

Norsk filmpolitikk på 2000-talet. Omstrukturering av ein bransje i vekst.

Marit Falkum Enerhaug & Håkon Larsen

PEER REVIEWED ARTICLE

Marit Falkum Enerhaug

Marit Falkum Enerhaug er masterstudent i medievitenskap ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo. Hennes masteroppgåve «Kulturpolitiske tiltak på filmområdet og endringar i filminstitusjonen» vart levert i mai 2013. Artikkelen byggjer på eit kapittel frå denne masteroppgåva. Hennes faglige interesseområder inkluderer blant anna kulturpolitikk, film og tv-produksjon, film og kulturfeltet. E-mail: maritfen@student.media.uio.no

Håkon Larsen

Håkon Larsen er postdoktor i sosiologi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo. Han har ein brei interesse for kultursosiologi og har forska på fleire kulturpolitiske emne. Hans doktoravhandling frå 2011 er ein analyse av legitimeringa av allmennkringkasting (public service) i Noreg og Sverige på 2000-talet. I 2012 publiserte han mellom anna ein artikkel i Nordisk kulturpolitisk tidsskrift om europeisk bokpolitikk og ein artikkel i Tidsskrift for kulturforskning om kulturomgrepets rolle i legitimeringa av den statlege kulturpolitikken i Noreg frå 1970-talet til i dag. I 2013 kjem hans fyrste bok «Den nye kultursosiologien» på Universitetsforlaget. Han arbeider for tida med eit postdoktorprosjekt om legitimeringsarbeid i den norske kultursektoren. E-mail: hakon.larsen@sosgeo.uio.no

English abstract

Norwegian film policy during the 2000s. Restructuring a growth industry.

Film policy has been one of the most important areas of cultural policy in Norway during the 2000s, with an ambition that the Norwegian film industry shall be top in the Nordic countries. In seeking to realize this goal the Ministry of Culture has initiated a major restructuring of both the administration of the Norwegian film industry and the system for subsidies. In this article we present the major changes in these areas from the 1990s until today. We look at the cultural policy arguments for initiating a restructuring of the film industry, and how this has affected the administration of the industry.

Keywords: Film policy, Norway, Cultural policy, Film industry

Nøkkelord: Filmpolitikk, Norge, kulturpolitikk, filmbransjen

Innleiing¹

Norsk filmpolitikk har gjennomgått ei rekke endringar i løpet av 2000-talet, og filmpolitikken har segla opp som eit av dei store satsingsområda i norsk kulturpolitikk. Vi vil i denne artikkelen undersøke kva slags forventingar og målsetjingar som låg til grunn frå politikarane si side ved omlegginga av filmpolitikken på 2000-talet, og korleis dette har kome til uttrykk i organiseringa av filmforvaltninga og statlege tilskotsordningar til norsk langfilmproduksjon. Ved ein systematisk gjennomgang av dei kulturpolitiske endringane på filmområdet søker vi å svare på fylgjande forskingsspørsmål: *Kva for kulturpolitiske endringar relatert til film har funne stad på 2000-talet i Noreg? Kva argumenter har dei vore basert på og korleis har dette endra forvaltning av norsk film?*

For å svare på dette spørsmålet har vi analysert kulturdepartementets offisielle dokument om filmpolitikk på 2000-talet, samt utgreiningar og konsulentvurderingar om filmpolitikk føretatt på oppdrag frå Kulturdepartementet. Vi har også sett på dei mest sentrale meldingane frå 1990-talet for å få tak på korleis ein tenkte om og organiserte filmpolitikken i tiåret før dei store endringane. Før vi går laus på den norske filmpolitikken, vil vi gjere kort introduksjon til dei internasjonale regelverka som innverkar på nasjonal filmproduksjon.

Internasjonale rammevilkår

I utforminga av mediepolitikken står norske kulturpolitikarar ovanfor eit internasjonalt regelverk som omfattar EØS-avtalen, Europarådet, FN's opphavsorganisasjon WIPO, UNESCO og WTO-avtalen. Nokre av desse avtalene er med på å sikre dei kulturpolitiske rettane til Noreg i det globale landskapet, mens andre regulerer statlege tilskotsordningar. Av desse avtalene er det EØS-avtalen, UNESCO-konvensjonen for mangfald og WTO som har hatt størst betydning for utforminga av norsk filmpolitikk.

Noreg slutta seg til EØS-avtalen i 1992, som blant anna har som mål å «[...] sikre like konkurransevilkår og fri bevegelse av tjenester innen EØS-området» (St.meld.nr.22 [2006–2007]: 15). Særleg artikkel 61 i EØS-avtalen (EEA Agreement) legg føringar for utforminga av offentlige støtteordningar då den tilseier at:

[...] any aid granted by EC Member States, EFTA States or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favoring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Contracting Parties, be incompatible with the functioning of this Agreement. (EEA Agreement 2011)

På 2000-talet har Europakommisjonen lagt fylgjande kriterium til grunn for godkjenning av tilskot til langfilm i Noreg:

1. det må sikres at filmen har et kulturelt innhold
2. produsenten må ha rett til å bruke minst 20 pst. av filmens budsjett i andre EØS-land uten å miste støtte på denne delen av produksjonskostnadene

3. støtteintensiteten for nasjonale tilskudd kan ikke overstige 50 pst. av produksjonsbudsjettet, med unntak for «vanskelige» filmer og filmer med lavt budsjett
4. støtten må tilfredsstillende generelle krav til statsstøtte (nødvendighet, proporsjonalitet og innsyn) samt grunnleggende prinsipper for EØS- avtalen (St.meld.nr.22 [2006–2007]:15).

ESA er overvåkingsorganet som sørger for at EFTA-landa held seg innanfor EØS-avtalen. Både endringar i eksisterande støttesystem, samt nye tilskotsordningar må meldast til ESA, og kan heller ikkje setjast i verk før dei har vorte godkjende. UNESCO-konvensjonen om kulturelt mangfald vart vedteke 20. oktober 2005 og «[...] legitimerer og bekrefter statenes suverene rett til å treffe kultur- og mediepolitiske tiltak som de anser hensiktsmessige for å verne og fremme kulturelt mangfold» (St.meld.nr.22 [2006–2007]:14). I motsetnad til EØS-avtalen vernar konvensjonen i større grad om rettane til kvart enkelt land, i staden for å pålegge plikter.

Verdens handelsorganisasjon (WTO) regulerer handelen mellom land. Fordi norske og europeiske audiovisuelle produkt opplev stor konkurranse, spesielt i møte med det amerikanske audiovisuelle tilbudet, har Noreg i likskap med fleire andre europeiske land ikkje ynskja å binde seg til handelsavtalar som kan gå på kostnad av det kulturelle mangfaldet. EU, Noreg og fleire andre land har derfor argumentert for at det vert vidareført eit unntak frå MFN-prinsippet (Most Favoured Nation Principle). Dette prinsippet er ein av grunnreglane i generalavtalen til WTO, og tilseier at det skal vere lik handel mellom landa. Unntaket frå MFN-prinsippet er nødvendig for deltaking i fleire europeiske støtteordningar og avtalar, som til dømes EØS-avtalens MEDIA-program og samproduksjonsavtalar for filmproduksjon med andre land (St.meld.nr.22 [2006–2007]:14).

I dei følgjande avsnitta vil vi gje ei kort innføring i korleis norsk filmbransje var organisert under 1990-tallet. Dette er ein viktig bakgrunn for å forstå dei endringane som vart innført på 2000-talet.

Forvaltning og filmstøtte på 1990-talet

Forvaltninga av støtta til norsk spelefilmproduksjon var på byrjinga av 1990-talet prega av omorganiseringar og samanslåingar. Innan 1995 var ansvaret med å forvalte dei nasjonale støtteordningane til filmproduksjon delt i tre statlege verksemdar: Norsk Film AS, Audiovisuelt produksjonsfond og Norsk filminstitutt. Produksjonsselskapet Norsk Film AS var organisert som eit aksjeselskap og hadde i hovudoppgåve å produsere film og drive studio for filmproduksjon. Selskapet fekk driftstilskot over statsbudsjettet og kunne bruke ein del av denne løyvinga til å finansiere nye prosjekt. Målsetjingane til Norsk Film AS var å fremje norsk kvalitetsfilm, sørje for mangfald i produksjonen og produsere filmar for eit breitt publikum (St.meld.nr.32 [1992–1993]: 169). Selskapet vart sett på som ei viktig hjørnesteinsbedrift i den norske filminstitusjonen, då dei hadde repertoarfridom og fungerte som «[...] de produsentløse regissørers hus» (Holst 2006:133). Ein kan også trekkje fram at Norsk Film AS co-produserte saman med dei private produsentane, og var ofte ein viktig sluttfinansier av filmar som allereie hadde fått støtte frå Norsk filminstitutt eller Audiovisuelt produksjonsfond (Holst 2006)². Audiovisuelt produksjonsfond, også kalla AV-fondet bestod av tilskot frå staten, Norsk Rikskringkasting (NRK) og ny-etablerte TV2, og forvalta produksjonstilskot til større dramatiske produksjonar som hadde visningspotensiale både på fjernsyn og på kino. Det tredje forvaltningsorganet, Norsk filminstitutt (NFI), fungerte i løpet av dette tiåret som det sentrale statlege organet på filmområdet (St.meld.nr.32 [1992–1993]). Instituttet hadde eksistert sidan 1955, men vart fusjonert med Statens filmsentral i 1993³. NFI hadde i oppgåve

å forvalte produksjonstilskot til både spelefilm og kortfilm, samt etterhandstilskot i form av billettstøtte, og hadde dei private produsentane som målgruppe.⁴

Før fusjonen hadde støtta vorte tildelt etter tilråding frå Statens produksjonsutval, eit utval som blant anna bestod av representantar frå filmbransjen. Denne ordninga vart avløyst av ei konsulentordning etter dansk standard i 1993. I Danmark hadde ordninga eksistert sidan 1972, og innebar at ein filmfagleg kvalifisert person vurderte søknadane om støtte. I følge utlysninga frå våren 1992 hadde spelefilmkonsulenten følgjande ansvarsområde:

- Spillefilmkonsulenten har ansvar for å utvikle den norske langfilmproduksjonen gjennom kontinuerlig kontakt med den norske filmbransjen.
- Konsulenten skal foreta en total vurdering av søknader om tilskudd, der både kunstneriske og økonomiske sider ved prosjektet skal vurderes. Konsulenten skal også veilede de produsenter som søker støtte til langfilmproduksjon og delta aktivt i samspillet mellom disse og eventuelle co-produsenter. Samtidig skal spillefilmkonsulenten ha en aktiv rolle når det gjelder oppfølging av de prosjekter som har mottatt støtte.
- Spillefilmkonsulenten vil få fullmakt til å initiere og utvikle langfilmprosjekter innenfor en nærmere fastsatt ramme. (Holst 2011:37)

Formålet med konsulentordninga var at den skulle fungere som «[...] en slags sosialdemokratisk Hollywood-modell, hvor et kyndig menneske skulle arbeide tett sammen med bransjen fra utvikling av produksjonsstøtte til frigjøring av den enkelte film» (Holst 2011:36). Konsulentordninga vart også innført i AV-fondet og Norsk Film A/S, ved at direktørane fekk det same oppfølgingsansvaret som spelefilmkonsulenten i Norsk filminstitutt. Innføringa av konsulentordninga på 1990-talet markerte eit viktig skilje. Filmkonsulentane stilte høge krav til søkerane og følgde opp prosjekta frå planlegging til budsjettering og gjennomføring, i motsetnad til tidligare då filmskaparane hadde hatt større fridom etter at tilskotet var tildelt (Aas 2004).

Hensikta med å fordele produksjonsstøtta over tre forvaltningsorgan var at det skulle vere mangfald og variasjon i norsk filmproduksjon, ved at filmskaparane hadde tre ulike inngangsportar til statsstøtta. Dersom ein vart avslått ein stad, hadde ein framleis to forsøk til. På denne måten var også filmskaparane i mindre grad avhengig av eit produksjonsutval eller kven som var filmkonsulent (Aas 2004, Iversen og Solum 2010).

Filmpolitiske mål

Samstundes med omorganiseringa av filmforvaltninga vart det også gjennomført endringar i dei filmpolitiske målsetjingane. I følge Kulturdepartementets stortingsmelding *Kultur i tiden* (St.meld.nr. 61 [1991–1992]) var formålet med dei statlege støtteordningane «Å fremme kvalitetsfilm med norsk språk, basert på norsk kultur, natur, samtid og fortellertradisjon, samt å gi mulighet for mest mulig kontinuerlig filmproduksjon» (s. 161). I dei neste åra etter kulturmeldinga vart det lagt vekt på at ein i større grad skulle kunne måle resultatet av filmpolitikken. Dermed vart det utarbeidd hovudmålsetjingar, resultatmål og resultatindikatorar for statens engasjement på filmområdet (Iversen og Solum 2010). Hovudmålsetjingane var som følgjer:

- Hovudmål 1. Norsk kvalitetsfilm skal fremjast.
- Hovudmål 2. Norsk filmproduksjon skal bli meir kostnadseffektiv og mest mogleg kontinuerleg.
- Hovudmål 3: Norske filmproduksjonar skal nå eit størst mogleg publikum.
- Hovudmål 4: Det skal satsast på barne- og ungdomsfilm.
- Hovudmål 5: Den norske filmarven skal takast vare på (St.prp.nr.1[1993–1994]:91-93)

Resultatmåla innebar mellom anna at det skulle produserast flest mogleg filmar, det skulle produserast kvalitetsfilm, filmane skulle vere mest mogleg kostnadseffektive og kinobesøket skulle aukast. Om filmpolitikken var vellukka eller ikkje vart målt etter resultatindikatorar, kor mange filmar vart produsert? Har filmane utmerka seg på norske og internasjonale filmfestivalar? Kor mykje har produksjonane kosta? Kor høge var publikumstala etter visning i Noreg og i utlandet? (St.prp.nr. 1[1993–1994], Iversen og Solum 2010).

Behov for oppstramming

Eit nytt økonomireglement for staten hadde vorte innført i 1997, for å syte for ei meir effektiv styring og utnytting av dei statlege midla. Dette medførte også nye retningslinjer for dei statlege støtteordningane til filmproduksjon. Blant anna vart det innført stikkprøvekontroll av filmrekneskap, tettare oppfølging av mottakarane, tilbakebetalingskrav og varsel om karantene dersom det vart avdekkja misbruk av tilskota (Kulturdepartementet 1998). I tillegg vart det lagt vekt på at søknadane skulle fremjast av uavhengige audiovisuelle produsentar organisert som aksjeselskap, men at både NRK og TV2 i særlege tilfelle også kunne få støtte. Årsaka til denne regelendringa var eit «[...] ønske om ytterligere å profesjonalisere produksjonsmiljøene i Norge» (Kulturdepartementet 1997). Innføringa av klare målsetjingar for filmpolitikken i 1994 (St.prp.nr. 1[1993–1994]) hadde gitt myndigheitene større oversikt over utviklinga på filmområdet, og dei låge publikumstala mot slutten av 1990-talet vekte uro. Kulturdepartementet såg behov for å endre støttesystemet, og retta auga mot organiseringa av filmforvaltninga.

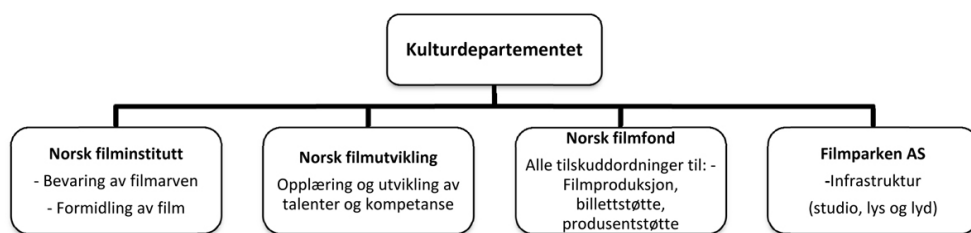
I siste halvdel av 1990-talet vart det gjennomført to evalueringar av dei filmpolitiske måla, tilskotsordningane til film og korleis forvaltninga var organisert. Allereie i 1996 hadde Statskonsult, direktoratet for forvaltningsutvikling, levert ein rapport som konkluderte med at det var svak styring og koordinasjon mellom departementet og forvaltningsorgana, at det vart teke lite omsyn til dei politiske målsetjingane i det daglege arbeidet, og at staten burde vurdere om dei framleis skulle ha eigarskap i Norsk Film A/S (Nymo 2006). Då rapporten i liten grad la fram nye forslag til endring, let omorganiseringa av støtte- og forvaltningssystemet vente på seg fram mot tusenårsskiftet. Ei ny utredning vart bestilt frå det uavhengige konsulentfirmaet Ernst & Young Management Consulting i 1999, som bekrefta at det var behov for å endre filmpolitikken. Hovudresultata i rapporten var at den offentlege stønaden var høgare og eigenfinansieringa lågare per film i forhold til Sverige og Danmark, samtidig som ein i Noreg produserte færre filmar, som færre såg på kino. Dei norske filmprodusentane hadde dessutan få tilsette og produserte ikkje meir enn éin film i året. I følgje konsulentane var forvaltninga i tillegg både administrativt ressurskrevjande, mangla koordinering av repertoar og var prega av svak utnytting av filmfagleg kompetanse. Sist men ikkje minst kom det fram at forholdet mellom produsentane og dei tre forvaltningsorgana var prega av asymmetrisk informasjon, ulik målstruktur og ufullstendige kontraktar. Endringsforslaga til konsulentane i Ernst

& Young gjekk i hovudsak ut på å omorganisere forvaltninga av støtteordningane ved å samle alle midla til Norsk Film A/S, AV-fondet og NFI i eitt fond, og opprette eit nytt organ som skulle forvalte pengane. Vidare vart det foreslått at berre uavhengige produsentar skulle få støtte, at det skulle stillast krav til eigenkapital, og at størrelsen på stønaden skulle variere etter type film (Ernst & Young 1999).

Omlegging av filmpolitikken i 2001 og åra etter

I Stoltenberg I-regjeringa sitt forslag til statsbudsjettet 2001 vart det presentert forslag til omorganisering og styrking av filmsektoren gjennom ein ny og offensiv filmpolitikk (St.prp.nr.1 [2000–2001]). Grunnlaget for reforma var i stor grad rapporten frå Ernst & Young. Departementet ynskja å leggje til rette for ein auke i aktivitet, kvalitet og publikumsoppslutning. Målet skulle nåast ved å effektivisere tilskotsforvaltninga, blant anna gjennom ei ny ansvarsfordeling. Filmproduksjon og ansvaret for det kunstnariske skulle ligge hos dei private aktørane, medan departementet og forvaltningsorgana skulle leggje tilhøva til rette gjennom dei statlege støtteordningane. Det skulle med andre ord ikkje lengre vere staten si oppgåve å produsere norske filmar.

Omorganiseringa av forvaltninga som vart gjennomført i 2001, innebar at støtteordningane til spelefilmproduksjon vart samla i ei ny verksemd; Norsk Filmfond. Tanken bak var «[...] å prioritere mer effektivt mellom de ulike formål og styre innsatsen til de områder der det til enhver tid er størst behov» (St.prp.nr.1 [2000–2001]:108). Målgruppa for den statlege støtta til filmproduksjon var private filmprodusentar, noko som betydde at korkje fjernsynsselskap eller staten gjennom Norsk Film A/S kunne få produksjonsstøtte (Aas 2004). Samstundes med opprettinga av Norsk Filmfond vart Audiovisuelt produksjonsfond lagt ned. Midla og personalet vart flytta over til det nye fondet samen med filmkonsulentar og medarbeidarar frå filmavdelinga i NFI. For NFI innebar omlegginga at verksemda fekk ansvar for filmformidling, arkivering og restaurering av norsk filmmateriale, i tillegg til lansering av norske filmar i utlandet.⁵ Når det gjaldt Norsk Film A/S vart berre produksjonstilskotet flytta over til det nye fondet, mens produksjonen og infrastrukturen i selskapet vart delt i to nye selskap – Norsk Film A/S og Filmparken A/S.



Figur 1.0: Organisering av filmforvaltninga frå 2001 (St.prp.nr.1 [2000–2001]:108).

Filmpolitiske mål

I Stortingsproposisjon nr. 1 (2000-2001) framheva departementet at det i ei tid der digital utvikling, kommersialisering og internasjonalisering i stor grad prega mediesektoren, var viktig «[...] å sikre at innholdet som formidles preges av kvalitet og mangfold og reflekterer norsk språk, verdier og tradisjoner» (St.prp.nr.1 [2000–2001]:102). I tillegg vart det understreka at film «[...] på samme tid både er kulturell virksomhet og næringsvirksomhet. De statlige virksomhetene og støtteordningene

virker i et komplekst samspill med private aktører i film-, fjernsyns-, video-, og kinomarkedet» (St.prp.nr.1 [2000–2001]:106). Til samanlikning kan ein trekkje fram St.meld.nr.61 (1991–1992) *Kultur i tiden*, der det i større grad vert lagt vekt på filmens kulturelle verksemd og filmbransjens funksjonar i forhold til sysselsetjing, enn dei direkte næringsmessige sidene:

Filmen er avgjørende for utviklingen av det vi kan kalle billedspråket. Den er en selvstendig kunstnerisk uttrykksform. Filmen er – gjennom en blanding av billedkunst, litteratur, musikk og ikke minst skuespillerkunst – et av de mest sammensatte kunstneriske uttrykk som finnes [...] Filmbransjen gir en sterk overrisslingseffekt på hele vårt kunstneriske og kulturelle miljø, bl.a. ved at filmen gir arbeid til kulturarbeidere fra ulike miljøer, som forfattere, skuespillere [...] (St.meld.nr.61 [1991–1992]:160)

Denne dreinga kan sjåast i samband med at kulturpolitikken under 1990-talet og byrjinga av 2000-talet generelt har vore oppteken av å inkludere perspektiv på marknad og næringspolitikk.⁶ Kulturdepartementet presenterte i 2005 ei eiga stortingsmelding om *Kultur og næring* (St.meld. nr. 22 (2004–2005)).

Kulturdepartementet formulerte også eit nytt sett med målsetjingar der ein la vekt på profesjonalitet, kompetanseutvikling og brei publikumsoppslutning. Samanlikna med dei filmpolitiske målsetjingane frå 1990-talet var dei nye måla lite detaljerte. Dette kan henge saman med at Kulturdepartementet, i samband med innføringa av økonomireglementet og mål- og resultatstyring, fekk medhald i at styringssystemet «[...] ikke skulle legge føringer som hadde konsekvenser for den kunstneriske og politiske autonomien til tilskuddsmottakere og institusjoner» (Grund 2008:113).

Norsk filmfond

Det nyoppretta Norsk Filmfond vart leia av eit styre som bestod av sju medlemmar, to av dei vararepresentantar. Drifta av filmfondet vart styrt av ein direktør, tilsett på åremål av Kulturdepartementet, etter avstemming frå styreleiaren. Kristenn Einarsson vart tilsett som styreformann i 2001. Stein Slyngstad, tidlegare økonomisjef i Oslo Kinematografer og daglig leiar i Henie-Onstad Kunstsenter, vart tilsett som direktør. Det vart styret sitt ansvar å fordele midla til dei ulike tilskotsordningane. Dei vart tildelt med bakgrunn i ei fagleg-, marknads- og næringsmessig vurdering og med utgangspunkt i dei politiske målsetjingane (St.prp.nr.1 [2000–2001]).

Ei sentralisering av støtta til spelefilmproduksjon kunne bety ein uheldig maktkonsentrasjon, og det vart derfor bestemt at det framleis skulle vere fleire inngangsportar til støtta. Derfor vart det tilsett tre spelefilmkonsulentar i produksjonsavdelinga, to av dei var konsulentar for langfilm og ein for langfilm- og drama. Tanken var den same som før: Dersom ein produsent ikkje fekk godkjent søknaden om tilskot, kunne ein søke om å få saken behandla på ny hos ein av dei andre konsulentane ved filmfondet. I det nye fondet vart avgjerslene om kven som skulle få stønad til filmprosjekta sine, tekne i ein tre-stegsprosess: Ein av dei tre filmkonsulentane vurderte søknadane og innstilte deretter til direktøren, som i sin tur innstilte til styret (St.meld.nr.25 [2003–2004]). Dette markerte ein ny praksis, då både konsulenten i NFI og direktøren i Norsk Film AS tidlegare hadde innstilt direkte ovanfor styret og vore med i den vidare behandlinga (Holst 2011). Dei fyrste konsulentane i Norsk Filmfond var Harry Guttormsen, som vart overført frå NFI, forfattar Erlend Loe og film- og fjernsynsprodusent Karin Julsrud.

Produksjonsstøtte etter 2001

Dei statlige støtteordningane i Norsk filmfond vart innlemma i forskrifter i 2002 etter godkjenning frå EØS-avtalens kontrollorgan ESA. I dei neste avsnitta vil vi ta for oss produksjonstilskot etter konsulentvurdering og marknadsvurdering, billettstøtte og tilskot til produksjonsselskap.

Det konsulentvurderte produksjonstilskotet skulle «[...] sikre et bredt tilbud av norske filmer innen ulike genre og til ulike målgrupper» (St.meld.nr.25 [2003–2004]:11). I følge forskriftene skulle tilskotet vurderast ut frå «[...] kunstneriske, produksjonsmessige, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier» (FOR-2002-02-08 nr.174, § 2-1). Søknadane vart behandla av ein av filmkonsulentane som nemnt ovanfor, men i samarbeid med ein prosjektkoordinator⁷.

Filmkonsulenten hadde ansvar for å vurdere dei kunstnariske sidene ved prosjektet, medan dei tekniske føresetnadane, som budsjett, finansiering og produksjonsplan, vart vurdert av koordinatoren (Aas 2010). Tilskotet vart i samråd bestemt ut frå ei samla vurdering av desse kriteria. Produsentane som søkte om tilskot etter konsulentvurdering var ikkje fristilt frå å skaffe privat kapital, då retningslinjene kravde at produsenten måtte stille med minimum 25 pst. av det godkjente budsjettet i eigenfinansiering.

Produksjonsstøtte etter marknadsordninga eller 50/50-ordninga var eit av endringsforslaga til Ernst & Young, og står som ei av dei viktigaste filmpolitiske tiltaka etter 2001. Ordninga hadde som formål å trekke inn meir privat kapital i filmproduksjonen, og sørge for at det vart produsert fleire publikumsvennlige filmar (Iversen og Solum 2010). Dette var med andre ord eit nytt støttetiltak som var direkte knyta til resultatmålet om å «Oppnå bred publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner» (St.prp.nr.1 [2001–2002]:140). I vurderinga av søknadane til denne støtteordninga vart det lagt vekt på dei tekniske, marknadsmessige og økonomiske sidene ved filmprosjektet. Retningslinjene for å få tilskot etter marknadsvurdering tilsa at ordninga sikta mot filmprosjekt som forventa eit publikum på minimum 100 000, der produsenten kunne stille med 50 prosent av budsjettet i eigenkapital. Dersom desse krava vart oppfylt ville Norsk Filmfond dekke resten av budsjettet, opp i mot ei grense på 10 millionar NOK.

Marknadsordninga skulle også sørge for at maktkonsentrasjonen i fondet ikkje ga uheldige utslag, då støtta var automatisk i motsetnad til konsulentordninga, som la vekt på kunstnarlige og repertoarmessige kvalitetar (St.meld.nr.25 [2003–2004]). Ei grundig konsulentvurdering av søknadane til denne tilskotsordninga vart heller ikkje sett på som nødvendig, då ein rekna med at prosjektet hadde publikumspotensial ettersom produsenten hadde klart å skaffe halvparten av budsjettet sjølv. For produsentar som søkte marknadsstøtte var det derimot strengare reglar i forhold til dokumentasjon av selskapets erfaring enn det var for dei som søkte tilskot etter konsulentvurdering. I tillegg var det eit krav at produsenten hadde avtale med ein kinodistributør, som også hadde rekna ut eit anslag for forventa kinobesøk. Desse tildelingskriteria vart nok viktigare for ei støtteordning som først og fremst skulle vere automatisk, enn for filmproduksjonar som vart konsulentvurdert.

For både tilskot etter konsulentvurdering og marknadsvurdering vart det innført reglar for tilbakebetaling av støtta, for å sikre at delar av overskotet gjekk tilbake til filmproduksjon. I følge retningslinjene skulle produsenten byrje tilbakebetaling av tilskotet når filmen fekk inn nettoinntekter.⁸ Innføringa av tilbakebetaling skulle sikre at støtteordningane ikkje vart for gode, og at det framleis var eit element av risiko knytt til spelefilmproduksjon (St.prp.nr.1 [2000–2001]).

Ved sidan av 50/50-ordninga står produsentlånet som eit viktig tiltak i det nye støttesystemet. Tilskotet skulle gå til utvikling av forretningsverksemd og til eit sett av filmprosjekt. Denne ordninga var ei blanding av rentefritt lån eller tilskot over ein periode på fire år, men produsentane sjølve måtte stå for minimum 50 pst. av budsjettet i eigenandel. I søknaden måtte det leggjast ved ein detaljert forretningsplan som innehaldt blant anna dokumentasjon av selskapets mål, strategiar og forventta resultat. I vurderinga av søknadane la Norsk filmfond vekt på selskapets finansielle situasjon og kompetanse, samt tidligare erfaringar og resultat (FOR-2002-09-18 nr. 1017). I følgje St.prp.nr.1 (2000–2001) hadde tiltaket eit næringsbasert formål: «Målet er at ordningen skal ha strukturelle effekter for bransjen gjennom oppbygging av stabile produksjonsmiljøer som har muligheter og ressurser til å tenke langsiktig og bygge opp kompetanse og kontinuitet i miljøene» (St.prp.nr.1 [2000–2001]:109). Produsentlånet var med andre ord eit tiltak for å nå resultatmålet om å sikre eit meir profesjonelt og sterkt produksjonsmiljø. Det å gje produsentane moglegheta til å vidareutvikle fleire enn eitt prosjekt var på mange måtar ei markering frå politikarane si side at det var denne yrkesgruppa dei først og fremst meinte skulle vere ansvarlige for å sikre kontinuitet i bransjen.

Billettstøtteordninga hadde eksistert i det norske støttesystemet sidan 1955 og var i prinsippet ei etterhandsstøtte, tildelt etter kor mange kinobillettar filmen hadde selt. På 1990-talet tilsvara billettstøtta 55 pst. av filmens billettinntekter frå kinovisning i Noreg, men kunne strekkjast til 100 pst. dersom innhaldet var spesielt retta mot born under 11 år. Støtteordninga vart vidareført til det nye støttesystemet med det formål at den skulle «[...] stimulere til økt produksjon av filmer med et stort publikumspotensial og til satsing av privat kapital i produksjon av filmer» (St.prp.nr.1 [2000–2001]:109). På lik linje med marknadsordninga, hadde også denne støtteordninga eit meir kommersielt enn eit kunstnarlig formål.

Etter 2002 vart det innført ein bestemt tidsperiode for kor lenge støtta kunne utbetalast. Denne strekte seg frå den norske premiera og 12 månader fram i tid, eller vart stoppa når produsenten hadde fått inntekter (St.meld.nr.25 [2003–2004]).⁹ Framleis hadde alle norske filmar som vart vist på kino rett på billettstøtte, men det vart gjort forskjell på filmar som hadde fått produksjonstilskot etter konsulentvurdering eller marknadsvurdering. For konsulentvurderte filmar som vart sett på som mindre publikumsvennlige, vart billettstøtta utbetalt etter fyrste selte billett. For dei meir publikumsorienterte filmane som hadde meir i eigenkapital og motteke tilskot etter 50/50-ordninga, måtte det seljast 30 000 billettar før ein kunne få billettstøtte. Dei publikumsvennlege filmane som klarte å selje meir enn 30 000 billettar, kunne få statlig tilskot både i form av marknadsstøtte og billettstøtte.

Som nemnt tidlegare hadde innføringa av konsulentordninga på 1990-talet ført til strengare krav for mottakarane av støtta. Det er truleg at denne utviklinga vart styrka ytterlegare i 1998, både med regelen om at berre uavhengige audiovisuelle produsentar kunne søke støtte, men også ved at regelverket til støtteordningane vart skjerpa inn som ei følge av det nye økonomireglementet. Desse reglane vart vidareført til forskrifta frå 2002, og fekk ei sterkare betydning etter filmreforma i 2001, då støtta til filmproduksjon vart samla i eitt fond under ei og same leiing (Aas 2010).

Positive tal etter filmreform 2001

Omlegginga av filmpolitikken i 2001 hadde i følgje styresmaktene og presse svært positive verknader på norsk film. Spesielt 50/50-ordninga stimulerte til ei bølge av meir kommersielle sjangerfilm som i stor grad makta å trekkje det norske publikummet til kinosalen. Produksjonsstøtta etter

konsulentvurdering støtta opp om dei smalare og meir kunstnariske filmene som til dømes *Vinterkyss* (Sara Johnsen 2004) og *Hawaii, Oslo* (Erik Poppe 2004). Ei av dei større overraskingane var at dokumentarfilmen *Hefstig og Begeistret* (Knut Erik Jensen 2001) om Berlevåg Mannskor enda opp som ein av dei største publikumssuksessane det året. Dette var ein film som vart produsert av Norsk Film A/S før omorganiseringane, og fleire som var skeptiske til det nye systemet meinte at dokumentaren beviste at Norsk Film A/S var ein verdifull ressurs i filmbransjen (Iversen 2011). Trass i suksessen vart selskapet lagt ned i 2001, etter at staten trakk seg ut som eigar. Mange beklaga dette, spesielt etter suksessen med *Hefstig og Begeistret*, men også med tanke på at Norsk Film A/S nettopp hadde opna eit nytt atelier og ei ny driftsbygning (Holst 2006).

I St.meld.nr.48 (2002–2003) kunne departementet slå fast at publikumsoppslutninga og talet på norske filmproduksjonar hadde auka. Samanlikna med år 2000, der berre 9 norske filmar vart vist på kino, hadde talet vorte fordobla til 18 premierer i 2003, ifølgje bransjeorganisasjonen Film og Kino. Marknadsdelen hadde også stige frå 6,1 pst. til 18,2 pst. i same periode (Iversen og Solum 2010, Film og Kino 2009). I tillegg hadde Norsk filmfond sin del av finansieringa gått ned og låg samla sett på litt over 50 pst. i 2003 (St.meld.nr.48 [2002–2003]), noko som betydde at det hadde vorte meir privat finansiering i bransjen i løpet av dei siste åra. I den påfølgjande St.meld.nr.25 (2003–2004) vurderte Kulturdepartementet dei nye økonomiske rammevilkåra, og kunne konstatere at den private kapitalen i filmbransjen bestod av ei blanding av kontantinvestering, kredittar og førehandssal. Kapital frå investorar var det framleis lite av. Departementet meinte at det var bransjen sitt eige ansvar å tiltrekkje seg investormiljøet, og eit mogleg tiltak for å stimulere til meir privat kapital kunne vere å auke kravet om produsentane sin eigeandel. Eventuelle endringar skulle derimot ikkje setjast i verk før det hadde vorte gjennomført ei grundigare evaluering av støttesystemet.

Då ESA godkjende retningslinjene for den statlige støtta i 2002, innebar det eit krav om at regelverket måtte notifiserast og godkjennast igjen innan fem år var omme. I den samanhengen fekk analysefirmaet Rambøll Management i 2005 i oppgåve frå Kultur- og kyrkjedepartementets Medieavdeling å gjennomføre ei utgreiing av dei statlege støtteordningane til film. Rapporten konkluderte mellom anna med at det hadde vore ei positiv utvikling i norsk film dei siste åra, både ved aukinga i publikumsoppslutninga, men også ved ei større grad av profesjonalitet. Utdanningsmoglegheitene for filmfolk hadde vorte betre med etableringa av Den norske filmskolen i Lillehammer i 1997, og filmprodusentane sin kompetanse hadde auka både filmfagleg og i forhold til forretningsdrift. Trass i dette var marknadsandelen til norske filmar lågare enn andelen dei svenske og danske filmene hadde i sine heimemarkadar. Det var enno behov for å profesjonalisere og vidareutvikle filmbransjen, som i følgje rapporten framleis var prega av små verksemdar (Rambøll Management 2005).

Filmbransjen var lite nøgde med tilrådingane frå Rambøll Management, spesielt forslaget om å fjerne billettstøtta og bransjen svara med å bestille si eiga utgreiing frå ECON Analyse. Rapporten vart lagt fram i januar 2006 og hadde fleire av dei same konklusjonane som Rambøll-rapporten. Eit unntak var at ECON Analyse var ueinig i avviklinga av billettstøtta, då denne ordninga gav bransjen stabile rammevilkår. I følgje ECON burde i staden regelverket endrast slik at billettstøtta vart utrekna på grunnlag av inntekter frå kino og andre visningsvindauger, som Kultur- og Kyrkjedepartementet sjølv hadde foreslått i 2003 (ECON Analyse 2006).

Debatten som følgde i kjølvatnet av departementet og filmbransjens rapportar leia til at statsråd Trond Giske bestilte ei tredje utgreiing av støttesystemet og filmpolitikken. Utvalet vart leidd av Kristenn Einarsson og bestod av både ekspertar, bransjeaktørar og filmkjendisar. Dei fekk i oppgåve

å leggje fram konkrete anbefalingar og forslag til korleis den statlege filmpolitikken burde organiserast fram til år 2014 (Einarsson-utvalget 2006). Utvalet foreslo å endre dei filmpolitiske målsetjingane ved å fokusere meir på produksjonsvolum, kontinuitet, kvalitet, mangfald og styrking av filmbransjen, blant anna gjennom talentutvikling. Det vart i tillegg foreslått å omorganisere verksemdene på filmområdet, ved å slå dei saman til eit stort og samla filminstitutt etter modell frå Sverige og Danmark.

Veiviseren. For det norske filmloftet

På grunnlag av anbefalinga som hadde kome fram i Einarsson-utvalets rapport presenterte Statsråd i Kulturdepartementet, Trond Giske, den 23. mars 2007 stortingsmeldinga *Veiviseren. For det norske filmloftet* (St.meld. nr. 22 [2006–2007]). I meldinga legg Stoltenberg II-regjeringa vekt på det kulturelle argumentet bak filmstøtta som ein kjenner att frå tidligare: «Filmen som kunst- og kulturuttrykk kombinerer på en unik måte andre kunstformer som musikk, drama og levende bilder. Film er både underholdning, et selvstendig kunstuttrykk og et medium som gjenspeiler både historien og vår samtid» (St.meld.nr.22 [2006–2007]:7). Det vart vidare lagt vekt på at «Film handler [...] om identitet, fellesskap og tilhørighet» (St.meld.nr.22 [2006–2007]:7).

Hovudmålsetjinga som skulle liggje til grunn for filmpolitikken fram mot 2014 var: «[...] et mangfold av film- og tv-produksjoner basert på norsk språk, kultur og samfunnsforhold, som er anerkjent for høy kvalitet, kunstnerisk dristighet og nyskapning, og som utfordrer og når et stort publikum i Norge og internasjonalt» (St.meld.nr.22 [2006–2007]:45).

Denne målsetjinga kan i stor grad knytast opp mot tradisjonelle kulturpolitiske verdiar, samtidig som det vert understreka at publikumsoppslutning framleis er eit viktig mål for filmpolitikken. Dei filmpolitiske målsetjingane på 1990-talet og tidlig 2000-talet var lite konkrete i forhold til resultatmåla som Stoltenberg II-regjeringa la fram i Soria Moria-erklæringa (regjeringsplattforma for Stoltenberg II-regjeringa), St.prp.nr.1 (2006–2007) og i filmmeldinga *Veiviseren. For det norske filmloftet* (Grund 2008). Dei sentrale resultatmåla for filmpolitikken frå 2007 til 2014 vitja om at politikarane hadde høge forventningar til den nye filmsatsinga og til dei produsierende aktørane i filminstitusjonen som skulle forvalte pengane. Måla er:

- Styrke produksjonen ved å produsere 25 langfilmar i året, der fem skal vere dokumentarfilmar og fem barne- og ungdomsfilmar.
- Solid publikumsoppslutning, ved at norske filmar skal oppnå 25 pst. del av kinomarknaden og 15 pst. av dvd- og klikkefilmmarknaden.
- Eksport av norsk film og tv-drama skal doblast innan 2010.
- Kvalitet og mangfald ved at 40 pst. av nøkkelposisjonane skal bestå av kvinner og menn innan 2010.
- Norske filmar skal vere med i konkurransen om viktige internasjonale prisar. (St.meld.nr.22 [2006–2007]; Grund 2008:217; Iversen og Solum 2010)

I tillegg til desse resultatmåla skulle det fokuserast på en vidare styrking av produksjonsmiljøet, blant anna ved å auke talentutvikling, kontinuitet og profesjonalitet i alle delar av produksjonen (St.meld.nr.22 [2006–2007]). Kvalitet og mangfald skulle nåast ved ein variasjon av filmar med ulike

målgrupper, uttrykk og produksjonskostnader frå sterke filmmiljø i alle delar av landet, samstundes skulle ein sikre eit breitt tilbod i fjernsyn, bibliotek og på kino.

Norsk filminstitutt

Omlegginga i 2007 vart set i verk gjennom nok ei omorganisering av forvaltninga og enkelte endringar i tilskotsordningane. Det skulle opprettast eit nytt filminstitutt, denne gongen bestående av oppgåvene frå Norsk filmfond, Norsk filminstitutt og Norsk filmutvikling. Den nye organisasjonen skulle også drive formidling og forskning, i tillegg til å fungere som ein nasjonal filmkommisjon. Arkiverings- og restaureringsarbeidet som filminstituttet hadde stått for, skulle for dei neste åra overførast til Nasjonalbiblioteket. I følgje departementet ville samanslåinga «[...] legge til rette for en helhetlig filmpolitikk der alle oppgavene på filmområdet ses i sammenheng. Dette betyr forenkling og bedre ressursutnyttelse» (St.meld.nr.22 [2006–2007]:59). Samstundes vart det i filmmeldinga påpeika at gjennom den nye organiseringa måtte det også takast omsyn til at avdelingane i det nye instituttet ville vere knyta til ulike fagmiljø og dermed ha eigne særpreg (St.meld.nr.22 [2006–2007]). I følgje politikarane ville ei samanslåing bety mindre ressursar til administrasjon og meir til filmformål, på tross av at det nye filminstituttet ville få om lag 100 tilsette og eit driftsbudsjett på 100 millionar kroner.

Omorganiseringa vart gjennomført 1. april 2008, då dei statlege verkemidla for utvikling, produksjon, distribusjon og lansering vart samla i nye Norsk filminstitutt. Tidlegare direktør i Det norske samlaget, Nina Refseth, vart tilsett som leiar medan Kristenn Einarsson vart tilsett som styreleiar (Holst 2011). Styret i det nye Norsk filminstitutt består i dag av ti medlemmar, der ni av dei vert oppnemnde av Kulturdepartementet, den tiande medlemen er ein representant frå dei tilsette ved NFI. Som i Norsk Filmfond sit styret på åremål over ein fireårsperiode.

Regional filmutvikling

Statlege midlar til regional filmsatsing hadde tidlegare hovudsakeleg dreia seg om støtte til utdanningsretta tiltak, samt til produksjon av kortfilm og dokumentarfilm, gjennom regionale filmfond og filmsenter. Det hadde vore meint at dei statlege resursane til norsk spelefilmproduksjon skulle forvaltast gjennom nasjonale organ, ettersom denne støtta var mynta på filmproduksjon i heile landet (St.meld.nr.22 [2006–2007]). Sidan tusenårsskiftet hadde det vore ein vekst i den regionale filmsatsinga. Dette var i stor grad ei positiv utvikling, ikkje minst fordi desse fonda og sentra fungerte som alternative finansieringskjelder for filmprodusentane. Dette hadde også vorte understreka i *Kultur og næring* (St.meld.nr.22 [2004–2005]), der det vart lagt vekt på at eit auka produksjonsvolum og eit større fokus på filmproduksjon i regionane, ville ha ei positiv effekt i forhold til sysselsetjing, ikkje berre i kulturnæringa, men også for andre næringar som leverte tenestar i samband med filmproduksjonen.

Med filmmeldinga frå 2007 vart det anbefalt ei fireårig prøveordning med statlege tilskot også til regionale filmfond, som kunne gå til å investere i audiovisuelle produksjonar, mellom anna langfilm. Det vart derimot understreka at den statlege støtta ikkje skulle overgå midla som vart tildelt frå regionen, og at langfilmar som allereie fekk støtte gjennom dei nasjonale ordningane ikkje skulle kunne få støtte frå dei regionale fonda.

Støtteordningar

I løpet av 2008 konsentrerte ein seg om det nye Norsk Filminstitutt, og det vart derfor bestemt at det ikkje skulle gjennomførast endringar i støtteordningane det året. Forslaget til nye forskrifter hadde likevel vorte utarbeidd av departementet i dialog med filmbransjen, og innsendt til godkjenning av ESA allereie sommaren 2008. Først våren 2009 vart forskriftene godkjende av kontrollorganet og sett i verk 1. januar 2010. Dagens statlege støtteordningar til utvikling og produksjon av norske langfilmar kan grovt skiljast i førehandstilskot og etterhandstilskot. Førehandstilskotet kjenneteiknar tilskot til utvikling og produksjon av kinofilm etter kunstnarisk vurdering, tilskot til pakkefinansiert utvikling og produksjon av kinofilm og tilskot etter marknadsvurdering til produksjon av kinofilm. Etterhandstilskotet liknar den tidlige billettstøtta. I tillegg kjem nye støttetiltak som *VIP-stipendet* og *Nye veier til lange filmer*¹⁰, og tiltak for å internasjonalisere norsk filmproduksjon.

Etter dei nye forskriftene kan ein søke om utviklingsstøtte og produksjonsstøtte etter konsulentvurdering. Utviklingstilskotet kan gå til både utvikling av manuskript, forundersøkingar og finansieringsarbeid, mens produksjonstilskotet skal gå til produksjon av filmen fram til ferdigstilling.¹¹ Til skilnad frå søknadsbehandlinga på 1990-talet, må søknadane til tilskot etter konsulentordning i dagens system igjennom fleire ledd før søknadane når direktøren som gjer innstillinga.

Med *Veiviseren* vart det bestemt at reglane for tilskot til produksjonsselskap skulle endrast. Det var støtta til prosjektutvikling og ikkje produsentlånet som hadde vist seg å vere den mest hensiktsmessige løysninga dei siste åra (St.meld.nr.22 [2006–2007]). Forslaget om å opprette ei tilskotsordning som sikra støtte til tre filmar for utvalte produsent/regissørteam, hadde blitt teke opp til diskusjon fleire gongar sidan Arne Skouen først presenterte ideen i *Verdens Gang* (VG) i 1955 (Iversen 2011:298). Ei liknande støtteordning, kalla pakkefinansiering, vart oppretta i 2009 og kjem i form av utviklingsstøtte til tre til seks kinofilmar og produksjonsstøtte til inntil tre filmar. Formåla med tilskotet er først og fremst å gje rom for langsiktig tenking i den kunstnariske utviklinga og produksjonen av spelefilm, samt å stimulere til meir langsiktige forhold mellom produksjonsselskapa og filmskaparane (FOR-2009-09-07 nr.1168, § 2-3). Søknadane vert behandla av eit panel bestående av ein rådgjevar frå talentordninga, samt to representantar frå filmbransjen, i tillegg vurderer ein produksjonsrådgjevar dei tekniske føresetnadane. I følge forskriftene vert det spesielt lege vekt på erfaring- og kompetansenivået til regissøren, manusforfattaren og produsenten, samt intensjonen med samarbeidet. I tillegg må søkaren ha vore hovudansvarleg for minst éin spelefilm som har vorte vist på kino dei siste fem åra.

Frå 2010 vart billettstøtteordninga endra til ei etterhandsstøtte der kvar kinofilm som har selt fleire enn 10 000 kinobilletter gjennom ordinær kinodistribusjon i Noreg har rett på etterhandstilskot, så lenge filmprosjektet oppfyller Kulturtesten.¹² Med denne endringa gjekk ein bort frå å skilje mellom filmar som hadde fått støtte gjennom konsulentordninga eller marknadsordninga, og ein senka kravet om 30 000 selte kinobilletter til 10 000 selte billetter for alle filmar som søkte om etterhandsstøtte.¹³ Formålet med støttetiltaket er framleis å stimulere til ei betre utnytting av marknadspotensialet, meir privat kapital i filmbransjen og fleire barnefilmar.

I etterkant av *Veiviseren* har det kome nyordningar som er retta mot å utvikle og støtte opp om norske regissørar og betre kjønnsbalansen i filmmiljøet. Eit av tiltaka for å rekruttere fleire kvinner

var støtteordninga *Signatur K*, som gav utviklingsstøtte til filmar med ein viss prosentdel kvinner i nøkkelfunksjonane. Denne støtteordninga vart avvikla i 2008, då det vart bestemt at det i staden skulle satsast på å auke kvinneandelen i alle dei nye støtteordningane.¹⁴ Dei siste nyordningane retta mot spelefilmproduksjon er talentprogramma *Vekst i prosjekt for langfilm*, også kalla for VIP-stipendet, og *Nye veier til lange filmer*.

VIP-stipendet gir eit beløp på 200 000 NOK per år, og har som mål å styrke utviklings- og forarbeidsfasen for utvalte regissørar, sørge for kontinuitet og gje dei moglegheita til å fordjupe seg i eigne prosjekt før dei forpliktar seg til ein produsent.¹⁵ I vurderinga av søknadane vert det blant anna lagt vekt på regissørens motivasjon og mål for prosjektet, tidlegare erfaringar og prosjektets grad av originalitet. I 2009 vart VIP-stipendet tildelt for fyrste gong, og fram mot 2011 har blant anna regissørane Sara Johnsen, Erik Skjoldbjærg, Anne Sewitsky, Eva Dahr og Nils Gaup fått nytte av støttetiltaket.

Støttetiltaket *Nye veier til kinofilm* vart innført i 2012 og rettar seg mot samarbeidet mellom regissør og produsent. Formålet bak ordninga er å betre den kunstnariske utviklinga av norske filmar ved å gje regissørar og produsentar moglegheit til å fordjupe seg og prøve ut nye idear. Nye veier er retta mot filmar med eit maks budsjett på 8 millionar NOK, og er med andre ord ymta på billigare kunstnariske filmar.¹⁶ Søknadane til Nye veier vert vurdert og følgt opp av ein filmkonsulent, produksjonsrådgjevar og rådgjevar for talentordninga. I vurderinga legg dei vekt på regissørens tidlegare arbeid, den kreative og kunstnariske verdien til prosjektet og dei økonomiske og produksjonsmessige rammene.¹⁷

For perioden 2010 til 2014 vart det lansert ei opptrapping av dei kulturpolitiske lovnadane frå 2005, gjennom Kulturloftet II, regjeringa Stoltenberg II sine kulturpolitiske målsetjingar for perioden fram til 2014.¹⁸ Den norske filmsuksessen skal støttast opp. Blant anna skal Noreg bli leiande på film, tv-drama og dokumentar i Norden, og norske filmar skal hevde seg internasjonalt (Prop.1S [2012–2013]).

I *Veviseren* markerte departementet ei auka satsing på internasjonalisering ved å halde fram deltakinga i internasjonale program, og ved å foreslå tilslutning til Europarådets konvensjon om samproduksjon av film. Denne avtalen byggjer på prinsippet om at samproduserte filmar skal ha dei same rettane som nasjonale filmproduksjonar (St.meld.nr.22 [2006–2007]:134). Konvensjonen krev at eit filmprosjekt skal vere eit samarbeid mellom produsentar frå minst tre land, og sikrar tilgang til støtteordningane i kvarandre sine land. Den same grunnregelen gjeld for bilaterale samproduksjonsavtalar.¹⁹ I dagens støttesystem kan ein framleis få tilskot til samproduksjon gjennom førehandstilskot til samproduksjon med utanlandsk hovudprodusent, utanfor den europeiske konvensjonen for samproduksjon. I følgje nettsidene til Norsk filminstitutt baserer tildelinga seg på ei vurdering av samarbeidet mellom produsentane, det kreative norske bidraget og den delen av budsjettet som gjeld Noreg. Tilskot til samproduksjon med utlandet har som formål «[...] å bidra til å stimulere til produksjon av kinofilm av høg kunstnarisk og produksjonsmessig kvalitet, i tillegg til å bidra til kunstnarisk og produksjonsmessig profesjonalisering av norsk filmbransje gjennom auka internasjonalt samarbeid».²⁰

Ei viktig endring i regelverket for dei statlege tilskotordningane, og som også vert nemnt i samband med tildelingskriteria for etterhandsstøtte, er at filmprosjektet må vere eit kulturprodukt. Det inneber at prosjektet må oppfylle tre av dei følgjande kriteria (for å bestå Kulturtesten):

- Manuskript eller litterært forelegg er originalskrevet på norsk eller samisk.
- Hovedtemaet er knyttet til norsk historie, kultur eller samfunnsforhold.
- Handlingen utspiller seg i Norge, et annet EØS-land eller Sveits.
- Verket har vesentlig bidrag fra opphavsmenn eller utøvende kunstnere bosatt i Norge, et annet EØS-land eller Sveits (FOR-2009-09-07 nr.1168, §1-6)

I følge direktør for NFI, Nina Refseth (2012), er dei nasjonale filminstitutta underlagt EØS-avtalen pålagt å gå igjennom desse punkta før dei gjev stønad til eit kultur- eller filmprosjekt.

Konklusjon

I løpet av 2000-talet har Kulturdepartementet intensivert støtta og satsinga på filmområdet. Dette har i stor grad vorte grunnlagt i argumentet om at film vert sedd på som vår tids viktigaste kulturuttrykk, men at marknaden for norske filmar er avgrensa og at det må offentleg støtte til for å oppretthalde norsk filmproduksjon. Filmforvaltninga på 1990-talet var sedd på som lite transparent med tre forvaltningsorgan som hadde kvar sine føringar. Publikumsstala for norske filmar på kino var låge, noko som ikkje berre truga kontrakta mellom filmbransjen og deira publikum, men påverka også legitimiteten til filmpolitikken. Ei omlegging av filmforvaltninga var nødvendig for å tydeliggjere dei filmpolitiske målsetjingane bak støtta, fordele ansvar mellom aktørar i bransjen og staten, og ikkje minst stramme opp støttesystemet. Ein viktig del av den nye filmpolitikken på 2000-talet var derfor innføringa av konkrete målsetjingar, strengare retningslinjer, samt oppfølging og kontroll av støttemottakarane, i tråd med økonomireglementet i staten.

Eit viktig mål med filmpolitikken har vore å nå eit breitt publikum med filmane, både nasjonalt og internasjonalt. Noreg skal bli best på film i Norden. Reformene under 2000-talet førte med seg ei auka satsing på automatiske og publikumsretta tilskotsordningar. Ein kunne få tilskot etter marknadsvurdering, og produsentane trong derfor ikkje, som tidligare, å gå igjennom konsulentordninga for å få tilskot til produksjon. Den nye ansvarsfordelinga mellom staten og dei private aktørane i bransjen, kan seiast å vere eit politisk signal om at film som kulturbasert næring må knyte tettare band med dei private kreftene i marknaden, då dette ikkje berre vil syte for andre type filmar, men kan også ha ei positiv effekt på næringar som er tilknytt filmproduksjon. Dette vitjar om at instrumentelle kulturpolitiske føringar også har vore tydelige i filmpolitikken.

For å sikre eit mangfald i den norske filmproduksjonen har konsulentordninga også på 2000-talet vore ein viktig del av støttesystemet. Samstundes har talet på filmkonsulentar vorte redusert frå tre til to. Filmkonsulenten har til gjengjeld innflytelse i vurderinga av søknadane til nyordninga *Nye veier til lange filmar*, eit tiltak som ikkje er ymta på store produksjonar, men reservert for billigare filmprosjekt. Dei større kunstnariske filmprosjekta skal hentast fram gjennom pakkefinansiering. Ordninga rettar seg mot dei produsentane, regissørane og manusforfattarane som har bevist at dei har erfaring og kunnskapane til å forvalte den statlege støtta, og som har eit godt samarbeid seg i mellom. Desse aktørane får i dagens støttesystem tiltru til å produsere tre langfilm med statlege midlar.

Om artikkelen

Takk til Ove Solum, Nils Klevjer Aas, Ellen Ceeberg, Birgit Stenseth, Laila Johns og NKTs konsulentar for innspel i ulike fasar av arbeidet med artikkelen.

Litteratur

Aas, Helle Maria Rollag (2010). *IKT i offentlig forvaltning og New Public Management: Norske filmfond og implementering av saksbehandlingssystemet Detektor*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo: Avdeling for forvaltningsinformatikk.

Aas, Nils Klevjer (2004). Ny giv etter tusenårsskiftet. Hanche, Øivind, Iversen, Gunnar & Aas, Nils Klevjer. *Bedre enn sitt rykte: en liten norsk filmhistorie*. Oslo: Norsk filminstitutt, s. 84–95.

Duelund, Peter (2003). Den nordiske kulturmodell. Sammendrag. Duelund, Peter (red.) (2003). *The Nordic cultural model*. København: Nordic Cultural Institute, s. 531–581.

Duelund, Peter (2008). Nordic Cultural Policies: A critical view. *International Journal of Cultural Policy*, vol. 14, nr. 1, s. 7–24.

ECON Analyse (2006). *Rammevilkårene for film- og tv-produksjoner og kino*. Oslo: Norsk Film og TV-produsenters forening og FILM&KINO.

EEA Agreement (2011). *Agreement on the European economic area*. http://ec.europa.eu/competition/international/multilateral/eea_agreemt_comp.pdf (sist besøkt 15.01.2013)

Einarsson-utvalget (2006). *Organisering av statlige virkemidler på filmområdet*. Oslo: Kultur- og kirkedepartementet.

Ernst & Young Management Consulting (1999). *Gjennomgang av støtteordningene til norske spillefilm*. Oslo: Kulturdepartementet.

Film og Kino (2009). *Årboknummer 2008: Tallenes tale. Alt om film og kino i Norge*. <http://www.kino.no/incoming/article967086.ece> (sist besøkt: 13.03.2013).

FOR-2002-02-08 nr.174: *Forskrift for tilskudd til filmformål*. Kultur- og Kirkedepartementet.

FOR-2002-09-18 nr.1017: *Forskrift om tilskudd til produksjonsselskaper*. Kultur- og Kirkedepartementet.

FOR-2009-09-07 nr.1168: *Forskrift om tilskudd til audiovisuelle produksjoner*. Kulturdepartementet.

Grund, Jan (2008). *Kulturpolitikk er kunst*. Oslo: Universitetsforlaget.

Holst, Jan Erik (2006). *Det lille sirkus: et essay om norske filmer og produksjonsforhold 1946–2006*. Oslo: Norsk filminstitutt.

Holst, Jan Erik (2011). Den moderne norske filmpolitikken. Holst, Jan Erik (red.). *Filmen i Norge: norske kinofilmer 1995–2011*. Oslo: Gyldendal, s. 33–43.

Iversen, Gunnar (2011). *Norsk filmhistorie: spillefilmen 1911–2011*. Oslo: Universitetsforlaget.

Iversen, Gunnar & Solum, Ove (2010). *Den norske filmbølgen: fra Orions belte til Max Manus*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kulturdepartementet (1997). *Høring – retningslinjer for produksjonstilskudd til langfilm, samproduksjoner mellom film og fjernsynsmiljøene og kortfilm og for billettstøtte*. <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/kd/Horinger/1997/Retningslinjer-produksjonstilskudd.html?id=232712> (sist besøkt 28.01.2013).

Kulturdepartementet (1998). *Nye retningslinjer for tilskudd til filmproduksjon og for billettstøtte*. Pressemelding. http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/kd/Nyheter-og-pressemeldinger/1998/nye_retningslinjer_for_tilskudd.html?id=239696 (sist besøkt 22.01.2013).

Nymo, Tanya Pedersen (2006). *Under forvandlingens lov: Norsk filminstituttets historie*. Oslo: Norsk filminstitutt.

Prop.1S (2012–2013). *For budsjettåret 2013*. Det kongelige kulturdepartement.

Rambøll Management (2005). *Kartlegging og vurdering av utviklingen i den norske filmbransjen*. Oslo: Kultur- og kirke departementet.

Refseth, Nina (2012). Kulturtesten ikke til hinder. <http://rushprint.no/2012/10/kulturtesten-ikke-til-hinder/> (sist besøkt 15.01.2013).

St.meld.nr.61 (1991–1992). *Kultur i tiden*. Kulturdepartementet.

St.meld.nr.32 (1992–1993). *Media i tida*. Kulturdepartementet.

St.meld.nr.48 (2002–2003). *Kulturpolitikk fram mot 2014*. Det kongelige kultur- og kyrkjedepartement.

St.meld.nr.25 (2003–2004). *Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon*. Det kongelige kultur- og kirke departement.

St.meld.nr. 22 (2004–2005). *Kultur og næring*. Det kongelige kultur- og kyrkjedepartement.

St.meld.nr.22 (2006–2007). *Veiviseren. For det norske filmloftet*. Det kongelige kultur- og kirke departement.

St.prp. nr.1 (1993–1994) *For budsjetterminen 1994*. Det kongelige kulturdepartement.

St.prp. nr.1 (2000–2001). *For budsjetterminen 2001*. Det kongelige kulturdepartement.

St.prp. nr.1 (2001–2002) *For budsjetterminen 2002*. Det kongelige kulturdepartement.

St.prp. nr.1 (2006–2007). *For budsjettåret 2007*. Det kongelige kulturdepartement.

- 1 Takk til Ove Solum, Nils Klevjer Aas, Ellen Ceeberg, Birgit Stenseth, Laila Johns og NKTs konsulentar for innspel i ulike fasar av arbeidet med artikkelen.
- 2 I følgje Holst (2006) vart ikkje dette nødvendigvis sett på som ei god ordning, verken av departementet eller dei to andre forvaltningsorgana.
- 3 Etter fusjonen fekk verksemda namnet Det norske filminstitutt, som seinare vart bytta til Det norske filminstituttet, for ein gjekk tilbake til Norsk filminstitutt i 1995 (Nymo 2006).
- 4 I tillegg til desse tre verksemdene, kan ein også trekkje fram Statens studiesenter for film som tilbød etterutdanning for filmarbeidarar, samt tildelte stipend og støtte til manuskriptutvikling. Ein hadde vidare to regionale filmsenter, Nordnorsk filmsenter AS og Vestnorsk filmsenter AS, som vart finansiert av både kommunar, fylkeskommunar og staten, og hadde kompetanseutvikling og kortfilmproduksjon som hovudoppgåver.
- 5 I tillegg vart Statens studiesenter for film i 2002 erstatta av Norsk filmutvikling, som i følgje Kulturdepartementet skulle rette seg spesielt mot regissørar og manusforfattarar og «[...] være en filmfaglig pådriver og ha ansvar for idé-, talent- og prosjektutvikling og videre- og etterutdanning av filmarbeidere» (St.prp.nr.1 [2000–2001]:107).
- 6 Dette er eit utviklingstrekk som har vore påpeikt å være gyldig for heile Norden (Duelund 2003; 2008).
- 7 Prosjektkoordinatorane i Norsk filmfond var to linjeprodusentar frå filmbransjen, som blant anna skulle sikre ei upartisk og ryddig saksbehandling. Koordinatorfunksjonen var viktig i Norsk filmfond, då det var behov for å betre kulturen i filmforvaltninga, etter kritikk frå Ernst & Young (Aas 2010).
- 8 Som nettoinntekter rekna ein inntektene som overskreid godkjend eigenfinansiering, pluss eit tillegg på 30 pst., som skulle gå til å dekke kostnader i samband med lansering, marknadsføring, sal og kopiering (FOR-2002-02-08 nr.174: Forskrift for tilskudd til filmformål, § 1-6 2002). Summen som skulle tilbakebetalast tilsvara 30 pst. av inntektene, ganga med prosentandelen av budsjettet som den offentlige støtta hadde stått for.
- 9 Billettstøtta vart stoppa når inntektene dekkja eigenfinansieringa, pluss eit påslag på 20 pst. til administrasjonskostnader. Norsk filmfond rekna billettinntekter frå kinoframsying og inntektene frå filmleie som inntekter.
- 10 Ordningane siktar mot å styrke utviklings- og forarbeidsfasen i eit filmprosjekt, samt styrke det kunstnariske potensialet i filmbransjen.
- 11 Meir informasjon om tilskot etter kunstnarisk vurdering til utvikling og produksjon av kinofilm tilgjengelig her: http://www.nfi.no/bransje/produksjon_utvikling/kinofilm/kunstneriskvurdering_utvikling_kinofilm (sist besøkt 22.01.2013) og http://www.nfi.no/bransje/produksjon_utvikling/kinofilm/kunstneriskvurdering_produksjon_kinofilm (sist besøkt 23.01.2013).
- 12 Krava for å oppfylle kulturtesten er at tre av desse fire kriteria er oppfylt: 1. Manuskript eller litterært førelegg er originalskrive på norsk eller samisk. 2. Hovudtemaet er knytt til norsk historie, kultur eller samfunnsforhold. 3. Handlinga utspelar seg i Noreg, eit anna EØS-land eller Sveits. 4. Verket har eit vesentleg bidrag frå opphavsmenn eller utøvande kunstnarar busette i Noreg, eit anna EØS-land eller Sveits. Meir informasjon om Kulturtesten tilgjengelig her: <http://www.nfi.no/bransje/tolkning-av-kulturtesten> (sist besøkt 13.03.2013).
- 13 Etter forskrifta (FOR-2009-09-07 nr.1168) vart etterhandsstøtta i tillegg justert til 100 pst. av inntektene dei tre fyrste åra etter norsk kinopremiere. Når det gjeld barnefilm steig etterhandsstøtta til 200 pst. av dei dokumenterte inntektene. Samtidig vart det innført eit tak på etterhandsstøtta som tilsvara 7 millionar NOK for vanlige filmar og 9 millionar for barnefilm. Filmar med eit stort behov for risikokapital og som hadde eit godkjent budsjett på over 29 millionar NOK kunne få opptil 15 millionar NOK i etterhandsstøtte.
- 14 For meir informasjon om *Signatur K*, sjå Norsk filminstitutt's årsmelding for 2008. Tilgjengelig her: <http://www.nfi.no/omnfi/rapporter> (sist besøkt 15.01.2013).
- 15 Meir informasjon om *VIP-stipendet/Vekst i prosjekt for langfilm* tilgjengelig her: http://www.nfi.no/bransje/produksjon_utvikling/vip (sist besøkt 22.01.2013).

- 16 Dersom NFI ser at prosjektet har ein høg kunstnarisk verdi, kan dei dekkje opp mot 85 pst. av budsjettet.
- 17 Meir informasjon om *Nye veier* er tilgjengelig her: http://www.nfi.no/bransje/produksjon_utvikling/nyeveier (sist besøkt 22.01.2013).
- 18 Kulturløftet II er tilgjengelig her: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-1-s-20112012/1.html?id=658384> (sist besøkt 18.03.2013).
- 19 Meir informasjon om samproduksjon under Den europeiske samproduksjonskonvensjonen og under bilaterale samproduksjonsavtalar er tilgjengelig her: http://www.nfi.no/bransje/andre_tilskuddsordninger/samproduksjon (sist besøkt 22.01.2013).
- 20 http://www.nfi.no/bransje/produksjon_utvikling/kinofilm/samproduksjon (sist besøkt 28.01.2013).