringen at det vil bli mindre nyvinninger på barnefilmområdet:

«Det blir vanskeligere å få opp ny norsk barnekultur, og man blir gående på trygge stier. Det blir heller Solan og Ludvig enn den nye bokserien til Jens Surramegrndt som har solgt 4000 eksemplarer.»

Svakere kulturelt avtrykk, regionalt og nasjonalt

En annen tendens vi aner konturene av, og som trolig vil bli tydeligere i bransjen fremover, er en dreining mot mer internasjonalt samarbeid. Flere av selskapene forteller at de har tilpasset seg ved å orientere seg mer mot utlandet for å finansiere opp prosjekter. Følgen er at prosjektene må tilpasses et internasjonalt marked, noe som kan gå på bekostning av muligheten til å løfte fram norske fortellinger og norsk kultur. En av produsentene vi intervjuet, uttalte følgende:

«Vi må gå lenger ut i verden og finne co-produsenter for å finansiere opp det vi ikke har her. Således må vi se mer etter internasjonale IP-er, og muligens nedprioritere de norske(...) Så utlandet vil gis mer fokus og bli viktigere.»

Når produsentene søker utenlands, vil også det kunne påvirke muligheten til å forvalte norsk barnekultur, jf. diskusjonen i forrige avsnitt. Kjente fortellinger fra norsk barnekultur kan ha et stort publikum her hjemme, men likevel streve med å få gjennomslag hos internasjonale aktører.

Enkelte uttrykker også bekymring for hvordan norsk filmkultur vil påvirkes av at de utenlandske strømmeaktørene får en større rolle i finansieringen som følge av forskriftsendringen. Flere informanter tror at det kan redusere norske kinofilms kulturelle avtrykk. Bekymringen handler på den ene siden om at filmene mister noe av det norske særpreget når innholdet må tilpasses et større internasjonalt marked. På den andre siden handler bekymringen om at kinoen mister noe av sin betydning som kulturarena og formidler av norsk film, når kinovinduet innsnevres. Flere av informantene vi har intervjuet, både på produsent- og distributørsiden, er opptatte av at endringene har ringvirkninger utover bransjen, og at både publikum og kinoene vil bli skadelidende på sikt.

En av distributørene vi intervjuet, sammenlignet filmene Troll og Bølgen da han beskrev denne utviklingen:

«Det er en tapt effekt av en film som Troll at den bare blir en Netflix-film. Den får ikke den betydningen i norsk kultur som den ville hatt om den hadde fått kinovisning. Det er en norsk historie som ikke er norsk i det hele tatt. (...) Bølgen var en norsk film som gjorde stor internasjonal suksess, fordi den var annerledes. Den fulgte ikke Hollywood-formelen, men var tettere på menneskene. Synd at man går glipp av dette på grunn av strømmetjenestene.»

En parallell utvikling ser man også regionalt. Mye regional filmproduksjon har vært realisert uten forhåndsstøtte fra NFI, men med den sikkerhetsventilen som muligheten for etterhåndstilskudd utgjorde. Når denne muligheten snevres inn, vil regionale selskaper i større grad bli avhengige av samarbeid med større aktører utenfor regionene for å få gjennomslag hos NFI. Begge de to regionale selskapene vi har intervjuet, forteller at de etter forskriftsendringen ikke har fått opp noen egne prosjekter, men utelukkende går inn i andre selskaps prosjekter som co-produsenter. Innstramningene i EHT-regelverket har dessuten ført til økt konkurranse om de regionale midlene fra selskaper utenfor regionene, noe som forsterker behovet for samarbeid. Konsekvensen er at filmenes regionale identitet utvannes, og at det kommersielle uttrykket styrkes, for å tilpasse filmene til et større marked. En av de regionale produsentene sier at de ikke lenger tør å satse på filmer fra egen region, fordi «filmene må fungere over hele landet».

Diskusjon

I dette kapittelet har vi både sett på noen langsiktige utviklingstrekk når det gjelder sammensetningen av det norske kinofilmrepertoaret, og vi har vurdert mulige konsekvenser av de endringene i forskriften som ble gjennomført i 2021. Det avgjørende spørsmålet er om forskriftsendringen har gjort det enklere eller vanskeligere å nå de filmpolitiske målene som blant annet handler om kvalitet, bredde og variasjon, og publikumsoppslutning.

I denne sammenhengen er den videre utviklingen for den ikke-forhåndsfinansierte filmen en viktig faktor. I løpet av perioden vi har sett på, har disse filmene utgjort en betydelig del av kinomarkedet, med en publikumsvekst som faktisk har vært høyere enn for forhåndsfinansiert film. Det er også en kategori hvor blant annet barnefilm og sjangerfilm har vært sterkt representert. Kategorien inkluderer de store publikumsfilmene, men også de mindre og smalere filmene på lavt budsjett. I tillegg har det vært en kategori av film som har vært særlig viktig for produsenter fra regionene. Filmene har derfor bidratt positivt både når det gjelder målet om publikumsoppslutning og målet om variasjon og bredde. Om de også har bidratt til kvalitet er nok et spørsmål som det naturlig nok er mer delte synspunkter på.

Forskriftsendringen vil etter all sannsynlighet føre til en kraftig reduksjon i antallet ikke-forhåndsfinansierte filmer, og de som fortsatt vil bli produsert, vil trolig bli produsert på lavt budsjett. De store publikumsfilmene og sjangerfilmene vil trolig mer eller mindre forsvinne, og det forventes også en reduksjon i tallet på barnefilm. Dette bekreftes også av våre informanter, som i tillegg mener at de dristige og mer kunstneriske ambisiøse filmene vil kunne gå en vanskeligere tid i møte.

Mer trygghetssøking og mindre dristighet er en gjennomgangstone hos alle aktørene vi har snakket med. Større risiko og lavere marginer gjør det mindre attraktivt å ta sjanser, og flere vil velge å satse

på de gjennomprøvde formlene heller enn på innovasjon og det kunstnerisk ambisiøse. På ulike måter gjelder dette hele spekteret av film, fra de store markedsfilmene til de mindre konsulentfilmene. I denne sammenheng blir det også viktig å følge med på hvilke konsekvenser den gjennomgående reduksjonen i produksjonsbudsjett for alle kategorier av film vil få for filmenes kvalitet.

Noen av våre informanter er også opptatte av konsekvensene som endringen vil få for det kulturelle uttrykket, og de nære og særegne historiene både på nasjonalt og regionalt nivå. Dette skyldes at mulighetene for å finansiere film fra regionene oppleves å ha blitt mindre, samtidig som avhengigheten av å bringe internasjonale aktører inn i finansieringsklubben, både kan føre til at nasjonale særegenheter filtreres bort, og at den nasjonale kinokulturen settes under press.

Kapittel 8: Forhandlingsstyrke i møte med strømmepattformene

I dette siste kapittelet som vurderer konsekvensene av forskriftsendringen, rettes oppmerksomheten mot strømmeplassformer som finansieringskilde for kinofilm og filmprodusentenes forhandlingsstyrke i møte med disse aktørene. Selv om også denne problemstillingen i noen grad er knyttet til i EHT-regelverket, er det en annen del av forskriften som står i sentrum; § 3-3 som stiller krav om at produsenter som søker om tilskudd fra NFI, må ha de nødvendige rettigheter til å forvalte filmverket og gjennomføre prosjektet. Vi ser på bakgrunnen for paragrafen og hvordan produsentene vurderer mulighetene for å få på plass avtaler med disse plattformene som ivaretar de ulike interessentenes behov.

Utgangspunktet

Globale og regionale strømmetjenester har i noen år vært viktige finansieringskilder for norsk audiovisuell produksjon, først og fremst TV-drama, men i noen grad også spillefilm. Bakgrunnen er den globale konkurransen om seerne som gjør det relevant for plattformene å tilby eksklusivt, lokalt innhold også fra relativt små språk- og kulturområder som det norske. Dette handler om konkurransen om de gode og særegne historiene, og om seernes oppmerksomhet i en tid med overflod av digitale underholdningstilbud.⁶² Og da Netflix og de andre globale plattformene kastet seg inn i konkurransen, ble det også nødvendig for regionale aktører som Viaplay og de nasjonale TV-kanalene å melde seg på. Resultatet ble en produksjonsboom hvor knapphet på kapasitet og kompetanse ble en avgjørende faktor.

Strømmetjenestenes, og i noen grad også TV-kanalenes, foretrukne finansieringsmodell er fundamentalt forskjellig fra den tradisjonelle europeiske «lappeteppemodellen» der myke og harde midler fra en rekke kilder blandes sammen, og hvor rettighetene til filmen gjerne deles mellom flere eiere. Strømmetjenestene tilbyr gjerne å fullfinansiere produksjonen, men krever da også alle rettigheter til sluttproduktet som gir den eksklusiviteten som forretningsmodellen bygger på. Samtidig endres produsentenes rolle fra investor og medeier i filmens IP, til tjenesteleverandør. Selv om produsenten fortsatt kan ha den samme rollen når det gjelder initiativ, utvikling og produksjon, vil de normalt ha få eller ingen rettigheter i det endelige produktet. I denne modellen lever med andre ord produsentene på marginene av produksjonsaktiviteten og ikke av inntekter fra filmene de produserer. For produsentene er dette derfor en modell med begrenset økonomisk oppside, men med betydelige lavere risiko og trolig også høyere marginer enn den tradisjonelle finansieringsmodellen. Tap av kunstnerisk kontroll, er også en faktor i dette balanseregnskapet.

⁶² At strømmetjenester for film og serier baserer seg på en forretningsmodell der konkurransen om eksklusivt innhold er drivkraften, er en vesentlig årsak til dette. Kontrasten til strømming av musikk er slående. Her tilbyr alle de konkurrerende tjenestene nøyaktig samme innhold, og det ville vært utenkelig at Spotify, Deezer eller en annen tjeneste skulle finansiere produksjon av musikk for å få eksklusiv tilgang på egen plattform.

I utgangspunktet er dette derfor en parallell finansieringsmodell uten noe direkte berøringspunkt til den tradisjonelle finansieringsmodellen der NFI spiller en nøkkelrolle, og der forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon setter rammene. Forskriften kommer først inn i bildet når modellene blandes og der filmer og serier, i tillegg til finansiering fra en strømmetjeneste eller TV-kanal, også søker tilskudd hos NFI. For dramaserier produsert for norske TV-stasjoner har dette vært en vanlig fremgangsmåte, og det finnes også etter hvert mange eksempler på at strømmetjenester, blant andre Viaplay, har gått inn i en slik modell.

Saken som for alvor satte problemstillingen på dagsordenen, var konflikten rundt dramaserien *Beforeigners*, produsert av Rubicon TV med tilskudd fra NFI, og med HBO Nordic som hovedinvestor. Da det ble kjent at alle rettighetene til serien var overdratt til HBO, ønsket NFI å holde tilbake tilskuddet, men fikk nei på denne avgjørelsen etter en klage fra Rubicon TV til Medietilsynet. Det hører med til historien at HBO senere har fjernet begge sesongene av *Beforeigners* fra strømmepattformen grunnet teknikaliteter knyttet til fusjonen mellom Warner Media (som eier HBO) og Discovery. Saken aktualiserer derfor en rekke viktige problemstillinger; blant annet om norske tilskuddsordninger skal benyttes til produksjoner hvor den norske produsenten ikke har rettighetene til verket, og det betenkelige i at norske historier produsert av et norsk selskap ikke lenger skal være tilgjengelig for et norsk publikum. Nært knyttet til disse problemstillingene, er også spørsmålet om hvor mye forhandlingsstyrke de norske produsentene har i møte med strømmetjenestene.

Omformuleringen og spissingen av § 3-3 i forskriften fra 2021 hadde som mål å adressere disse problemstillingene. Paragrafen presiserer at hovedprodusent, som søker og mottaker av tilskudd fra NFI, må ha de reelle rettighetene over filmen. Dette handler både om at produsenten har innhentet de nødvendige avtaler fra alle rettighetshavere som har bidratt til produksjonen, slik at produsenten selv kan inngå videre avtaler om salg, distribusjon og visning av det ferdige filmverket. I tillegg setter paragrafen grenser for hvilke videre avtaler med tredjepart produsenten kan inngå. Produsenten kan som før inngå avtaler om visnings-, salgs- eller distribusjonsrettigheter, men det er et absolutt krav at disse avtalene er tids- og stedsavgrenset. Bestemmelsen vil blant annet hindre at det inngås avtaler hvor tredjepart, for eksempel en investor, overdras alle rettighetene til å forvalte utnyttelsen av verket. Tilsvarende vil den forhindre at produsenten inngår avtaler som gir en tredjepart eksklusiv og uavgrenset visningsrett i alle territorier og på alle plattformer. Regelverket legger derfor noen bindinger på produsenten, men gir samtidig produsenten kraftige og tydelige argumenter og demarkasjonslinjer i forhandlingene med blant andre strømmetjenester. Vil man kvalifisere for tilskudd fra NFI, må disse demarkasjonslinjene respekteres.

Produsentenes erfaringer

Flere av produsentene vi har snakket med har erfaringer fra produksjoner hvor strømmeplassformer og TV-kanaler er inne på eiersiden. Det gjelder både de globale plattformene og regionale aktører som Viaplay. Mange trekker frem betydningen av nettopp Viaplay, og hvor uheldig det er for bransjen at de måtte kaste inn håndkleet:

«Vi var godt i gang med Viaplay, en nordisk aktør man kunne snakke med, og behovet var nordisk. Var viktig for mange selskaper. Det var en tragedie for filmbransjen som sådan at de endte der.»

Det virker også som Viaplay var mer fleksible i sin tilnærming enn de globale plattformene, og at de var villig til å diskutere modeller som i større grad balanserte strømmetjenestens behov med behovene til andre interessenter og visningsplattformer. «*Viaplay tilpassa seg*», sier en av de større produsentene. «*Det virka som de var villig til å gi fra seg rettigheter*». En annen forteller at «*vi traff Viaplay på et veldig godt tidspunkt, når de var veldig investeringsvillige og ønsket å utforske noe nytt.*» Viaplay hadde, etter hva vi forstår, også større appetitt på spillefilm enn mange av de andre aktørene. «*Plutselig fant Viaplay ut at spillefilm i Norge, det har de lyst å være med å støtte. Og her kan vi utvikle hva Viaplay er for noe*», sier en produsent.

Fleksibilitet og tilpasning kom likevel ikke uten dragkamp. En av produsentene beskriver det slik:

«*Det har jo vært en krevende oppdagelse, å lære Viaplay at dette er uavhengige filmproduksjoner, hvordan det er å co-producere, hvordan det er å ha offentlige tilskuddsytere osv., istedenfor at det er Viaplay som sitter og bestemmer alt om hvordan de vil ha det.*»

På et mer generelt grunnlag, og uavhengig av om det er Viaplay eller en av de andre plattformene som er forhandlingspart, forteller flere at det kan være utfordrende å få på plass disse avtalene. «*Som alt annet i bransjen, etter at strømmeplattformene kom, og alle de amerikanske og britiske advokatene fulgte med, så blir disse avtalene bare tyngre å få på plass [...] Nå er det mer lukkede systemer og hemmelige avtaler*», forteller en produsent.

En av utfordringene som det rapporteres om, er å plassere avtalene med strømmeplattformene inn i arbeids- og ansvarsfordelingen mellom produsent og distributør. Distributørene ønsker normalt å håndtere så mye som mulig av salget av visningsrettigheter i alle markeder, også til strømming, og å bake disse avtalene inn i sine MG-er til produsent. Og på grunn av den dominerende posisjonen som strømming har fått som formidlingskanal for film og drama, er det blitt enda viktigere for distributørene å disponere disse rettighetene. De ønsker derfor normalt ikke at produsentene inngår disse avtalene selv. Dette er utfordrende, både med tanke på § 3-3, men også på grunn av relasjonene til andre tilskuddsytere. For eksempel forteller en produsent følgende om diskusjonene rundt denne problemstillingen med en distributør:

«*Det er sukk og stønn fordi vi trenger å gjøre noen av de direkte avtalene selv, for eksempel for å få med Nordisk film- og tv-fond. Så jeg opplever at de heller vil gå litt opp på MG for å få mest mulig rettigheter.*»

En annen sier følgende:

«*Vi forsøker å se om vi kan få matchet kinodistributørens behov for vinduer og deres potensielle salg opp mot å kunne bringe strømming inn i finansieringen. Det er en kamp. [Distributør X] blir desperat når Netflix kommer med sine tilbud.*»

Det siste utsagnet illustrerer også den andre store utfordringen som oppstår når strømmeplattformer eller TV-kanaler skal passes inn i finansieringskabalen - å finne en fornuftig avveining mellom strømming og visning på kino. I våre intervjuer har vi fått tallrike eksempler på hvor vanskelig dette kan være. Diskusjonene handler om alt fra lanseringstidspunkt, lengden på kino-vinduene, eksklusivitet, kontroll over markedsføring osv. En produsent som, for å få finansieringskabalen til å gå opp, har inngått avtale om at samme prosjekt både skal produseres som kinofilm og TV-serie, forteller

at dette ikke bare har resultert i et kortere kinovindu enn ønskelig for en slik film, men det har også reist mange problemstillinger knyttet til markedsføring og hvilken kannibaliseringseffekt det vil ha på kinosalgene når nyheten om TV-serien slippes. Erfaringene oppsummeres slik:

«Disse streamerne eller TV-kanalene gjør også at man mister herredømmet over lanseringen, og det gjør at programmeringen på kino blir dårligere og resultatene på kino blir dårligere.»

En tredje utfordring, som enkelte er opptatt av, handler om produsentenes rolle i filmprosjekter hvor strømmeplattformer er dominerende investor. En produsent som selv ikke har inngått omfattende avtaler med plattformene, sier det slik:

«De virkelig store internasjonale aktørene reduserer egentlig produksjonsselskaper til å bli en type service-produsenter. For å komme i dialog må en selge ut så mye rettigheter at en ikke sitter igjen med noe annet enn betaling for arbeidet. Så det har vi ikke vært veldig giret på å utnytte.»

Produsenten er opptatt av de langsiktige kostnadene av å gi fra seg så mye kontroll over de filmene man lager, og viktigheten av å opprettholde et fritt og uavhengig produsentledd som kontrollerer sine egne produksjoner.

Men dette er kanskje en posisjon som det er enklere å opprettholde når du har rimelig gode erfaringer fra det offentlige finansieringssystemet. Som Virke Produsentforeningen påpeker, er ikke alle produsentene like opptatt av denne problemstillingen: *«Noen ønsker jo bare å produsere, de vil bare lage filmen, og så er det ikke så nøye om de sitter igjen med rettighetene etterpå.»*

Endelig er det også en viss bekymring for de kulturpolitiske konsekvensene av at globale strømmeplattformer får en for sterk posisjon i konkrete filmprosjekter. En av distributørene vi snakket med, påpeker at plattformene også tar en dominerende rolle i det kreative arbeidet, og at de alltid kommer med lister av ønsker de vil ha gjennomført. Distributøren bruker filmen Troll som eksempel, og mener denne *«kunne blitt en mer relevant film med et større kulturelt avtrykk»* om ikke Netflix hadde hatt så stor innflytelse på det kreative arbeidet.

Betydningen av § 3-3

Jevnt over er de aller fleste vi har snakket med, svært tilfreds med den nye formuleringen av § 3-3 og setter pris på at den ble tatt inn i forskriften. Mange er også enig i at den har fungert etter hensikten og styrket produsentenes forhandlingsposisjon. De følgende utsagnene fra to ulike produsenter illustrerer dette synspunktet:

«Klart at paragrafen hjelper. Det at vi ikke kan gi fra oss alt, det gjør jo at de heller ikke kan kreve det. Og det blir vi faktisk ikke møtt med lenger heller.»

«Helt uunnværlig. Det er ikke det at vi bruker det aktivt hele veien, men å ha det i forskriften har vært veldig verdifullt, særlig opp mot strømmeplattformer. De som ikke skjønner seg helt på det vi holder på med.»

Disse synspunktene bekreftes også av Produsentforeningen Virke:

«Kjempeviktig at NFI holder igjen her. Det er det siste vi har å stille opp med mot strømmeaktørene når det gjelder overtagelse av rettighetene. Her og nå fremstår det kanskje ikke like viktig som det vil gjøre lenger ned i gata, det at produksjonsselskap gis mulighet til å eie sine egne filmer og kan kapitalisere på dem senere.»

Det samme bekreftes av Filmforbundet, men fra et annet ståsted:

«På det punktet er vi veldig fornøyd med den nye forskriftsendringen. Det forutsettes jo i dette punktet at produsentene må respektere de rettighetsavtalene som finnes i bransjen.»

Det er også mange av produsentene som setter pris på formuleringen på et mer prinsipielt grunnlag, slik følgende utsagn illustrerer:

«Man skal jo ikke bruke våre skattepenger til å sponse Netflix, er jo helt enig i det.»

Noen trekker også en linje mellom prosjekter hvor plattformene er medinvestorer versus prosjekter hvor de betaler for hele gildet:

«Det er positivt at rettigheter og kontroll skal ligge der [hos produsenten] så lenge vi skal leke med de offentlige pengene. Så skal de heller få lov til å eie alt hvis de kjøper og gjør alt selv. Det skal det heller være avtalefrihet på.»

Det er likevel ikke alle som er like tilfreds, og som mener § 3-3 har fått en formulering som i enkelte sammenhenger kan bli for rigid, og som derfor kommer i veien for ulike typer samarbeid. Det ene gjelder co-produksjoner hvor kravet om at tilskuddsmottaker skal besitte alle rettighetene i enkelte sammenhenger kan være vanskelig å forene med de konkrete samarbeidskonstellasjonene som er etablert. Det andre gjelder film som baseres på andres IP, blant annet ulike former for litterære univers. I slike situasjoner kan det være umulig for forfatter, forlag eller andre IP-eiere å gi fra seg nok rettigheter til at kravene i forskriftens § 3-3 blir ivaretatt. «Vi kan ikke overta alt som en forfatter har skapt», sier en produsent, og forteller at de har vært i en situasjon der de måtte droppe tilskudd fra NFI for å få realisert produksjonen.

Hvordan ser fremtiden ut?

Det synes å være bred enighet om at den store strømmefinansierte produksjonsboomen er over, men det er mer tvil rundt hvor stor etterspørselen i markedet er akkurat nå, og hvordan denne vil utvikle seg fremover. Enkelte av aktørene har mistet troen på at plattformene vil spille så stor rolle i de nærmeste årene. Det pekes først og fremst på Viaplay, som mer eller mindre forsvant over natten, og som solgte flere av de pågående prosjektene til blant andre Amazon. Det er stor usikkerhet rundt om noen av disse prosjektene vil bli realisert. Det pekes også på de globale plattformene som ikke lenger har en tilstedeværelse i Norge, og som flere mener er langt mindre aktive kjøpere nå enn de var for kort tid tilbake. Og enkelte peker på TV-stasjonene som i jakten på seerne har dreiet blikket fra *scripted* til *non-scripted*, blant annet *reality*.

Andre er helt uenige i denne situasjonsbeskrivelsen. På spørsmål om interessen fra strømmeplattformene har tørket opp, sier en av produsentene følgende:

«Ja det vet jeg at det sies, men jeg merker ikke det ennå. For meg så virker det som at de er veldig aggressive. Men det er ikke konsulentfilmen de er ute etter. Det er den store markedsfilmen de er ute etter. Som er de prosjektene vi holder på med.»

Og en annen, som mener at inntektsgrunnlaget for egenproduserte filmer forsvant med de nye EHT-reglene, og som derfor ser filmproduksjon for globale strømmeplassformer som en av flere mulige veier fremover (om enn motvillig):

«Nå ser vi på mulighetene av å gjøre engelskspråklige filmer - Netflix osv. Men det er jo ikke det vi vil, vi ønsker jo å lage filmer med regional forankring.»

Diskusjon

Det siste utsagnet knytter jo spørsmålet om strømmetjenestenes rolle som finansieringskilde for norsk film, til hovedtemaet for denne rapporten, endringene i regelverket for etterhåndstilskuddet. Det er ikke utenkelig at produsenter og strømmeplassformer klarer å komme fram til modeller hvor plattformene går inn som delinvestorer, og hvor både kravene i § 3-3 og behovene for parallell kinolansering ivaretas. Paragrafen vil i seg selv være et viktig virkemiddel for å få dette til, og flere av de norske produsentene vi har snakket med synes å ha den kunnskapen og besluttsomheten som er nødvendig for å få dette til.

Men det er kanskje like tenkelig at det er produsenter som er hardest rammet av endringene i EHT-regelverket, det vil si de som hovedsakelig produserte film uten forhåndsstøtte, som vil henvende seg til strømmetjenestene dersom disse fortsatt viser interesse for norsk film. I så tilfelle vil dette trolig handle om fullfinansierte strømmefilmer hvor § 3-3 ikke har relevans, og derfor heller ikke kan brukes til å styrke de norske produsentenes forhandlingsposisjon. Dette er foreløpig bare en hypotese, men en mulig utvikling som det kan være verdt å holde et blikk på.

Kapittel 9: Vurderinger og konklusjoner

I dette siste kapittelet samler vi trådene fra de mange temaene som er blitt analysert og diskutert i denne rapporten. Vi trekker også linjer mellom de ulike temaene og diskuterer i hvor stor grad man kan si at målene med forskriftsendringen ble nådd.

Overordnede refleksjoner over evalueringen

Formålet for denne utredningen har vært å vurdere om målene for endringen av *Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon* i februar 2021 er blitt nådd, og å utrede konsekvensene av denne endringen på kort og noe lengre sikt. Vi har basert evalueringsarbeidet på data om tilskudd og finansiering av kinofilm fra de siste 10-15 årene, og på et stort antall intervjuer med aktører fra ulike deler av den norske filmbransjen.

Det er viktig å presisere at det har vært store metodiske utfordringer knyttet til dette evalueringsarbeidet. For det første er årene like før og etter forskriftsendringen preget av flere andre store omveltninger som gjør det utfordrende å isolere effektene av selve forskriftsendringen. Dette gjelder selvsagt pandemien som rammet bransjen hardt i årene 2020-2021, og som førte til utsettelse og til dels kansellering av prosjekter og et bare delvis fungerende kinomarked. Pandemien fikk også ettervirkninger i form av opphopning av premiereklare filmer.

I denne perioden foregår også det som er blitt kalt et paradigmeskifte på finansieringssiden ved at internasjonale og til dels regionale strømmetjenester entrer det norske markedet som investorer i film- og dramaproduksjon. Dette skapte et alternativ til den tradisjonelle lappeteppefinansieringen som har preget finansieringen av film i Europa, og førte også til en produksjonsboom hvor mye ressurser og oppmerksomhet flyttes fra kinofilm til TV-drama. Det hører også med i dette bildet at denne alternative finansieringskanalen har mistet noe av kraften de siste par årene, både fordi de globale plattformene har trukket seg noe tilbake og fordi det nordiske alternativet, Viaplay, fikk økonomiske problemer.

En tredje faktor som også er med å prege utviklingen, er en betydelig kostnadsøkning knyttet til filmproduksjon. Om denne kostnadsøkningen er større enn i andre sektorer av økonomien er vanskelig å si, men svært mange av aktørene vi har snakket med ser på dette som en vesentlig utfordring som har endret forutsetningene for å produsere film i Norge.

Vi bør også legge til at filmbransjen selv har endret seg betydelig i disse årene, en utvikling som startet noen år tidligere enn de andre trendene vi nevner over. I løpet av disse årene har det foregått en konsolidering gjennom oppkjøp av flere uavhengige produksjonsselskap fra nordiske og internasjonale mediekonsern. Resultatet er en vertikal integrasjon der de samme selskapene kontrollerer både produksjonen, distribusjonene og i mange tilfeller også kinomarkedet.

Utfordringen i evalueringsarbeidet har vært å ta høyde for alle disse utviklingstrendene og så langt det er mulig skille konsekvensene av disse fra det som skyldes selve forskriftsendringene. I mange tilfeller

ser vi også at de ulike trendene virker sammen og forsterker hverandre, f.eks. når kostnadsveksten får økt betydning fordi beløpsgrensene i det nye EHT-regelverket ikke er indeksregulert.

En annen vesentlig utfordring har vært at det så langt er relativt få filmer som er finansiert med utgangspunkt i den nye forskriften. Mange produsenter benyttet anledningen til å søke inn et betydelig antall filmprosjekt like før den nye forskriften trådte i kraft, og i årene etter 2021 har det fortsatt vært filmer basert på gammelt regelverk som har utgjort majoriteten av kinofilmpremierene. Først fra 2024 vil flertallet av filmene være basert på nytt regelverk. Dette har på en del områder gjort det utfordrende å trekke entydige konklusjoner basert på analyser av det kvantitative datamaterialet. Vi vil derfor anbefale at de analysene vi har gjort med utgangspunkt i produksjons- og finansieringsdata for kinofilm, gjentas når nye og større årganger av premierefilmer basert på ny forskrift er tilgjengelige.

Det er viktig å ha i mente at også det kvalitative intervju materialet har sine begrensninger. Først og fremst kan ikke intervjuobjektens uttalelser alltid betraktes som objektive fakta. Personene vi har intervjuet, er ikke nøytrale observatører, men næringsaktører med subjektive interesser knyttet til det offentlige tilskuddssystemets utforming. Vi ser da også mange eksempler på at aktørens synspunkter er bestemt av hvor de er plassert i verdikjeden, og av hvilke deler av tilskuddssystemet de er mest avhengig av. I tillegg er det nok en tendens blant aktørene i filmbransjen til å ønske seg tilbake til tryggheten i tidligere modeller heller enn å utforske mulighetene i en mer usikker fremtid. Som Thomas Eskildsson uttrykker det i et intervju i 2024-utgaven av Nostradamus Report (Koljonen, 2024) gjelder dette kanskje både bransjen og tilskuddsforvalterne:

“The public funding bodies and the industry itself – the guilds and organising bodies – are largely in denial. They are very conservative, generally striving backwards rather than looking ahead. Sometimes they are the defenders of existing models and structures, even as their members are forced to exist in the changes.”

Vi har etter beste evne forsøkt å tolke aktørens synspunkter i lys av disse forholdene. En viktig grunn til at vi på en del områder likevel drister oss til å trekke en del tydelige konklusjoner, er at synspunktene vi har mottatt fra bransjen jevnt over bekreftes av de empiriske analysene av kinofilmdata. Denne konsistensen på tvers av datakilder gir oss grunn til å tro at våre vurderinger holder mål.

Forskriftsendringen og prosessen rundt denne

Forskriftsendringen omfattet flere ulike forhold, men den mest omsegripende handler om regelverket som regulerer tilgangen til etterhåndstilskuddet (EHT). Det er først og fremst konsekvensene av denne endringen vi har satt søkelyset på i evalueringen. I tillegg har vi også i noen grad trukket inn en endring i kravet til tilskuddsmottaker (§3-3) som presiserer at den norske produsenten må ha de reelle rettighetene til produksjonen i hele verkets livsløp (jf. kapittel 8). Denne endringen har sin bakgrunn i strømmetjenestenes inntog som investor i norsk film- og dramaproduksjon, og har dermed også en grenseflate til utformingen av etterhåndstilskuddet.

EHT har vært et viktig element i det norske tilskuddssystemet for kinofilm, og kan enkelt sagt beskrives som en mekanisme som forsterker inntektene som filmen tjener i markedet. Det er dermed et tilskudd som gir incentiver til å øke filmens markedsinntekter, både på kino i Norge, men også videre i andre territorier og på andre plattformer. Fordi EHT har økt sannsynligheten for at alle som bidrar i finansieringen av filmen får igjen pengene sine, har det også blitt vurdert som et viktig virkemiddel for å få andre private investorer til å plassere midler i norsk film.

Tilskuddet har hatt en betydelig størrelse og dermed vært en viktig faktor i alle avgjørelser om produksjon av kinofilm siden det ble innført som en erstatning for den tidligere billettstøtten i 2011. Det har påvirket aktørenes adferd, noe som normalt også er hensikten med tilskuddsordninger av et slikt omfang. Størrelsen på utbetalingene ble etter hvert også den utløsende årsaken til at en endring i regelverket ble satt på dagsorden. I tillegg var det utfordrende å få et presist bilde av hvor store de fremtidige EHT-utbetalingene ville bli, gitt at tilskuddet blir opptjent og utbetalt i inntil tre år etter filmens lansering. Fordi EHT-tilskuddet spiser av den samme pengesekken som de andre tilskuddsordningene i NFIs portefølje, og størrelsen på EHT-forpliktelsene for de nærmeste årene var vanskelig å kalkulere, var det økende uro internt i NFI for at situasjonen kunne komme ut av kontroll, og at det ville bli vanskelig å bruke hele settet av tilskuddsordninger for å nå de ulike målene for filmpolitikken.

Oppdraget om å gjennomgå tilskuddsordningene ble gitt av Kulturdepartementet i tildelingsbrevet fra 2019, men initiativet til å legge hovedvekten på en revisjon av EHT-ordningen ser, så langt som vi har forstått, ut til å ha blitt tatt av NFI. En forberedende utredning som Kulturdepartementet hadde bestilt fra Menon Economics året før prosessen startet, peker på en justering av EHT-ordningen som en av flere muligheter, men denne utredningen er i lite grad benyttet som underlag, eller referert til, i de sentrale dokumentene fra endringsprosessen som i all hovedsak ble gjennomført i 2020.

Vi har i kapittel 3 av evalueringen gjennomgått de ulike fasene i prosessen og de ulike dokumentene som ble produsert, dels rettet mot bransjen, og dels mot oppdragsgiver, KUD. En svakhet ved disse dokumentene er at beskrivelsen av nåsituasjonen er mangelfullt dokumentert. Det vises til noen tall og framskrivinger, men det er vanskelig for den som leser disse dokumentene å vurdere hvordan man har kommet frem til disse resultatene eller hvor solid fundert de er. Vi har også forsøkt å rekonstruere noen av tallene og faktabeskrivelsene fra kjente data, men uten å få dette til å stemme.

Den andre svakheten er at konsekvensene av de ulike forslagene til endringer ikke er videre utredet. NFI besitter gode data til å få dette til, men det vises ikke til noen slike analyser i de aktuelle dokumentene. Vi ser også at helt nye endringsforslag blir introdusert svært sent i prosessen uten underliggende dokumentasjon og beregninger. Det gjelder særlig tilleggsregelen om at film med støtte på minimum 3 millioner fra et regionalt fond kan kvalifisere til EHT. Dette skjedde i den korte perioden mellom høringsrunden og ferdig forskrift. Basert på den dokumentasjonen vi har hatt tilgang til, er vår vurdering at prosessen med å endre forskriften derfor ikke møter kravene i *utredningsinstruksen* på en tilfredsstillende måte.

Manglende konsekvensutredning var også en gjennomgående innvending i de 48 uttalelsene fra høringsrunden. I tillegg er mange av aktørene opptatt av at dialogen med bransjen hadde vært mangelfull. Dette bekreftes også i de intervjuene vi har gjort i forbindelse med denne evalueringen. Flere av våre informanter påpeker at prosessen gikk ut over den gjensidige tilliten mellom tilskuddsforvalter og bransje, og at det har tatt tid å bygge opp igjen dette tillitsforholdet.

Et viktig bakteppe for å forstå denne prosessen, er nok at de involverte i NFI vurderte situasjonen som kritisk, og at de opplevde at EHT-utbetalingene var i ferd med å komme ut av kontroll. For en tilskuddsforvalter som skal bruke sine virkemidler til å nå flere ulike mål, er det selvsagt en utfordring at én enkelt ordning spiser en økende andel av midlene og dermed svekker andre like legitime og høyt prioriterte ordninger. Det altoverskyggende målet for forskriftsendringen var derfor å få kontroll over, og redusere, EHT-utbetalingene for å kunne bevare og til dels styrke de andre tilskuddsordningene som NFI forvalter. Det store spørsmålet, som vi ikke har klart å finne et fyllestgjørende svar på, er derfor om denne kriseforståelsen bygde på solide og reproducerbare analyser, eller om det ble trukket forhastede konklusjoner om videre vekst basert på tallene fra de to-tre siste årene.⁶³ En bedre dokumentert prosess i tråd med utredningsinstruksen, ville overflødiggjort dette spørsmålet.

Konsekvenser av forskriftsendringen

Vi har i rapporten, så langt det er mulig med eksisterende data, vurdert konsekvensene av forskriftsendringen i den korte perioden etter at endringen ble gjennomført. Med utgangspunkt i disse analysene, antyder vi også hvordan vi tror dette vil utvikle seg videre fremover nå når all kinofilm som produseres, skal behandles etter det nye regelverket.

Finansieringsmulighetene

Endringene i etterhåndstilskuddet er omfattende – det ble skrudd på alle knappene samtidig. Det betyr også at alle, uansett hvordan de vanligvis har finansiert filmene sine, på en eller annen måte er påvirket av reformen, om enn på ulike måter og i varierende grad.

Endringene var minst for markedsfilm der risikoen fortsatt er kalkulerbar og rimelig stabil. I praksis oppnår disse filmene maksimalt EHT-beløp og de ulike justeringene som ble gjennomført, har ikke endret vesentlig på dette. Utfordringen for skaperne av markedsfilm, er at det er blitt vanskeligere og dyrere å sikre seg den eksterne kapitalen som skal til for å få finansieringskabalene til å gå opp. Selv om produsenten kan vurdere det som sannsynlig at de vil selge 50.000 billetter på kino, vurderer ikke nødvendigvis andre aktører risikoen på samme måte.

For produsenter av konsulentfilm er de direkte konsekvensene betydelig større. Hevingen av terskelen til 25.000 billetter utgjør en reell risiko for at disse filmene overhodet ikke får utbetalt EHT. Faktisk ville nesten halvparten av konsulentfilmene fra 2017 og frem til i dag ikke nådd terskel dersom det nye regelverket hadde vært gjeldende. I tillegg fører kraftig reduserte maksimumstak til en betydelig reduksjon i utbetalingene av EHT, både for filmer på lavt og høyt budsjett.

Konsekvensene er selvsagt også store for produsenter av film uten forhåndsstøtte, hvor mye av mulighetene forsvant over natten. Det er foreløpig vanskelig å forutsi hvordan regelen om minimum 3 millioner i tilskudd fra en enkelt regional tilskuddsforvalter vil fungere i praksis, men det er rimelig å anta at dette vil omfatte et forholdsvis lite antall filmer, og hovedsakelig på lavt budsjett. De dyrere publikumsfilmene i dette sjiktet vil trolig ha store problemer med å bli finansiert.

Alle aktører er i tillegg påvirket av kostnadsveksten, som kombinert med ikke-indeksregulerte maksimumstak, og en langsiktig reduksjon i finansieringsandel fra NFI, presser marginene i

⁶³ At de fleste som var involvert i dette arbeidet, ikke lenger er ansatt i NFI, har gjort det vanskeligere å besvare dette spørsmålet.

prosjektene. På toppen av dette kommer de nylige reduksjonene i investeringer fra strømmeplattformer og TV-stasjoner som mange inntil ganske nylig så for seg ville fylle gapene i finansieringskabalene. Det er med andre ord flere faktorer som virker sammen, og som i noen grad forsterker hverandre. Produsentenes bekymringer for den nære fremtiden, hvor all film vil bli behandlet under det nye EHT-regelverket, synes derfor å være reelle.

Knappere marginer og høyere risiko vil, for det første, gå ut over produsentenes muligheter for å få andre aktører til å stille risikokapital til disposisjon for produksjonene. Dette vil bli særlig tøft for mindre og uavhengige produsenter som ikke er en del av et større vertikalt integrert konsern. Mye av den private risikokapitalen i film er som kjent bransjeintern, og tilgang til «dypere lommer» med evne til å ta finansiell risiko, vil utvilsomt bli av større betydning for å få realisert prosjekter fremover. Samtidig vil knappere marginer og høyere risiko også ha betydning for økonomien i prosjektene, og dermed for sannsynligheten for tap. Det er ikke en urimelig hypotese at disse to mekanismene i kombinasjon vil lede til en ytterligere konsolidering av den norske filmbransjen hvor de større og best etablerte aktørene vil få en mer dominerende plass i markedet.

Produsentene møter utfordringene på ulike måter, men reduksjon av produksjonsbudsjettene ser ut til å være den mest nærliggende strategien. Budsjettet for filmer produsert under det nye EHT-regelverket ligger så langt rundt 20 prosent under filmer produsert under gammelt regelverk i samme periode. Det ser også ut til at konkurransen om de alternative finansieringskildene vil øke. Det gjelder både offentlig europeisk finansiering gjennom co-produksjonsavtaler og tilskudd fra overnasjonale fond, men også konkurransen om tilskuddsmidler og investeringer fra de regionale filminstitusjonene. Vi ser tegn til at også de større Oslo-baserte selskapene vurderer regional finansiering som et mulig alternativ, noe som vil øke konkurransen om denne potten. En slik utvikling kan åpne større co-produksjonsmuligheter for produsenter i regionene, men kan også gjøre det vanskeligere å få realisert egne prosjekt.

Filmtilbudet

I evalueringen har vi også vurdert hvilke mulige konsekvenser endringen i etterhåndstilskuddet vil ha for det samlede filmtilbudet og for mulighetene til å nå målene for den nasjonale filmpolitikken om et tilbud preget av kvalitet, variasjon og bredde, og høy publikumsoppslutning.

Et synspunkt som deles av de fleste informantene, er at norsk film vil bli mindre dristig og mer trygghetssøkende. Dette skyldes nok ikke bare endringene i EHT-reglene, men også den sterke kostnadsveksten. Høyere finansiell risiko og knappere marginer gir sterke insentiver til å satse på de velkjente suksessformlene, og viljen til å eksperimentere og ta kunstnerisk risiko vil gå tilsvarende ned. Dette ser ut til å gjelde hele spekteret av film, fra de største publikumsrettede markedsfilmene, til de smalere og kunstnerisk ambisiøse konsulentfilmene. Det kan bety flere krigsfilmer og barnefilm basert på etablerte univers heller enn nyskrevne manus, og det kan bety færre filmer som tør å eksperimentere med uvante temaer og fortellergrep.

Det er også et spørsmål om den generelle reduksjonen i gjennomsnittlig produksjonsbudsjett på rundt 20 prosent skyldes situasjonsbestemte forhold knyttet til de 28 filmene som så langt er blitt produsert under nytt EHT-reglement, eller om dette er starten på en generell trend slik uttalelsene fra produsentene selv kan tyde på. Om vi i tillegg tar høyde for at denne nedgangen er målt i nominelle kroner, og at det i samme periode har vært en sterk kostnadsvekst, handler dette om betydelig

reduksjon i reelle ressurser til å gjennomføre prosjektene med. Billigere produksjoner betyr ikke nødvendigvis dårligere film, men det er vanskelig å se for seg at en så omfattende kostnadsreduksjon ikke vil kunne gå ut over kvaliteten. I tillegg blir det selvsagt mer fristende å flytte ut produksjonsaktivitet til land med gunstige insentivordninger, med de konsekvenser det kan ha for opprettholdelsen av den nasjonale filmarbeiderkompetansen. Følgene av en omfattende eksport av produksjonsaktivitet kan bli større i årene fremover enn det vi erfarte under de siste årenes produksjonsboom.

I tillegg vil reduksjonen i filmer uten forhåndsstøtte utvilsomt få konsekvenser for sammensetningen av filmtilbudet. Mer enn hver tredje film på kino har i løpet av de siste årene vært finansiert på denne måten, og repertoaret omfatter alt fra mellomstore publikumsfilmer til en variert gruppe filmer på lavt budsjett. De førstnevnte vil nok forsvinne helt, mens det trolig vil finnes rom for et mindre antall filmer med mer moderate budsjetter.

Hva denne utviklingen vil bety for målet om høy kvalitet i norsk filmproduksjon, er det helt sikkert delte meninger om. Det som synes sikrere, er at den vil kunne gå utover både variasjonen og bredden og ikke minst publikumsoppslutningen. Filmer uten forhåndsstøtte har utgjort en betydelig del av kinomarkedet det siste tiåret, med en publikumsvekst som har vært høyere enn for forhåndsfinansiert film. En del av dette skyldes nok barnefilm, som det er mange av i dette segmentet, men også sjangerfilm og andre uventede publikumssuksesser. Dette er filmer som ofte faller mellom to stoler og som hverken er kommersiell nok for markedsordningen, eller møter de kvalitetene som man ser etter i konsulentordningen. Muligheten for å produsere film uten forhåndsstøtte har nok også vært en sikkerhetsventil for nye stemmer og aktører som har hatt problemer med å nå igjennom i de vurderingsbaserte ordningene der nåløyet nødvendigvis er trangere.⁶⁴ Det er en rimelig hypotese at denne sikkerhetsventilen har bidratt til å skape variasjon og bredde i det norske filmrepertoaret, blant annet (men ikke utelukkende) ved å gi rom for flere filmer fra regionene.

Maktforholdene

Dette leder oss direkte inn i et av de andre temaene som vi ble bedt om å se nærmere på i denne evalueringen, spørsmålet om maktfordelingen i filmbransjen og tilskuddssystemet. Spørsmålet har særlig relevans for en av de gamle spenningene i den norske filmpolitikken, mellom regionene og sentrum. Men vi har også valgt å analysere maktfordeling i et noe videre perspektiv, og sett på systemets åpenhet og eksklusivitet mer generelt.

Spenningen mellom sentrum og periferi utspiller seg på et politisk og forvaltningsmessig plan, mellom et statlig forvaltningssystem med ansvar for den nasjonale filmpolitikken (NFI), og et regionalt forvaltningssystem (fond og senter) bygget opp av kommuner og fylkeskommuner med ambisjoner om å bruke filmproduksjon som virkemiddel for å nå regionalpolitiske mål. Men det er også en spenning på bransjenivå, mellom et geografisk tyngdepunkt i Oslo, hvor storparten av ressursene, selskapene og aktivitetene er samlet, og mer spredte konsentrasjoner av produsenter og filmarbeidere i andre deler av landet. Å bygge bærekraftige regionale tyngdepunkt har, til tross for langvarige og tydelige satsninger, vist seg å være en Sisyfos-jobb der periodevis suksess som regel avløses av tilbakegang. Dette skyldes primært at filmproduksjon er preget av en naturlig klyngedanning der de økonomiske

⁶⁴ Talentordningen Neo, som ble introdusert samtidig som endringen i EHT, fyller noe av denne funksjonen, men er også en vurderingsbasert tilskuddsordning.

fordelene ved geografisk konsentrasjon er store. Tilsvarende filmklynger finnes derfor i de fleste land med en utviklet filmbransje. I Norge er gravitasjonspunktet for denne klyngen av historiske årsaker plassert i Oslo.

Et slikt mønster kan neppe brytes uten sterke politiske grep, og Meld. St. 30, 2014–2015 *En framtidrettet filmpolitikk*s vektlegging av *maktspredning, innholds- og skapermangfold og regionale tyngdepunkt* ble nok av aktørene i regionene oppfattet som et signal om at det nå var deres tur. Den sterke kritikken av forslaget om å fjerne EHT for filmer uten forhåndstilskudd må ses i lys av dette bakteppet, og forslaget ble fra regionenes side tolket som et forsøk på å reversere den balansen som ble oppnådd noen år tidligere. Selv om det langt fra bare var produsenter fra regionene som benyttet seg av denne finansieringsmodellen, ble den regnet som særlig viktig, blant annet fordi det ble oppfattet som utfordrende for filmskapere fra regionene å nå igjennom i de vurderingsbaserte ordningene.

Den særskilte ordningen for regionalt støttet film, som ble spilt inn på tampen av forskriftsarbeidet, fikk en forholdsvis lunken mottakelse i regionene, og det er fortsatt vanskelig å vurdere hvordan den vil fungere. Som vi har påpekt, kan den åpne for at et lite antall filmer på lavt budsjett kan kvalifiseres for EHT fremover, men det vil uansett være en mer begrenset mulighet sammenlignet med den gamle modellen. At etablerte Oslo-baserte produsenter også har rettet blikket mot denne muligheten, kan i tillegg øke konkurransen om de regionale midlene. Det er for tidlig å si om det er denne veien det vil gå, men våre observasjoner så langt kan tyde på at produsenter i regionene i større grad vil innta roller som co- eller linjeprodusenter for etablerte Oslo-selskap heller enn å få realisert sine egne prosjekter. Dette vil i så tilfelle kunne bidra til å sementere forskjellene mellom sentrum og periferi i norsk filmproduksjon.

I et videre perspektiv handler spørsmål om maktfordeling om i hvor stor grad det er riktig at de aller fleste avgjørelser om hvilke filmideer som skal realiseres i Norge skal tas av NFI. Flere av produsentene vi har snakket med er imot en slik maktkonsentrasjon på prinsipielt grunnlag, og mener det bør finnes en reell finansieringsmodell for kinofilm utenfor NFIs vurderingsbaserte ordninger. Våre analyser av filmer fra årene etter 2021, viser at ikke-forhåndsstøttet films andel av kinopremierene, produksjonsbudsjettene og NFI-tilskuddene, er dramatisk lavere for filmer innsøkt under nytt EHT-regelverk sammenlignet med det gamle. Tilsvarende finner vi at de største og mest veletablerte produsentene (de med minst 10 kinofilmer de siste 15 årene) også har kommet bedre ut på bekostning av andre produsenter under det nye regimet. Det ser med andre ord ut til at det nye EHT-regelverket kan ha gjort systemet mindre åpent og mer eksklusivt. Om dette er tilfellet, kan vi se for oss en utvikling der forskjellene mellom de større og mindre aktørene i den norske filmbransjen vil sementeres og eventuelt forsterkes.

Kontrollen på fondet

Den overordnede utfordringen som forskriftsendringen hadde som mål å rette opp, handlet om å få kontroll på og redusert EHT-utbetalingene, primært for å kunne bruke frigjorte midler til å styrke andre prioriterte ordninger. Basert på de første og mest radikale endringsforslagene, var det uttalte målet å redusere utbetalingene fra nivået i 2019 med rundt 60 millioner, for deretter å stabilisere utbetalingen på rundt 100 millioner i faste priser i årene fremover. Da det endelige og mer moderate endringsforslaget ble utarbeidet, ble dette måltallet nedjustert til «i underkant av 150 millioner» per år.

Begge disse måltallene virker forsiktige gitt de tallene man hadde foran seg da disse anslagene ble gjort i 2020. Det første målet på rundt 100 millioner skulle oppnås under et regime der bare markedsfilm skulle motta EHT. Årsgjennomsnittet for EHT-utbetalinger til markedsfilm i perioden 2016-2019 er rundt halvparten av dette beløpet.⁶⁵ Og da den endelige forskriften ble utarbeidet, med betydelige innstramminger i forhold til det gjeldende regelverket for både konsulentfilm og ikke-forhåndsstøttet film, ble det anslått et måltall som er høyere enn de gjennomsnittlige EHT-utbetalingene i den perioden det eksisterende regelverket hadde vært i funksjon. Gitt at alle de relevante dokumentene mangler dokumentasjon over hvordan estimerer er beregnet, er det vanskelig å vurdere hva som ligger bak disse anslagene. Men det synes rimelig sikkert at innstrammingen vil ha sterkere virkning enn det som er anslått.

Dette bekreftes også av simuleringen vi gjør i kapittel 6, hvor dagens EHT-regelverk anvendes på all kinofilm fra 2017 og fram til i dag. Et svært forsiktig anslag basert på tall fra denne simuleringen, viser at de årlige EHT-utbetalingene ville blitt redusert med minimum 50 millioner, og til et nivå godt under 100 millioner per år.

Det hører også med til historien at EHT i utgangspunktet, og til tross for betydelige svingninger fra år til år, utgjør et rimelig stabilt element i det norske filmfinansieringssystemet. EHT har, siden ordningen ble innført i 2011, utgjort vel en tredjedel av NFIs samlede tilskudd til utvikling, produksjon og lansering, og til tross for en svak vekst regnet i nominelle kroner, har utbetalingene faktisk gått ned dersom prisstigningen tas med i regnestykket. Utbetalingene vokste i de siste årene før forskriftsendringen, men vi mener at det burde vært mulig, utfra det datamaterialet man hadde til disposisjon, å se at dette var en midlertidig topp.

Det er derfor relativt liten tvil om at målet om å redusere og stabilisere EHT-utbetalingene på et lavere nivå vil bli nådd. Det vil ta lenger tid enn planlagt, på grunn av det store etterslepet av film som ble innmeldt like før forskriftsendringen, men når de fulle virkningene materialiserer seg, er det rimelig å tro at det nye nivået vil ligge godt under de anslagene som ble gjort underveis i prosessen.

Produsentenes forhandlingsstyrke i møte med strømmeplattformene

Spørsmålet om produsentenes forhandlingsstyrke i møte med strømmeplattformene har en løserer tilknytning til EHT-regelverket, og handler primært om omformuleringen av § 3-3 om tilskuddssøkers rettigheter til filmverket. Bakgrunnen er strømmeplattformenes inntog som potensielle investorer i norsk film, og viktigheten av at statlige tilskuddsmidler ikke plasseres i produksjoner der rettighetene i realiteten er overført til et globalt konsern. Å sørge for at innhold produsert av norske produsenter er tilgjengelig for et norsk publikum, er også en del av dette bildet.

Den reformulerte § 3-3 binder produsentene til masten, og setter tydelige grenser for hvilke avtaler de kan inngå. Men disse bindingene er også sterke og absolutte forhandlingskort i møte med strømmeplattformene, og hindrer at produsentene kan presses på betingelser det ellers kunne vært fristende å si ja til. De aller fleste av produsentene vi har snakket med, setter pris på den nye formuleringen, og mener den har fungert etter hensikten. Om strømmetjenestene ønsker tilgang til

⁶⁵ Markedsfilmene når også normalt de maksimale EHT-utbetalingene, så det er ingen skjulte bomber i denne lasten.

norsk statlig finansiering, vet de hvor grensene skal trekkes. Dette har styrket produsentenes forhandlingsposisjon i situasjoner hvor finansieringsmodellene blandes.

§ 3-3 har derimot ingen relevans i situasjoner der strømmeplattformen fullfinansierer produksjonene alene, uten statlig norsk medfinansiering. Her vil plattformene kunne stille betingelsene som før, og den tradisjonelle modellen med norsk produsent som tjenesteleverandør uten eierrettigheter i filmen vil kunne videreføres. Det er vanskelig å si om det er denne modellen, eller hybridmodellen, som vil bli den hyppigst brukte framover. For produsenter som har fått redusert sine muligheter til å produsere kinofilm uten forhåndsstøtte, kan nok fullfinansiering fra en strømmeplattform være et fristende alternativ, og det er ikke helt urimelig å se for seg at flere produsenter vil orientere seg i den retningen fremover. På denne måten er spørsmålet om produsentenes forhandlingsstyrke også knyttet til spørsmålet om EHT-reglene.

Ble målene med forskriftsendringen nådd?

Det overordnede målet om å redusere og stabilisere EHT-utbetalingene er ikke nådd enda, men vil bli det så snart overhenger av filmer etter gammelt regelverk er ute av systemet. Trolig vil EHT-utbetalingene også stabilisere seg på et lavere nivå enn man så for seg på tampen av 2020. På dette området er derfor full måloppnåelse innen rekkevidde.

Redusering av EHT var imidlertid ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for å sette NFI i stand til å arbeide mer effektivt med tanke på å nå hele settet av målsettinger for den norske filmpolitikken. Som diskutert i kapittel 3, var NFI lite bekymret for de negative konsekvensene av å redusere EHT-utbetalingene. Ordningen ble oppfattet som *lite effektiv* med tanke på å nå de målene den var designet for å nå, så konsekvensene av en nedskalering ble i begrenset grad diskutert. I tillegg ville nedskaleringen friggi midler som kunne brukes *mer effektivt* i de andre ordningene. Nettonytten av å overføre penger mellom ordningene ble dermed vurdert som positiv.

I denne rapporten har vi brukt mye plass på å stille spørsmål ved det første av disse premissene, at en nedskalering av EHT ikke ville få negative konsekvenser for NFIs måloppnåelse. Basert på vurderinger fra bransjen og våre egne empiriske analyser, har vi funnet rimelig sterkt belegg for å hevde at innstramningen i EHT-reglementet har gitt negative konsekvenser for flere av målsettingene for den norske filmpolitikken slik denne var formulert da endringen ble gjennomført (jf. kapittel 3):

- ◆ Flere faktorer peker i retning av et mindre variert og mer trygghetssøkende kinorepertoar basert på kjente formler heller enn eksperimentering og innovasjon.
- ◆ Konsekvensene for kvalitetsutviklingen er mer sammensatt, men flere forhold, blant annet den kraftige reduksjonen av produksjonsbudsjettene, kan bety at det vil bli mer utfordrende å opprettholde det relativt høye kvalitetsnivået i norsk film fremover.
- ◆ Konsekvensene for publikumsoppslutningen er også mer sammensatt, men særlig for konsulentfilmen tar de lave maksimumstakene bort mye av insentivene for å maksimere publikumsoppslutningen, samtidig som tallet på mellomstore publikumsfilmer trolig vil bli lavere. I tillegg vil det bli færre publikumsfilmer uten forhåndsstøtte.
- ◆ Og når det gjelder målet om en profesjonell filmbransje med sunn økonomi, vil både høyere risiko, knappere marginer og større problemer med å skaffe ekstern risikokapital, få konsekvenser, først for produksjonsøkonomien og etter hvert også for selskapsøkonomien. En

videre konsolidering av bransjen der det vil bli vanskeligere å overleve som mindre og uavhengig produsent, er et høyst tenkelig utviklingsscenario.

Det andre premisset, at frigjorte midler kan benyttes *med større effektivitet* i andre ordninger, har vi av naturlige årsaker ikke hatt muligheter for å ta stilling til. På grunn av etterslepet av filmer under gammel ordning, har EHT-utbetalingene enda ikke gått ned, og de har aldri vært høyere enn de er akkurat nå. Skal det videre settet av mål for forskriftsendringen nås, er det derfor av avgjørende betydning at de frigjorte midlene, når de kommer, anvendes på en måte som både kompenserer for de negative konsekvensene av de gjennomførte endringene i EHT-regelverket, og aller helst også gir større effektivitet med tanke på måloppnåelse enn der de tidligere ble anvendt. Slik sett er reformen som ble satt i gang med forskriftsendringen fra 2021 enda ikke avsluttet, og det store spørsmålet om reformen nådde sitt mål, er av logiske grunner fortsatt ubesvart.

Litteratur

- Eskildsson, T. (2022): *Public Film Funding at a Crossroad*, Film i Väst Analysis, <https://analysis.filmivast.se/wp-content/uploads/2022/03/Public-Film-Financing-at-a-Crossroads-download.pdf>
- Kulturdepartementet (2019): *Tildelingsbrev – Norsk filminstitutt, 2019*
- Kulturdepartementet (2020a): *Høringsnotat - Forslag til forskrift om endring av forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon*
- Kulturdepartementet (2020b): *Tildelingsbrev – Norsk filminstitutt, 2020*
- Koljonen, J. (2024): *Nostradamus Report: Paradox of Hope*, 2024
- Lismoen, K (2024): *Er filmbransjen bærekraftig?* artikkel i Rushprint, 15. februar 2024. Hentet fra: <https://rushprint.no/2024/05/er-filmbransjen-baerekraftig/>
- Meld, St. 22, 2006-2007: *Veiviseren*
- Meld. St. 30, 2014–2015: *En framtidsrettet filmpolitikk*
- Menon Economics (2019): *Evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet*, Rapport nr. 97/2019
- Menon Economics (2022): *Nye regler for tilskudd til film- og TV-produksjon: Hva blir konsekvensene for næringen?* Rapport nr. 152/2022
- NFI (2020a): *Forslag til endringer i tilskuddsordningene* (udatert)
- NFI (2020b): *Evaluering av tilskuddsordningene - Norsk filminstitutts anbefalinger*, 04.09.2020
- NFI (2021a): *Uten tittel* (udatert) [notatet inneholder en oppsummering av høringssvarene og NFIs konklusjoner basert på disse
- NFI (2011-2022): Årsrapporter. Hentet fra: <https://www.nfi.no/statistikk/statistikk-analyse-og-rapporter>
- Oslo Economics (2021): *Evaluering av regionale filmsentre og filmfond*, Evaluering for Norsk filminstitutt
- Ryssevik, J. m.fl. (2014): *Åpen framtid - en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen*, ideas2evidence rapport 8:2014.
- Ryssevik, J. (2020): *Konsekvenser av foreslåtte endringer i etterhåndstilskuddet for kinofilm*, ideas2evidence notat 3:2020
- Sjaastad, E. (2024): *All makt hos NFI*, artikkel i Rushprint, 15. februar 2024. Hentet fra: <https://rushprint.no/2024/02/all-makt-hos-nfi/>



IDEAS2EVIDENCE
Bygger kunnskap