

# Kultur eller business?

en kvalitativ studie av  
insentivordningen for film i Norge



av

Stian Amundsen Grundstad

Masteroppgave i Medievitenskap  
Institutt for informasjons- og medievitenskap  
Universitetet i Bergen  
1. juni 2017

# Forord

Sommeren 2016 var jeg statist i en liten filmscene som ble spilt inn i Trollfjorden i Lofoten, øyriket der jeg er født og oppvokst. I scenen spilte også Hollywood-stjernen Matt Damon. Scenen var en del av filmen «Downsizing» som har premiere i desember 2017. Filmen er også en av de to første internasjonale produksjonene som har fått støtte gjennom den norske insentivordningen for film- og serieproduksjon som ble innført samme år. Denne hendelsen er derfor et bittelite stykke norsk filmhistorie.

Arbeidet med denne oppgaven har vært noe av det mest omfattende jeg noen gang har begitt meg ut på. Samtidig har det vært svært lærerikt og morsomt å fordype seg så grundig i et tema jeg er veldig interessert i.

Det er mange som fortjener en takk. Først og fremst vil jeg takke min veileder Jostein Gripsrud. Selv om jeg ikke har vært så flink til å ta kontakt og bruke deg som veileder ga du meg god og konkret hjelp i starten og staket ut kursen for denne oppgaven.

Jeg vil også takke informantene mine som satte av tid til å svare på spørsmålene mine i en hektisk hverdag.

Og mamma, som i hver eneste telefonsamtale gjennom to år har spurt hvordan det går med denne oppgaven. Det har gitt meg nødvendige stikk av dårlig samvittighet.

Videre vil jeg takke mine to venner og medstudenter, Regine Olsen-Hagen og Ane J. Tryggeseid, som har gitt meg gode råd og tips underveis.

Til slutt vil jeg takke min aller beste venn, Synnøve Nilsen Lie, som alltid pusher meg videre når jeg somler eller nøler i livet.

*Stian Amundsen Grundstad*

*Bergen, 31. mai 2017*

# Innholdsfortegnelse

Forord	x
<b>Kapittel 1: Introduksjon</b>	<b>1</b>
1.2: Oppgavens struktur	5
<b>Kapittel 2: Kulturpolitisk og næringspolitisk teori</b>	<b>6</b>
2.1: Norsk kulturpolitisk utvikling: Kulturinstrumentalismen	6
2.2: Filmpolitikken: Fra kontroll og skatt til statlig involvering	13
2.3: Diskusjon: Næringspolitiske tiltak i filmpolitikken	18
2.4: Oppsummering	24
<b>Kapittel 3: Insentivordninger for filmbransjen</b>	<b>25</b>
3.1: Hva er insentivordninger for film?	25
3.2: Tre europeiske modeller for filminsentiver	26
3.2.1: Island	27
3.2.2: Irland	29
3.2.3: Malta	31
3.3: Diskusjon: Den norske modellen	34
3.4: Oppsummering	37
<b>Kapittel 4: Metodisk fremgangsmåte</b>	<b>39</b>
4.1: Kildekritikk	39
4.2: Dokumentanalyse	41
4.3: Kvalitativ metode	43
4.4: Bearbeiding og analyse av intervju	46
4.5: Svakheter med metoden	47

# Innholdsfortegnelse forts.

<b>Kapittel 5: Analyse: Kulturpolitikk eller næringspolitikk?</b>	50
5.1: Analyse av kvalitative intervjuer	50
5.1.1: Den norske filmbransjens økonomiske bærekraft i dag	51
5.1.2: Debatten om insentivordningen før den ble innført	56
5.1.3: Insentivordningens evne til å oppfylle filmpolitiske mål	58
5.1.4: Er insentivordningen kulturpolitikk eller næringspolitikk?	61
5.1.5: Potensielle fremtidige ringvirkninger av insentivordningen	66
5.2: Diskusjon: Kulturpolitikk eller næringspolitikk?	69
<b>Kapittel 6: Konklusjon</b>	73
6.1: Refleksjon	73
<b>Litteraturliste</b>	75
<b>Vedlegg</b>	
Vedlegg 1: Intervjuguide	
Vedlegg 2: Transkribert versjon av de kvalitative intervjuene	

# Kapittel 1      Introduksjon

1. januar 2016 ble forskriften om en insentivordning for film- og serieproduksjoner innført i Norge. Målet med forskriften slås fast i § 1:

Ordningsen skal bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge for å fremme norsk kultur, historie og natur. Ordningsen skal også bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen, stimulere til vekst, en bærekraftig norsk filmnæring og økt internasjonalt samarbeid (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2016, § 1).

Den første setningen er den viktigste. Insentivordningsen skal altså gjøre Norge til et attraktivt land for de store internasjonale filminnspillingene. Dette skal man få til ved å gi økonomisk kompensasjon (et insentiv) til internasjonale produksjoner i form av en tilbakebetaling av inntil 25% av utgiftene produksjonen har hatt på norsk jord (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2016, § 7). Dette mot at produksjonen innfrir en rekke klart definerte krav, som for eksempel at innspillingen skal skje helt eller delvis i Norge, skal være i samarbeid med et norsk filmproduksjonsselskap og ansette norske filmarbeidere.

Ordningsen kan også ses i sammenheng med Solberg-regjeringens videre satsing på norsk film, som kommer frem i Kulturdepartementets Melding til Stortinget nr. 30, kalt «En framtidrettet filmpolitikk», som ble lagt frem 29. mai 2015. I meldingen slås det fast at norsk film skal ha fire hovedmål, formulert som «[...] (1) et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, (2) god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, (3) solid publikumsoppslutning og (4) en profesjonell filmbransje med sunn økonomi.» (Meld. St. 30, 2014-2015).

Selv om meldingsen er en videreføring av filmpolitikken som har blitt ført de siste årene, er formuleringer som «solid publikumsoppslutning» og «sunn økonomi» nye mål fra statens side, og ikke noe som har stått på første linje i tidligere filmmeldinger. Tvert imot understreker Stoltenberg II-regjeringens i sin siste filmmelding, «Veiviseren» fra 2007, at ettersom norsk film er et av de mest brukte kulturtilbudene i Norge skal det fortsatt være et satsningsområde. Men det poengteres også at Europa består av små språksamfunn der enkelte lands filmindustrier har

små inntjeningsmuligheter. Det samme gjelder Norge og statlig støtte er derfor er en forutsetning for opprettholdelse og utvikling av norsk film (St.meld. nr. 22, 2006-2007).

Tidligere filmmeldinger har altså lagt vekt på den statlige støtten til norsk film, og fremhevet filmens funksjon som nasjonsbygger og et verktøy for å spre norsk kultur og språk. Filmmeldingen til Solberg-regjeringen i 2015 legger mer vekt på publikumsoppslutning (solgte billetter) og at bransjen skal ha sunn økonomi. At meldingen også kommer samtidig med en helt ny forskrift om økonomiske insentiver som skal tiltrekke seg større, internasjonale filminnspillinger gjør at man kan spørre seg om dette markerer et skifte i norsk filmpolitikk.

En insentivordning for film var etterlengtet i den norske filmbransjen og hadde lenge blitt debattert i offentligheten før den ble innført (Olsberg SPI, 2017). Fra før hadde 16 europeiske land innført slike ordninger, og flere hadde nytt stor suksess (Oslo Economics, 2014).

Hovedargumentet til bransjen var at en insentivordning ville muliggjøre store, internasjonale filminnspillinger i Norge, som ville legge igjen mye penger både til staten og bransjen. Ordningen ville dessuten styrke landets filmarbeidere ved at de fikk mer jobb, økt kompetanse og større kontaktnettverk. Altså et næringspolitisk initiativ. Leder i Vestnorsk Filmkommisjon (filmfond i Bergen), Sigmund Elias Holm, argumenterte med at Norge fra før hadde gått glipp av store innspillinger som TV-seriene «Fortitude» (handling satt til Svalbard, spilt inn på Island) og «Vikings» (sterkt inspirert av Norge, spilt inn bl.a. i Irland). Holm kunne også fortelle at han og filmfondet samme år hadde hatt besøk av tre (ikke navngitte) større filmprosjekter der involverte fagpersoner til sammen hadde vunnet 15 Oscar-priser, men at de på grunn av manglende insentivordning valgte andre innspillingsland (Holm, Sigmund Elias, 2014). Fra før var det kjent at innspillingen av filmtrilogien «Hobbiten» lenge ble vurdert lagt til Norge men flyttet til New Zealand på grunn av for høye kostnader (Bach, D. og Ørstavik, M., 2013).

I tillegg til dette mente også mange at internasjonale filminnspillinger i Norge ville tiltrekke seg store mengder turister og gi inntekter til næringer som ikke er direkte knyttet til filmindustrien, som hotellbransjen, restaurantnæringen og transportbransjen. De som var motstandere mente at en insentivordning ville sluke penger fra de eksisterende støttefondene til norsk film, og fordi Norge er et høykostnadsland ville man ikke være konkurransedyktig med andre lavkostnadsland i Europa som allerede hadde slike ordninger (Oslo Economics, 2014).

Per i dag er ordningen underlagt Kulturdepartementet, og administreres av Norsk Filminstitutt (NFI) (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2016, § 5). På den måten blir også midlene til ordningen tatt fra det årlige budsjettet til Kulturdepartementet, og det er satt et tak på 45 millioner kroner. En viktig del av debatten har vært uenigheten rundt om insentivordningen skal være underlagt nettopp Kulturdepartementet eller om den heller skal administreres av en egen enhet underlagt enten Nærings- eller Finansdepartementet og ikke omfatte noe årlig maksimumsbeløp, men heller være en automatisk ordning som gir refusjon til hvert prosjekt som oppfyller kravene uavhengig av hvor mange prosjekter som søker hvert år (Holm, 2014).

*Er insentivordningen for film- og serieproduksjon næringspolitikk eller kulturpolitikk?*

Jeg anser dette som stridens kjerne, og det er nettopp denne problemstillingen jeg skal undersøke i denne oppgaven. Skal insentivordningen, som andre statlige filmstøtteordninger, være et kulturpolitisk tiltak som skal styrke norsk films rolle som nasjonsbygger, som skal støtte opp om og styrke norsk kultur og språk i samfunnet? Eller skal ordningen utelukkende ses som et næringspolitisk tiltak som skal være en økonomisk inntjening for staten og bransjen?

Eller skal den ses på som begge deler?

Spørsmålet har stor betydning for flere parter i debatten. Dersom ordningen skal anses som et næringspolitisk tiltak vil det i følge bransjen være naturlig at Næringsdepartementet administrerer den. Men om den skal anses som kulturpolitisk vil det være naturlig at Kulturdepartementet og NFI fortsetter å administrere den som i dag. Spørsmålet kan også si noe om hvordan politikerne og staten ser på norsk film. Om man begynner å se på film som en industri som kan være til inntekt for staten, er dette et ganske klart skifte i norsk filmpolitikk. Det er ikke minst et viktig spørsmål innen medieforskningen. Som jeg kommer tilbake til i denne oppgaven har tverrfaglige studier av denne typen ikke blitt gjort i norsk filmhistorisk sammenheng. Diskusjonen kultur versus næring er også en diskusjon som går igjen i både forskning og samfunn.

For å svare på problemstillingen har jeg bygd opp dette forskningsprosjektet rundt følgende forskningsspørsmål:

*Er den norske filmbransjen økonomisk bærekraftig i dag?*

*Hvilke argumenter fremkom i debatten om insentivordningen før den ble innført?*

*Evner insentivordningen å oppfylle statens filmpolitiske mål?*

*Hvilke potensielle fremtidige ringvirkninger har insentivordningen?*

Mediene påvirker oss alle i dagliglivet, og det er derfor viktig at de er gjenstand for kontinuerlig forskning (Østbye m.fl., 2007: 11). Som nevnt anser staten film som et av de mest brukte kulturtilbudene i Norge, og norsk film er dessuten et kulturtilbud staten bruker en betydelig andel penger på. I statsbudsjettet for 2017 ble det totalt tildelt 625 millioner kroner til norsk film (NFI, 2017). Dette gjør at film og filmpolitikk også blir svært viktige forskningsområder. I forberedelsene til denne oppgaven jobbet jeg opprinnelig med en problemstilling rundt de ulike tilskuddsordningene til norsk film, men jeg fant at det allerede er forsket en del på dette. Etersom insentivordningen for film- og serieproduksjon er en helt ny forskrift i norsk filmpolitikk, har jeg valgt å fokusere hele oppgaven på denne ene ordningen. Dette gir oppgaven en naturlig avgrensning og forskningstemaet aktualitet.

I denne oppgaven skal jeg ikke gi noen antydninger om hvor insentivordningen bør administreres fra rent praktisk (Kulturdepartementet, Næringsdepartementet eller Finansdepartementet). Jeg skal heller forsøke å peke på noen linjer og diskusjoner som har vært gjeldende i kulturpolitikken. På den måten kan kanskje den nye insentivordningen fortelle oss noe mer om hvor dagens kultur- eller filmpolitikk er på vei.

For å finne svar på spørsmålene mine og problemstillingen har jeg i denne studien foretatt kvalitative undersøkelser gjennom å intervjuet et utvalg aktører innen både filmbransjen og staten. Jeg anså dette som viktig for å forfølge noen av mine spørsmål videre og finne data som ikke belyses i offentlige dokumenter eller eksisterende forskning.

For å forstå konteksten til den nye forskriften har jeg sett på hvordan kulturpolitikken og spesielt filmpolitikk i Norge har utviklet seg og forandret seg. Jeg har også sett på næringspolitikk, og hvordan økonomiske insentiver brukes i samfunnsøkonomien og statlig forvaltning. Basert på tidligere forskning på områdene vil jeg redegjøre for og diskutere disse utviklingene i denne oppgaven.



## 1.2 Oppgavens struktur

I dette kapitlet har jeg introdusert temaet for oppgaven og grunnlagt min valgte problemstilling. Jeg har også gitt en kort gjennomgang av teori og forskning jeg skal bruke for å belyse problemstillingen, samt hva slags data jeg har samlet inn og metodene jeg har brukt for å hente inn disse. Avslutningsvis skal jeg i dette kapitlet gå gjennom oppgavens videre struktur.

For å belyse problemstillingen vil jeg i neste kapittel redegjøre for kulturpolitikken historie og funksjon i det norske samfunnet. Herunder vil jeg også gå inn på filmpolitikken utvikling, med særlig fokus på omleggingen de senere 10 til 15 årene. Jeg vil deretter gå litt inn på næringspolitikk og forklare viktige begreper og strategier, samt se på hvilke funksjoner økonomiske insentiver generelt har i samfunnet. Dette gjør jeg for å kunne sette problemstillingen og oppgavens tema inn i en historisk og forskningsmessig kontekst.

I kapittel 3 vil jeg gjøre en gjennomgang av ulike insentivordninger i tre andre europeiske land og se på noen eksempler som kan belyse noen av momentene i debatten her hjemme. Jeg vil også sammenligne disse med den norske ordningen.

I det fjerde kapitlet gjør jeg rede for den metodiske fremgangsmåten jeg har benyttet meg av for å svare på problemstillingen.

I kapittel 5 har jeg gjort en analyse av de kvalitative intervjuene jeg har foretatt med informanter innenfor ulike deler av filmbransjen i Norge og statlige institusjoner. Jeg vil deretter knytte funnene fra kapittel 3 og 5 opp mot funnene i kapittel 2 og diskutere hvorvidt insentivordningen er kulturpolitikk eller næringspolitikk.

Til slutt vil jeg i kapittel 6 oppsummere oppgaven og funnene og svare på problemstillingen.

# Kapittel 2 Kulturpolitisk og næringspolitisk kontekst

I forrige kapittel introduserte jeg temaet for oppgaven og problemstillingen min, og hvordan jeg har gått frem for å belyse den. For å forstå hvorvidt den nye insentivordningen for film- og serieproduksjon kan anses å være et kulturpolitisk eller et næringspolitisk tiltak, er det nødvendig å se på hva som kjenner seg ut disse to politiske områdene i Norge og hvordan utviklingen har vært i moderne tid.

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for forskningen som er gjort på kulturpolitikk i Norge, og ha særlig fokus på filmpolitikken. Jeg fokuserer spesielt på begrepet «kulturinstrumentalisme», som jeg mener er sentralt for å forstå statlig kulturpolitikk. Jeg vil også gå inn på den næringspolitiske utviklingen, og se på hva som ifølge forskningen definerer økonomiske insentiver og hva som er hensikten med disse. Jeg vil i tillegg knytte den næringspolitiske forskningen opp mot teorier om økonomi i kultur- og filmpolitikk.

## 2.1 Norsk kulturpolitisk utvikling: Kulturinstrumentalismen

«Kultur» er et vidt begrep som kan sikte til mye forskjellig. Sture Kvarv skriver i boken «Norsk kulturpolitikk i det 20. århundret» at man kan finne mange definisjoner på kulturbegrepet (2014: 15). Jeg kommer til å støtte meg til mye av hans teori i dette delkapitlet ettersom han gir en grundig gjennomgang av kulturpolitikken basert på mange ulike kilder.

Innen sosialantropologien omtaler man gjerne større samfunn som en spesiell kultur med egne kulturelle normer. En annen sammenheng man bruker kulturbegrepet i er når man snakker om kulturell endring i samfunnet, altså de mekanismene som endrer hele samfunnet og tar oss fremover. En tredje definisjon er mer konkret: «Begrepet 'kultur' referer til det å bearbeide, dyrke eller foredle.» (Kvarv, 2014: 20). Her tolker jeg det som at Kvarv snakker om det å skape noe rent fysisk, og er en definisjon som er nærmere denne oppgavens kulturelle fokusfelt: Film.

Men Kvarv mener man like gjerne kan se på disse ulike definisjonene som en og samme ting. Når man skaper et kulturelt verk, la oss si et maleri, vil både kunstneren og tilskueren tillegge verket en åndelig verdi, altså en tolkning. De åndelige verdiene består for eksempel av verdier, regler, normer og koder. Og de åndelige godene, selv om de kan være ulike fra person til person, utgjør gjerne essensen i den første definisjonen av kultur. På den måten tolker jeg Kvarv dithen at for eksempel «norsk kultur» rett og slett henviser til de åndelige godene som befinner seg i og som stadig endrer seg i det norske samfunnet, og at disse godene gjerne er knyttet opp mot materielle goder som skapes fysisk i kulturen.

Som politisk område ser en gjerne på kultur som de delene av samfunnet som har å gjøre med skapingen av kulturelle verk, som kunst, litteratur, film, dans, teater og musikk (Kvarv, 2014: 19). Frem til 60- og 70-tallet var det også disse disiplinene som ble behandlet som kultur av staten. Deretter introduserte man «det utvidede kulturbegrepet». Dette omfattet også amatøraktivitet, idrett og det frivillige organisasjonslivet innad i kultursektoren, som også ble gjenstand for kulturpolitikken styringsmekanismer. I tillegg fikk man en endret inndeling av ansvarsområder. Staten skulle fra nå ta seg av den tradisjonelle kulturen, mens kommuner og fylkeskommuner skulle ta seg av «den utvidede kulturen», som for eksempel lokale idrettslag. Dette var i Norge et vendepunkt i moderne kulturpolitisk utvikling.

Men hva er egentlig «kulturpolitikk»? Kvarv henter sin definisjon fra en statlig utredning om kultur, kalt NOU 2013:4 Kulturutredningen 2014. Her defineres kulturpolitikk som «en kamp om verdsetting av kulturelle uttrykksformer» (Kvarv, 2014: 25). Han mener også at man kan definere det som «... offentlige myndigheters støtte til kunstneriske og kulturelle uttrykksformer som inngår i samfunnets kultursektor.» Jeg synes disse definisjonene blir noe vage. Den første definisjonen insinuerer at det er en kamp om støtte til kultur, men den sier ikke noe om partenes posisjon i denne kampen. Den andre definisjonen påpeker at det handler om offentlige myndigheters støtte til kultur, men ikke mer enn det. Geir Vestheim definerer kulturpolitikk noe enklere i «Kulturpolitikk i det moderne Norge», der han skriver: «Enkelt sagt handlar moderne kulturpolitikk om den rolla offentlige styresmakter spelar når det gjeld å støtte produksjon og distribusjon av kunst og kultur.» (1995: 13). Denne definisjonen er mer dekkende, da den påpeker at det er rollen staten spiller som avgjør hva slags type kulturpolitikk det er. Den slår også fast hva statens ansvar i kulturpolitikken er: Støtte til produksjon og distribusjon av kunst og kultur.

Når jeg nå har definert begrepet «kulturpolitikk» kan det også være nyttig å avgrense hvilken periode det er snakk om. Jeg anser det som fornuftig å avgrense den kulturpolitiske diskusjonen i denne oppgaven til nettopp perioden fra 1970-tallet og frem til i dag. Dette fordi Kvarv skriver at det var på denne tiden den moderne kulturpolitikken som fremdeles føres i dag ble formet (2014: 25-26). 1970-tallet var «kulturmeldingens tiår», der flere stortingsmeldinger definerte og institusjonaliserte norsk kulturpolitikk. I disse meldingene ser en også tendenser til at styresmaktene vil inn og styre kulturen med den hensikt å løse andre samfunnsproblemer, som for eksempel alkoholmisbruk. Et eksempel på et kulturpolitisk tiltak som har dette formålet er opprettelsen av «ungdomshus» landet over, der ungdommer skulle samles for å bruke fritiden til noe «fornuftig» (Kvarv, 2014: 30). En annen god grunn til å avgrense den kulturpolitiske diskusjonen til perioden fra 1970-tallet og frem til i dag er at også filmpolitikken endret seg dette tiåret (Iversen, 2011: 200-203). Den filmpolitiske utviklingen skal jeg som nevnt komme tilbake til senere i dette kapittelet.

Ifølge Kvarv går kulturpolitikk i praksis, noe enkelt forklart, ut på at offentlige myndigheter støtter kulturen (2014: 25). I de fleste tilfeller er det snakk om økonomisk støtte. Ettersom myndighetene naturligvis ikke kan støtte *all* kultur, blir det også en naturlig «kamp» mellom de kulturelle aktørene om statens støtte (Vestheim, 1995: 13). Og ved at staten favoriserer noe kultur på bekostning av noe annet, kan den på en aktiv måte påvirke kulturen og bruke kulturen til å oppnå positive resultater på andre politiske områder, forsøke å løse andre samfunnsproblemer eller skape arbeidsplasser i kultursektoren. Denne måten å utøve kulturpolitikk på kalles for «kulturinstrumentalisme» (Kvarv, 2014: 28).

Kulturinstrumentalismen er kanskje også den delen av kulturpolitikken som har skapt mest debatt. Særlig er det de som utøver og skaper kulturen selv – kunstnere, forfattere, filmskapere osv. – som kritiserer det at myndighetene skal bruke kulturen til å oppnå andre politiske mål (Vestheim, 2009: 1). Men også i liberale politiske miljøer finner man skepsis. I boken «Skisse til en liberal kulturpolitikk: Kultur for kulturens skyld» skriver forfatterne at kultur og stat skal være adskilt, men at man på grunn av kulturinstrumentalismen ser en sammensmelting her. Selv om de ser det som positivt at staten bidrar til mangfold i kulturen, må dette mangfoldet komme fra kulturaktørene selv, ikke som et pålegg fra staten (Meisingset m.fl., 2012: 149 - 151).

Noe av skepsisen til kulturinstrumentalisme kan komme av at dette er et fenomen man finner i både demokratiske og ikke-demokratiske samfunn. Kvarv skriver også om dette, og kaller det

«ekstrem kulturinstrumentalisme» (2014: 31). Dette finner man særlig i østeuropeiske stater før kommunismens fall. Her var det politisk ideologi som styrte hvilke kunstnere som skulle få statlig støtte. Dette førte i mange tilfeller til at kulturen ble svært ensrettet. Et eksempel på dette finner man i en artikkel av Kari J. Brandtzæg, som forteller om da de to norske kunstnerne Henrik Sørensen og Willi Midelfart dro til Moskva i 1933 for å se på utstillingen «Sovjetisk kunst i 15 år». Kunstnerne likte mye av kunsten de så her, men reagerte på at alt virket «polert», og de følte seg «fremmede» og «usikre» (Brandtzæg, 2006). Når de studerte malerier av sovjetiske ledere følte de liten grad av «ekthet» i verkene, og mente dette var et hån mot staten.

Geir Vestheim (2009: 1) går videre inn på dette i sin artikkel «All kulturpolitikk er instrumentell». I demokratiske samfunn blir det utført kulturinstrumentalisme under den forutsetning at frie valg, ytringsfrihet og åpne forum for debatt er sikret, mens i de totalitære regimene skjer dette under sensur og undertrykking. Vestheim mener derfor at det er ulogisk å kritisere kulturinstrumentalismen i demokratiske samfunn. Det eneste formålet til staten er å støtte kulturaktører slik at de kan skape noe som kommer borgerne til gode, ikke diktere innholdet i kulturen. Sett på den måten er det lite som skiller kulturpolitikk og for eksempel jordbrukspolitikk, der politikerne går inn og støtter jordbruket fordi det skaper produkter som kommer samfunnet til gode. Kvarv mener i likhet med Vestheim at, selv om området er kontroversielt og kan ha utilsiktede konsekvenser, er det vanskelig å tenke seg en virkelighet der staten skal gi midler til kulturen uten å forvente å få noe tilbake. Skattebetalerne forventer mer enn bare kultur. De vil for eksempel ha tilbake arbeidsplasser eller økonomisk vekst. På en annen siden påpeker han at det ikke er noen naturlov som sier at kultur skal være «nyttig» eller «lønnsom» (2014: 30-31).

Staten bruker ulike verktøy for å utøve kulturpolitikk, ikke bare ren økonomisk støtte. David Throsby skisserer opp de ulike «instrumentene» eller verktøyene staten kan ta i bruk i «The Economics of Cultural Policy» (2010: 45-53). Disse verktøyene inkluderer også flere ulike departement dersom man tar utgangspunkt i hvordan den norske staten er strukturert. Det er altså ikke bare Kulturdepartementet som kan utøve kulturpolitikk.

Ifølge Throsby er det første verktøyet finanspolitikk. Staten kan gjennom eierskap av kulturelle institusjoner levere kultur direkte til befolkningen. Disse selskapene kan være en del av et departement, egne statseide aksjeselskap eller selskap der staten er deleier. Dette kan være museer eller teater. I Norge er NRK et eksempel på et slikt selskap. Staten kan også velge å

subsidiere kulturaktører eller kulturinstitusjoner, eller gi direkte støtte eller stipender. Dette er som nevnt den vanligste formen for kulturpolitikk. Målet er å oppnå kvalitet. Et annet finanspolitisk verktøy er skattefritak eller momsfrtak. Både aktører og bedrifter som driver med kultur kan bli fritatt for ulike skatter. Et norsk eksempel er kinofilm, som er momsfrt (NFI, 2014). Staten kan også gi skattelette til privatpersoner og bedrifter dersom de har donert penger til kulturell aktivitet.

Det andre verktøyet Throsby lister opp er regulering. Staten kan regulere i ulike former for å oppnå stabilitet i kultursektoren eller oppnå politiske mål gjennom kulturen. Et eksempel er åndsverkloven som beskytter kunstneres rettigheter til verkene de produserer. Staten garanterer også i de fleste tilfeller andre kulturelle rettigheter, som at urbefolkning skal få praktisere sin kultur, at kulturaktører blir ivaretatt i møtet med markedet, og at kulturaktører er sikret ytringsfrihet. En type kultur som er svært viktig å regulere er mediemarkedet. Spesielt viktig er det at mediene ikke blir for eierkonsentrert, da dette kan påvirke mediens frie stemme. Staten regulerer også innholdet i mediene og sikrer mediemangfold gjennom andre kulturpolitiske tiltak som momsfrtak eller statlig støtte. Det siste området som reguleres er kulturarv og historisk arv, som for eksempel vern av historiske bygninger. Dette er ofte et tiltak som for eksempel kan styrke turisme eller sikre historisk og kulturell kontinuitet.

Staten kan også påvirke den kulturelle industrien på ulike måter for å oppnå resultater, ved å favorisere enkelte industrier økonomisk, gi dem beskyttelse mot konkurranse eller relokalisere dem for å gi en økonomisk «boost» til et geografisk område. Målet med slik politikk er gjerne å hjelpe ny industri opp og gå slik at den kan bidra med skatteinntekter til staten eller hjelpe industrier som staten tror kan sysselsette befolkningen. Staten offentliggjør gjerne også nasjonale industrielle strategier for å styre dem konkret. Filmmeldinger kan ses på som en slik nasjonal strategi som på konkret vis styrer filmindustrien.

Mange av de ovennevnte verktøyene handler om sysselsetting, og arbeidsmarkedet innad i kultursektoren er også noe staten regulerer. Dette gjøres gjerne gjennom fagforbund, HMS-regler eller tariffavtaler. Svært mange i kultursektoren er selvstendig næringsdrivende eller jobber freelance og da kan staten sikre deres rettigheter.

Det siste verktøyet Throsby skriver om er handelspolitikk. Kultureksport er noe staten kan bruke for å skape forbindelser med andre nasjoner, men er ikke nødvendigvis for økonomisk

vinning. I alle fall ikke på kort sikt. Staten kan også beskytte spesielle kulturaktører ved å innføre importkontroll med kvoter eller tollavgifter. I andre tilfeller kan staten hjelpe for eksempel filmdistributører med å eksportere norsk film ved å senke tollavgiftene.

Mens 1970-tallet først og fremst handlet om å engasjere befolkningen i kulturlivet ved at man gjennom det utvidede kulturbegrepet tok amatørkulturen og idretten inn i den kulturpolitiske varmen, kaller Kvarv 1980-tallet for «den instrumentelle tenkingens tiår» (2014: 30). Med dette menes at man i enda større grad brukte kulturpolitikken som et «instrument» for å oppnå resultater i samfunnet. Med Willoch-regjeringen i 1981 kom det også nye krav til kulturen fra statens side (Kvarv, 2014: 75). Nå skulle også markedet inn og regulere kulturlivet, ved høyere krav til egeninntjening, sponing og reklame samt mer fokus på media. Tanken var også at kulturen skulle ha en smitteeffekt på næringslivet og gjøre dette mer kreativt. Slik kunne man argumentere for at kulturen skapte økonomisk vekst. På en annen side kan dette også se ut som en forklaring på hvorfor man skal gi store statlige beløp til kulturen (2014: 30-31). Også denne tankegangen har møtt og møter fortsatt skepsis i de liberale miljøene. «Mye kultur er næring i seg selv og har ingen oppgaver med å hjelpe andre næringer.» (Meisingset, 2012: 139).

Kvarv argumenterer videre for at mediepolitikken kan symbolisere enda et nytt skifte i norsk kulturpolitikk (2014: 76). Det var nettopp i mediepolitikken at ulike syn på kulturpolitikk var mest tydelige. Mens de ulike Arbeiderparti-regjeringene i etterkrigstiden hadde fokusert på mediemonopol, opphevet i praksis Willochs Høyre-regjering NRK-monopolet i 1981 da det ble åpnet for kommersiell satellitt-TV. Dette gjorde at den norske befolkningen ble introdusert for de kommersielle satellitt-TV-kanalene TV3 (1987) og TV Norge (1988). Regjeringen åpnet også for kommersielle radiokanaler (Kvarv, 2014: 93). Man kan på den måten si at det private markedet og kultursektoren fikk mer og mer med hverandre å gjøre, og båndene til Velferdsstaten ble svekket. Dette fenomenet så man også i andre land. David Throsby beskriver i «The Economics of Cultural Policy» en konferanse i Mexico City i 1967, der det ble bestemt at man de neste årene skulle produsere en serie rapporter der verdens land presenterte hva de så på som kulturpolitikk. Throsby skriver at overraskende få av disse rapportene fra 70- og 80-tallet nevnte noe om økonomi i kulturen, men konsentrerte seg om viktigheten av et lands «creative arts». (Throsby, 2011: 1-2).

Denne utviklingen hadde stor betydning for kulturpolitikken (Kvarv, 2014: 96). Media fikk en mye sterkere rolle å spille, og internasjonale kulturelle uttrykk kom mer til syne i folks hverdag.

Den typen kultur som ble formidlet gjennom media, det være seg musikk eller film, fikk også et sterkere preg av å være en forbruksvare enn tidligere kultur som skulle være åndelig opplysende. Dette er et syn som har fortsatt frem til i dag.

Det var de liberale kreftene i Høyre som presset disse tankene frem, da de forholdt seg til kunst og kultur som en vare som kan omsettes på markedet. På den måten begynte man å se på media – og senere også kultur generelt – som en næring (2014: 98-99). Jeg tolker dette som det viktigste poenget som kan forklare hvordan kulturpolitikken endret seg i denne perioden. Kultur var ikke lenger bare et politisk instrument som kunne brukes til å oppnå mål på andre politiske områder, men også en form for industri som kunne skape arbeidsplasser, økonomisk vekst og statlige inntekter. Dette perspektivet skal jeg komme tilbake til senere i dette kapittelet.

Når vi nå har gått gjennom de viktigste trekkene i den kulturpolitiske utviklingen frem til 90-tallet, kan det være nyttig til slutt å se på hva som preger kulturpolitikken i dagens samfunn. Kvarv skriver at norsk politikk særlig er preget av et sett med tre ulike verdier, som også påvirker kulturpolitikken, kanskje i større grad enn andre politiske områder (2014: 80-81).

Så langt i dette kapittelet har vi sett at kulturpolitikken i starten var preget av statlig styring og de sosialdemokratiske ideene om likhet og fellesskap. Staten tok seg av all kulturell virksomhet. Dette kaller Kvarv for de «egalitære verdiene». Et annet ord for at noe er egalitært er «likeverd» eller nettopp «likhet» (Gundersen, 2016). Disse verdiene knyttes også til de sosialdemokratiske verdiene, og det kan være en forklaring på den kulturpolitikken som ble ført av Arbeiderpartiet i etterkrigsårene.

På 70-tallet så vi at kulturpolitikken gikk gjennom en endringsfase med «det utvidede kulturbegrepet», og mens staten fortsatte å ta seg av tradisjonell kultur fikk kommunale styresmakter ansvar for den nye kulturen som omfattet idrett og lokalt frivillig engasjement innen kultur. Verdiene som preget kulturpolitikken i denne perioden kaller Kvarv for «selvstyreverdiene» (2014: 81). Sentralt her er det tre verdiene autonomi (frihet), demokrati og effektivitet, eller økonomisk rasjonalitet.

På 80-tallet fikk derimot landet sin første borgerlige regjering siden før 2. verdenskrig, og vi så at markedskreftene fikk en rolle i kulturpolitikken. Som nevnt var det de liberale kreftene i Høyre som ledet an i omforme særlig mediepolitikken, og Kvarv mener at de «liberale



verdiene» står sentralt i formingen av kulturpolitikken i denne perioden (2014: 80). I den liberale samfunnsmodellen står rettsstaten sentralt, og historisk skulle denne sikre at loven og en uavhengig dømmende makt skulle beskytte hver enkelt borger mot overgrep fra statlige myndigheter.

Over tid hevder Kvarv at disse tre verdsettene jobber både mot og med hverandre i norsk politikk, og også innenfor kulturpolitikken. Det er disse verdiene som har preget utviklingen av den norske kulturpolitikken, og preger den også i dag. Men slik jeg ser det er det fortsatt begrepet «kulturinstrumentalisme» som best forklarer hvordan den norske staten har utøvd kulturpolitikk, og ulike grader og varianter av denne instrumentalismen kan knyttes til de ulike verdsettene som preger det politiske landskapet i Norge.

Før jeg ser nærmere på hvordan næringspolitiske ideer har påvirket norsk kultur, skal jeg redegjøre for hvordan politikken har formet det kulturelle feltet denne oppgaven hovedsakelig handler om – nemlig film.

## **2.2 Filmpolitikken: Fra kontroll og skatt til statlig involvering**

Fra 1911 til 2011 ble det spilt inn rundt 700 spillefilmer i Norge (Iversen, 2011: 12). I likhet med kulturpolitikken har også norsk filmpolitikk endret seg over tid, og statens syn på hva norsk film skal være har i stor grad fulgt de kulturpolitiske utviklingene som jeg har redegjort for i delkapittelet over. Siden filmpolitikken også er et stort tema må jeg gjøre noen avgrensninger. Jeg skal derfor holde meg til de delene som kan bidra til å belyse denne oppgavens problemstilling og gå gjennom filmpolitikkens utvikling i korte trekk. Jeg kommer av den grunn ikke til å fokusere på innholdet i norsk film, men hvordan staten har styrt feltet, og hvordan filmen har utviklet seg som næring. Jeg vil også utelukkende forholde meg til norsk spillefilm, siden det er en av avgrensningene jeg nevnte allerede innledningsvis i denne oppgaven.

For å peke på hva filmpolitikk er og går ut på, kan man gjerne bruke Geir Vestheims definisjon av kulturpolitikk. Altså går det ut på hvilken rolle staten spiller i å støtte produksjon og distribusjon av film. Gunnar Iversen ved NTNU er en sentral forsker innen norsk filmhistorie, og han har også skrevet en del om den norske filmpolitiske utviklingen.

Ifølge Iversen ble den nye underholdningsformen som film var, møtt med en del skepsis på begynnelsen av 1900-tallet, og kinoenes virksomhet ble kontrollert av politimyndighetene i hver kommune etter «Lov angaaende Adgang til at give dramatiske og andre offentlige Forestillinger» fra 1875, også kjent som teaterloven (2013). Loven ga politiet myndighet til å aktivt stoppe filmer, og redigere dem dersom deler av innholdet ble ansett som upassende. I 1913 kom en egen lov for filmvisning, kinoloven, eller «Lov om offentlig forevisning av kinematografbilleder». Denne loven hadde hovedsakelig tre funksjoner: Kommunestyrene tok over ansvaret for å regulere kinovirksomhet, det ble listet opp krav til kinolokalene og ikke minst skulle filmsensur bedrives av det nyopprettede sensurorganet Statens Filmkontroll. Sistnevnte del kan sies å være starten på norsk filmpolitikk, da det var staten som fra nå av bestemte hvilke filmer som ble tillatt vist i landet. Dog kan man ikke si at denne formen for filmpolitikk var stimulerende eller bidro til at film som kulturmiddel kunne løse problemer i samfunnet slik kulturpolitikken etter hvert utviklet seg. Denne filmpolitikken var kun kontrollerende. Og med tanke på at samfunnet på denne tiden led av moralsk panikk og det meste av filmer som tøyde strikken ble stoppet (Iversen, 2013), kan man også si at denne politikken grenset til en grad av ekstrem kulturinstrumentalisme som jeg redegjorde for i forrige delkapittel.

I motsetning til annen kultur, kan man argumentere for at staten så på spillefilm som en næring eller kilde til statlige inntekter allerede fra begynnelsen. Dette på grunn av «luksusskatten», en skatt som ble krevd inn på varer og tjenester som var å anse som ikke-nødvendige, eller en luksus (Iversen, 2013). På en annen side kan det at staten så på film og det meste av annen kultur som en «unødig luksus» også si noe om myndighetenes forhold til kultur generelt – de så i alle fall ikke på dette som noe som kunne komme samfunnet til nytte som annet enn lett underholdning.

Film ble beskattet mellom 1920 og 1969 (Iversen, 2013). 10% av billettinntektene skulle gå til staten. I 1940 ble dette økt til 40% for utenlandsk film og 25% for norsk film. Siden staten heller ikke bidro med støtte til produksjon av norsk film ble økonomien i bransjen dårlig og det ble produsert svært lite film i årene før andre verdenskrig, og enda mindre etterpå.

Men det ble bedre etter hvert. Etter krigen var Kristoffer Aamot direktør for Oslo Kinematografer (kinovirksomheten i byen), i tillegg til at han satt i styret i landets statlige filmselskap, Norsk Film A/S (Iversen, 2011: 135-137). I 1946 skrev han et leserinnlegg i

Arbeiderbladet der han tok til orde for å fjerne luksusskatten, ettersom den medførte at en film måtte selge et urealistisk høyt antall billetter for å tjene inn igjen produksjonskostnadene. Og han ble til dels hørt. Samme år, i budsjettmeldingen til Stortinget, signaliserte regjeringen for første gang at de så på film som et positivt kulturtilbud. I 1947 ble Statens Filmråd som skulle være rådgivende organ for statens støtte til filmproduksjon opprettet, samtidig som at staten opprettet Statens Filmfond. Men luksusskatten ble opprettholdt, noe som førte til at filmfondet i realiteten bare refuserte midlene staten tok inn på skatt.

I 1948 ble Stotingsproposisjon nr. 85 1948, «Om ymse filmtiltak» lagt frem, og her ble den statlige støtten til film styrket, samtidig som luksusskatten ble satt ned til 20% (Iversen, 2011: 138-139). Staten opprettet også Statens Filmsentral som skulle lage oppdragsfilmer og dokumentarer som var i landets interesse. Filmarbeidere kunne på den måten jobbe her og tjene til livets opphold når de ikke laget film. Staten begynte også å dele ut pengepremier til særskilt godt filmarbeid. I 1950 fikk bl.a. Norsk Film A/S en produksjonspremie på 60 000 kroner for filmen «Gategutter». Dette var en ganske høy sum på denne tiden.

I årene etter ble det forsøkt ulike modeller for statlig støtte av norsk spillefilm. Den første kom i 1950, og var en garantiordning hvor staten gikk inn og dekket eventuelle underskudd en produksjon hadde hatt (Iversen, 2011: 155-160). Problemet var at det var et tak på 300 000 kroner i totale produksjonskostnader, mens en gjennomsnittlig film kostet rundt 450 000 kroner å produsere. Et annet problem var at filmen måtte holde en viss kunstnerisk kvalitet dersom den skulle få underskuddstøtte. Siden støtten var for lav gikk dette utover kvaliteten på filmene, fordi produsentene ville gjøre dem billigst mulig. Det var Statens Filmråd som skulle vurdere filmene, og de følte seg i mange tilfeller tvunget til å godkjenne flere filmer til tross for at de visste at den overgikk taket på produksjonskostnader, og at mange av filmene heller ikke holdt høy nok kunstnerisk kvalitet.

I 1955 ble billettstøtten innført, en ordning som fortsatt er i bruk i dag (Iversen, 2011: 160). Dette er en automatisk ordning som gir etterhåndsstøtte dersom en film oppnår et visst antall solgte billetter. Ordningen sikret ikke nødvendigvis kvalitet eller innfridde ideologiske mål staten hadde satt seg, men den stimulerte til å produsere filmer som publikum likte. I tillegg ble produsentene sikret en statsgaranti for lån på opptil 150 000 kroner.

Statlig støtte til film ble ikke satt i skikkelig system før i 1964 (Iversen, 2011: 161). Dette året ble støttesystemet lagt om, og Statens Filmproduksjonsutvalg ble opprettet. Utvalget skulle utdele en forhåndsstøtte basert på kvaliteter i manus, samt en kalkyle for kostnadene. Det var ikke noe øvrig tak på denne støtten, fordi utvalget var med på å regulere budsjettet for filmene gjennom forhåndsstøtten og kalkylen. Billettstøtten ble også videreført. Dette gjorde det tryggere for filmprodusenter å produsere film, da de i mange tilfeller kunne basere seg på forhåndsstøtten og trengte ikke å tenke på salg av billetter. Billettstøtten ble i så fall en bonus som premierte populærfilm. I 1969 ble også luksusskatten på film avviklet, noe som førte til enda bedre forhold for norsk filmbransje.

Det finnes også eksempler i filmpolitikken på at staten gikk direkte inn og bestilte en konkret film (Iversen, 2011: 188). «Marianne på sykehus» fra 1950 er en slik film. Statens Filmsentral, som ellers drev med dokumentar- og opplysningsfilm, produserte filmen på oppdrag for Sosialdepartementet med støtte fra Rikstrykdeverket. Dette var også den første barnefilmen som ble produsert etter andre verdenskrig.

Men selv om bedre støtteordninger var kommet på plass, var ikke filmarbeiderne helt fornøyde. Som jeg nevnte i forrige delkapittel kom et lite vendepunkt i 1970. Dette året fikk regissøren Pål Løkkeberg avslag på produksjonsstøtte fra Statens Filmproduksjonsutvalg (Iversen, 2011: 202-203). Han hadde skrevet et historisk vikingdrama sammen med forfatteren Jens Bjørneboe, men utvalget mente den havnet mellom to «stilstoler», en realistisk og en mystisk. Løkkeberg var ikke enig, og klagebrevene hans gikk helt til Kongen. Senere publiserte filmmagasinet Fant både avslaget og brevet til Kongen, samt flere artikler om norsk films tilstand. Dette markerer et klimaks i en konflikt mellom filmbransjen og staten som hadde bygget seg opp gjennom hele 60-tallet.

Mange filmskapere mente at Statens Produksjonsutvalg favoriserte enkle og mer tradisjonelle filmer, og derfor hindret kunstnerisk utforskning og utvikling i norsk film. Konflikten handlet også om at det delvis statlig eide produksjonsselskapet Norsk Film A/S var ledet av produsenter som ikke hadde interesse for mer kunstnerisk avanserte filmer (Iversen, 2011: 207-208). Økonomisk var selskapet også såpass dårlig styrt at det nesten ikke fikk produsert filmer på 60-tallet. Konflikten med selskapet resulterte i to boikotter, der filmskapere fikk presset gjennom endringer og regissør Erik Borge ble til slutt ansatt som kunstnerisk leder. Han fikk ryddet opp

i selskapets økonomi og utover på 70-tallet utviklet dette seg til å bli en storprodusent av norsk film.

Men selv om det ble produsert mer film, sluttet publikum å se norsk film på kino (Iversen, 251-252). En del komedier, som «Olsenbanden»-filmene og animasjonsfilmen «Flåklypa Grand Prix» (1975) gjorde det bra, men de mer kunstnerisk ambisiøse filmene hadde et svært begrenset publikum. Kritikerne mente at norske filmer manglet mål og mening og virket uferdige. I Filmmagasinet med På Bang-Hansen som ble sendt fra Filmfestivalen i Skien i september 1980, sa blant annet filmkritiker i Bergens Tidende, Jan Landro: «Jeg vil si at de norske filmene som har vært vist her, gir bare ytterligere næring til de som hevder at norsk filmproduksjon i dag ligger på noe nær et lavmål.» (NRK TV, 1980). Her mente også flere at det måtte legges mer fokus på filmarbeidet, og at produsenter burde være strengere med hva som skulle få gå videre til produksjon.

Staten tok etter hvert grep i situasjonen, og lanserte en ny filmpolitikk i 70- og 80-årene (NFI, 2016, nr. 1). Et statlig filmråd ble stiftet, som skulle innføre tiltak som manuskriptutdanning og etterutdanning. I tillegg fikk Norsk Film A/S midler til å opprette et studie som skulle videreutdanne norske filmfolk. Det meste av filmmidlene ble forvaltet gjennom kommunale fond.

Disse grepene fikk resultater, og fra 1993 og utover gikk det bedre med norsk film (NFI, 2014). Norsk Filmproduksjonsutvalg ble erstattet med at Norsk Filminstitutt fikk en konsulent som skulle vurdere produksjonstilskudd. Men publikumstallene var fortsatt lave, og Kulturdepartementet omstrukturerte derfor Norsk Filminstitutt i 2001, slik at denne institusjonen fikk full kontroll over alle statlige midler til norsk film, en modell som fortsatt er gjeldende i dag. Den nye institusjonen skulle sikre høyt produksjonsvolum, mangfold og «en overenskomst med publikum». Norsk Film A/S la ned sin spillefilmproduksjon og fortsatte i stedet som et studio- og etterarbeidsselskap.

Denne utviklingen i norsk filmhistorie vitner om litt av den samme utviklingen man så i politikken på kulturområdet. Fra å kun kontrollere filmtilbudet og kreve inn luksusskatt, begynte staten sakte men sikkert å anerkjenne norsk film som et viktig kulturtilbud og gå inn med konkrete støtteordninger etter andre verdenskrig. Filmpolitikken ble videre demokratisert gjennom at mer filmmidler ble forvaltet gjennom kommunale fond. Etter hvert ble det på 70-

og 80-tallet mer fokus på kvalitet og økonomisk styring i tråd med den liberale kulturpolitikken som ble ført på denne tiden.

Ordningene så ut til å fungere, eller i alle fall ha effekt rent filmpolitisk sett. Staten så at ordningene som ble innført i 1950 senket kvaliteten, og lanserte derfor billettstøtten fem år senere som favoriserte populære filmer. Dette skapte et voldsomt fokus på komedie, og staten innførte derfor et system i 1964 som stimulerte til kvalitet, et arbeid som fortsatte i ulike former frem til i dag. Man kan derfor si at det etter hvert ble ført en svært aktiv filmpolitikk med klare mål. De filmpolitiske tiltakene kan etter hvert ses på som konkrete eksempler på kulturinstrumentalisme.

Jeg har nå redegjort for de viktigste kultur- og filmpolitiske utviklingene i Norge. Som jeg har vært inne på begynte økonomi å bli et viktigere spørsmål i sektoren utover på 80-tallet, som en konsekvens av at den nye mediepolitikken behandlet kulturprodukter mer og mer som en vare. Jeg skal derfor gjøre en gjennomgang av konkrete næringspolitiske tiltak i norsk kultur- og filmpolitikk før jeg går videre med å diskutere filminsensivordningen.

### **2.3 Diskusjon: Næringspolitiske tiltak i filmpolitikken**

I introduksjonskapitlet til denne oppgaven nevnte jeg at ordlyden har forandret seg noe fra den filmmeldingen som ble lagt frem i 2007, til den som kom i 2015. I den nye meldingen hadde uttrykkene «bærekraftig bransje» og «sunn økonomi» kommet inn. Jeg stilte spørsmål ved om dette markerte et skifte i filmpolitikken. Skulle bransjen fokusere mer på økonomi og næringsutvikling? Som vi så i forrige delkapittel kan det virke som at statens filmpolitikk har vært mer fokusert på det økonomiske aspektet enn den har vært i kulturpolitikken generelt, og at norsk film lenge måtte klare seg på egen hånd uten statlig støtte. Når den økonomiske støtten omsider kom var det i form av skatterefusjon eller etterhåndsstøtte basert på antall solgte billetter. Etter hvert begynte staten å innføre tiltak som skulle styrke kunstnerisk kvalitet, men ikke lenge etter dette begynte det også å komme politiske krav om økonomisk styring.

Leena Mannila argumenterer i boken «Norsk filmbransje – makt, ære, ytringsfrihet» for at norsk film i stor grad er regulert av en pengestyrte politikk (2007: 16). De fleste filmpolitiske tiltakene har kommet i en eller annen form for penger. Billettstøtten som kom så tidlig som 1950, var ment å oppfordre bransjen til å produsere filmer som ble godt likt av publikum. Mannila skriver

også at dersom de filmpolitiske tiltakene ikke har vært i form av direkte pengestøtte, har de vært ønsket om bedre salg. Boken er videre sterkt orientert rundt kvinners plass i norsk film, og det er ikke et fokus i denne oppgaven. Men hun påpeker at dersom du har egenkapital på plass, eller investorer, er det svært enkelt å få offentlig støtte til å lage film. Du kan til og med få støtte selv om du ikke er filmfaglært, ifølge Mannila. Stemmer dette?

Har de filmpolitiske tiltakene egentlig vært næringspolitikk hele veien?

Før vi kan finne et svar på det må vi vite hva «næringspolitikk» er. Victor D. Norman hevder i «Næringspolitikk og økonomisk utvikling: Norge fra gjenreisning til gjenreisning» at det ikke er hensiktsmessig å gjøre noen klar definering, da dette kan endre seg over tid eller ut fra hva man snakker om (1996: 10). Han presiserer at ikke nødvendigvis bare Næringsdepartementet bedriver denne formen for politikk. Ulike former for skattepolitikk kan også være næringspolitikk dersom en spesiell skatt er ment å påvirke næringslivet. Det nærmeste han kommer en definisjon blir derfor at næringspolitikk er tiltak som har som hovedmål å påvirke næringsutviklingen på en eller annen måte. «På en eller annen måte» blir som Norman innrømmer litt vagt. Torgeir Reve og Erik W. Jakobsen er begge professorer i økonomi, og de definerer næringspolitikk slik: «Næringspolitikkenes oppgave er å legge forholdene best mulig til rette for et konkurransedyktig næringsliv.» (2007: 197-199). De forklarer videre at dette handler om å styrke innovasjon og produktivitet og å gjøre landet eller en region attraktivt for bedrifter som skal klare seg i internasjonal konkurranse. De påpeker også at næringspolitikken har forandret seg, fra å før være opptatt av beskyttelse og subsidiering av eksisterende næring, til å i dag handle mer om kompetanseheving og styrking av norske bedrifter i internasjonal konkurranse. I likhet med den utviklingen vi så innen kulturpolitikken, har også næringspolitikken fått en mer markedsbasert form og hele samfunnsøkonomien har vært preget av deregulering, avmonopolisering og salg av statlige bedrifter.

Reve og Jakobsen presiserer også at næringspolitikken ikke nødvendigvis utøves av et Nærings- eller handelsdepartement, men at flere departementer kan drive med dette på tvers av ulike politiske områder (2007: 201). Med et så bredt perspektiv kan det bli vanskelig å finne en presis definisjon. Det er derfor vanlig å skille mellom den «brede» og den «smale» næringspolitikken. Tilhengere av en aktiv næringspolitikk har gjerne et mål om å rette den inn mot selektive områder av økonomien. Disse selektive tiltakene må ikke nødvendigvis rettes mot *næringer* i tradisjonell forstand heller.

I følge Norman må man ha som utgangspunkt når man diskuterer næringspolitikk at markedet i utgangspunktet skal være selvregulerende (1996: 10). Dersom visse vilkår ligger til grunn skal markedet selv gi gode nærings- og arbeidsvilkår. Hvis man ønsker at staten skal gå inn med politiske tiltak som påvirker næringsvirksomheten må man først kunne bevise at disse tiltakene vil gjøre ting bedre. Bevisbyrden ligger da på dem som ønsker å utøve næringspolitikk. Grunner for å utøve næringspolitikk kan ofte plasseres i tre kategorier: Markedssvikt, konkurransesvikt eller nasjonale interesser (1996: 11-16). Det virker som han her sikter til den «smale» næringspolitikken som Reve og Jakobsen beksrev.

Hva så med kulturen? Blir den påvirket av næringspolitikken på den måten Reve og Jakobsen beskriver?

For å kunne bruke disse teoriene om næringspolitikk på kultursektoren er vi nødt til å definere et marked. Her kunne vi for eksempel valgt oss «kulturmarkedet». Men dette blir noe diffust og u håndterlig, da kulturmarkedet i praksis er mange forskjellige typer marked, med ulike former for kultur som omsettes på markedet på ulike måter. For å snevre mer inn velger jeg derfor å bruke «det innenlandske norske filmmarkedet» som eksempel på et kulturelt marked. Med dette mener jeg det markedet der norsk film selges på kino i form av billetter. Dette markedet fungerer som tidligere beskrevet på den måten at et visst antall norske filmer har premiere et år og konkurrerer deretter om publikum.

Deretter kan vi forsøke å sette det vi så i den filmpolitiske utviklingen i forrige delkapittel opp mot Normans tre teorier om nødvendige grunner til å gå inn i markedet med næringspolitiske tiltak.

Den første grunnen til å utøve næringspolitikk er dersom det oppstår en markedssvikt (Norman, 1996: 13-14). Markedssvikt innebærer at konkurransen mellom aktørene fungerer, men ressursene utnyttes ikke godt nok. Det er hovedsaklig tre forhold som kan føre til dette: Lav tilgang til fellesgoder, bedrifter har for mange neagative ringvirkninger eller at det blir et skjevt forhold i informasjon mellom aktørene på markedet. Men jeg skal bare gå inn på ett av dem, som gjelder tilgangen til felles goder. Man skiller tradisjonelt mellom felles og private goder. Et privat gode er noe som blir brukt opp etter engangsbruk, for eksempel mat. Idet en banan er kjøpt og brukt finnes ikke denne individuelle bananen på markedet lenger. Et godt eksempel på et felles gode er en offentlig park. Parken kan ikke «brukes opp» uansett hvor mange som



benytter seg av den. Dersom markedssvikt fører til at det blir for få felles goder vil det bli behov for at staten går inn og korrigerer markedet ved å bruke næringspolitiske virkemidler. Norman mener det er spesielt fornuftig at staten tar ansvar for at samfunnet er forsynt med felles goder. Vi kan se på film som et slags felles gode. Selv om et individ kjøper filmen ved å kjøpe en kinobillett, blir den ikke brukt opp fordi det finnes mange kopier av den, og en aktør kan ikke hindre andre i å kjøpe billett til samme film. Som vi så fra filmpolitikken var det vanskeligheter etter andre verdenskrig. På grunn av eksterne faktorer (luksusskatten) ble det ikke produsert nok film, selv om staten hadde begynt å se på film som et felles kulturelt gode. Dette kan ses på en svikt i filmmarkedet – publikum var i ferd med å få for liten tilgang til fellesgodet film. I et slikt tilfelle mener Norman at den eneste løsningen er at staten går inn og tar kontroll. Og det var dette staten på et vis gjorde på det norske filmmarkedet, først ved å innføre økonomisk støtte, og utover på 50- og 60-tallet innføre flere og flere ordninger som skulle sikre at tilgangen til fellesgodet film ble gjenopprettet. På et tidspunkt tok også staten kontroll over deler av produksjonen ved å kjøpe seg inn i filmselskapet Norsk Film A/S. På denne tiden var norsk film i større grad enn næring enn den er i dag, og man kan derfor si at dette var et konkret eksempel på at staten gikk inn med næringspolitiske tiltak i kultursektoren.

En annen grunn til at staten må gripe inn kan være konkurransesvikt (Norman, 1996: 14-15). Dette skjer dersom konkurransen forsvinner på markedet på grunn av monopol, duopol eller oligopol. Konsekvensen blir at prisene presses opp til over det konsumentene er villige til å betale. I slike tilfeller må staten gå inn og bryte opp markedet eller bedrive prisregulering. Det er vanskelig å plassere forholdene i norsk film inn i denne teorien. Det er svært sjelden konkurranse mellom norske filmer fordi det produseres såpass få i året, og det er heller ikke ønskelig med konkurranse siden Norge er et lite språksamfunn. I nyere filmhistorie så man et tilfelle av konkurranse mellom norske filmer i 2010 og 2011 fordi det var laget flere enn normalt (Iversen, 2011: 293). Dette var en situasjon som var uvant for filmbransjen og man fryktet at det var for mye for publikum. Et teoretisk scenario som kunne oppstått var om konkurranse mellom kinoene var ønskelig men ikke skjedde, men disse er kommunalt drevet og skal heller ikke konkurrere med hverandre. Prisene er også regulert. Jeg ser derfor ikke at teorien om konkurransesvikt passer til det norske filmmarkedet.

En tredje grunn til at staten kan gå inn med næringspolitikk er nasjonale interesser (Norman, 1996: 15-16). Nasjonale interesser kan for eksempel være at man ønsker mer eksport av en vare. For å gjøre dette regulerer man enten tollavgiftene, eller oppfordrer til næringsklynger.

En næringsklynge er geografisk område der en spesifikk industri etablerer et stort antall bedrifter. I Norge er møbelindustrien på Sunnmøre en slik næringsklynge. I USA er Silicon Valley en næringsklynge av IT-bedrifter. Formålet med næringsklyngene er å konsentrere kompetanse slik at industrien kan samarbeide om å produsere for eksport. Rundt år 2000 opplevde Norge stor internasjonal suksess med flere filmer (NFI, 2014). Dette hadde mange positive virkninger. Det internasjonale markedet fikk øynene opp for norsk film, og det inspirerte bransjen her hjemme til å jobbe for en mer internasjonal kvalitet på filmene. Dette fulgte staten opp med filmmeldingen i 2007, der man ønsket at norsk film skulle ha en innenlands markedsandel på 25% og doble eksporten innen 2010 (Iversen, 2011: 293-297). For å få til dette ble det bevilget mer penger til film, samtidig som at man slo sammen Filmfondet og Norsk Filminstitutt. Nå var det én institusjon som skulle dele ut det meste av nasjonale filmmidler. Selv om man ikke opprettet en spesifikk næringsklynge for filmindustrien rundt Norsk Filminstitutt, sentraliserte man filmpolitikken der et av målene var mer eksport. Man kan derfor si at dette var et næringspolitisk tiltak.

Til nå har jeg fokusert denne oppgaven rundt det nasjonale perspektivet på film- og næringspolitikk. Men flere medievitere peker på at det ikke bare er nasjonale interesser som spiller en rolle i moderne filmpolitikk. Ulf Hedetoft forklarer at det gjennom hele etterkrigstiden har vært Hollywood som har dominert filmmarkedet (2000: 280-282). Problemet med Hollywood-dominansen kontra mindre lands produksjonskapasiteter og kommersielle muligheter har ikke fått veldig mye oppmerksomhet innen filmvitenskapen (Norðfjörð, 2007: 44). Selv om enkelte større europeiske land klarer å konkurrere med Hollywood-produksjonene, vil de mindre landene ikke klare å produsere nok til dette. Grunnene til dette er at det kommersielle markedet for film i de små europeiske språksamfunnene er for små. Dette gjør også statlig finansiering av film nødvendig, og debatten om dette høyst aktuell. For at nasjonal filmproduksjon skal kreve mindre statlige midler vil det være nødvendig med mer samproduksjon på tvers av landegrensene.

Flere og flere europeiske nasjoner begynner nå å se fordelene med samproduksjon på tvers av nasjoner (Hjort, M. og Petrie, D., 2007: 8-9). Mens Hollywood etablerte en kommersiell filmindustri som opererte på et fritt marked, var europeisk film stort sett statlig subsidiert med bakgrunn i ønsket om at film skulle være et kulturelt gode som kunne opplyse og utdanne befolkningen. Disse to retningene ser man at i større og større grad smelter sammen på det globale markedet, ved at USA i større grad samarbeider på produksjoner med andre land, og at

andre mindre land produserer film gjennom såkalt samproduksjon. Denne trenden har i nyere tid vært med på å påvirke og endre enkelte lands filmpolitikk, og insentivordninger kan i stor grad ses som et svar på dette.

Innledningsvis til dette delkapitlet definerte jeg næringspolitikk som et sett politiske tiltak som skal legge forholdene til rette for et mest mulig konkurransedyktig næringsliv. Videre definerte jeg det norske filmmarkedet. Ved å bruke Normans teorier om hvorfor staten skal ha behov for å regulere næringslivet, ser vi svake eksempler i filmpolitikken på dette. Det blir også merkelig å se på filmmarkedet som et næringsliv som skal være konkurransedyktig fordi dette ikke er ønskelig fra statens side. Allikevel ønsker staten at filmbransjen skal blomstre og klare seg så langt det er mulig uten statlig støtte, men ser at det er nødvendig at staten har en aktiv rolle i norsk film fordi det er et felles gode.

De mest aktive næringspolitiske tiltakene kan sies å være de som skal stimulere til internasjonal eksport av norsk film. Noe annet som skjedde på 2000-tallet var opprettelsen av Norsk Filmkommisjon (NFI, 2014). Filmkommisjonens oppgave er å hjelpe internasjonale aktører som ønsker å spille inn hele eller deler av en film i Norge. Det statlige ønsket om å gjøre norsk film mer tilstedeværende internasjonalt og internasjonal film mer tilstedeværende i Norge må ses på som to varianter av næringspolitikk.

Insentivordningen er også et tiltak som skal styrke norsk filmbransjes omgang med internasjonale aktører. Men er den næringspolitikk eller kulturpolitikk? I det neste kapitlet skal jeg se nærmere på økonomiske insentiver og insentivordninger i andre land.

## 2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at den moderne kultur- og filmpolitikken i Norge har gått gjennom store endringsprosesser. Fra at man i starten styrte disse sektorene ut fra de sosialdemokratiske eller egalitære verdiene om likhet, gikk man på 70-tallet inn i en periode med selvstyreverdier der «det utvidede kulturbegrepet» innebar at kommunene fikk ansvar for den nye kulturen. 80-tallet ble mer preget av de liberale verdiene, og det ble mer fokus på markedskreftene både innen kulturen og spesielt i filmpolitikken. En utvikling som har fortsatt frem til i dag.

Vi har sett at «kulturinstrumentalismen» er det mest brukte verktøyet av staten når kulturpolitikken skal utøves. Innenfor filmpolitikken kan mye tyde på at staten har hatt en mer offensiv politikk og kulturinstrumentalismen kommer tydeligere frem på dette området.

Videre testet jeg Norman og Reve og Jakobsens teorier om næringspolitikk på et spesifikt filmmarked, men vi så at det kan være utfordrende å skille mellom hva som er næringspolitikk og hva som er generell kulturpolitikk. I alle fall om man skal analysere dette innenfor rammene som kalles «smal» næringspolitikk. Innen filmpolitikken kan en se mange tiltak som kan minne om næringspolitikk, men som ikke kan sies å være det i sin rette forstand siden hele filmbransjen sett under ett ikke kan sies å være en næring. Det kan hende at enkelte av tiltakene heller vil falle innenfor den «brede» næringspolitikken. Dette skal jeg komme tilbake til senere i denne oppgaven.

De tiltakene som har å gjøre med internasjonalt samarbeid minner mer om tradisjonell næringspolitikk. I det neste kapitlet skal jeg gå gjennom økonomiske insentiver og se på både europeiske modeller og den norske insentivordningen. Jeg skal også gjøre en analyse av høringssvarene som kom i forkant av den nye insentivordningen.

# Kapittel 3      Insentivordninger for film

Jeg har til nå gått gjennom hovedtrekkene i de teoretiske områdene jeg fokuserer denne oppgaven rundt, nemlig kulturpolitikk (og filmpolitikk) og hvordan næringspolitikk fungerer, samt forholdet mellom disse to politiske områdene. Jeg vil bruke dette teoretiske grunnlaget videre i denne oppgaven for å besvare problemstillingen.

I dette kapittelet skal jeg foreta en analyse av ulike europeiske insentivordninger som allerede har vært i bruk en stund. Jeg kommer til å konsentrere meg om tre land: Island, Irland og Malta. Videre vil jeg sammenligne disse landenes ordninger med den norske modellen.

Men først er det viktig å definere hva økonomiske insentiver for film er og hvordan de er ment å fungere i næringspolitisk så vel som kulturpolitisk kontekst.

## **3.1    Hva er insentivordninger for film?**

Begrepet «insentiv» referer ifølge Store Norske Leksikon til noe som motiverer mennesker til en spesiell adferd (Insentiv, 2016). Innenfor økonomisk teori regner man med at insentiver forklarer mange av de økonomiske valgene som tas av både mennesker, institusjoner, bedrifter og nasjoner. Men begrepet er ikke nødvendigvis et økonomisk begrep. Det brukes innenfor mange vitenskapelige disipliner, og jeg tolker det som et vanlig ord for «det som skal til for å engasjere noen til å gjøre en spesifikk handling». Økonomiske insentiver kan komme i mange former, men hvis man trekker begrepet «insentiv» opp mot teoriene fra næringspolitikken om «selektive virkemidler» eller den «smale» næringspolitikken kan man si at insentivordninger rett og slett er et spesifikt næringspolitisk tiltak som skal invitere til en spesiell adferd. Insentivene kan komme i form av skattefritak, spesielle tollordninger eller subsidier (Nordvik, 1996: 28).

I introduksjonen til denne oppgaven påpekte jeg at den første setningen i den nye forskriften er den viktigste: Ordningen skal bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge for å fremme norsk kultur, historie og natur (Forskrift om

insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2016, § 1). En insentivordning for film kan man derfor definere som «et økonomisk insentiv som skal motivere den internasjonale filmbransjen til å legge produksjoner til Norge, med mål om å fremme norsk kultur, historie og natur, samt styrke den norske filmbransjens erfaring og økonomi.»

Det blir imidlertid litt feil å kalle de andre støtteordningene til Norsk Filminstitutt for insentivordninger. Grunnene for dette skal jeg gå gjennom i neste delkapittel.

### **3.2 Tre ulike europeiske modeller for filminsentivordning**

Oslo Economics utredet i 2014 ulike modeller for en norsk insentivordning på vegne av Kulturdepartementet. Rapporten tar for seg et utvalg land og går gjennom hvordan disse er formulert samt hvilke konsekvenser og ringvirkninger de har hatt i landene. Rapporten fokuserer for det meste på hvilke samfunnsøkonomiske konsekvenser en slik ordning vil ha for Norge. Den konkluderer ikke klart, men gir noen føringer for hvordan en norsk ordning burde se ut dersom det ble bestemt at man skulle innføre en insentivordning.

Siden ordningen ble innført i 2016 skal jeg ikke gå gjennom rapportens anbefalinger for formulering av en norsk ordning. Men jeg skal bruke den som utgangspunkt for tre ulike lands ordninger og se på dem, før jeg deretter sammenligner dem med den norske ordningen.

I 2017 kom en ny rapport som ser på ringvirkningene av insentivordningen etter at den har vært i bruk i ett år. Jeg skal gi en kort oppsummering av denne rapporten til slutt og sammenligne den med rapporten fra Oslo Economics.

Rapporten fra Oslo Economics åpner med å slå fast at store internasjonale produksjoner er attraktivt og at konkurransen om å tiltrekke seg disse er stor (2014: 5). Jeg antar at de her sikter til konkurransen mellom landene som allerede har denne ordningen. Dette kan innebære økt sysselsetting og tiltrekke seg turisme, samt økt sysselsetting i den innenlandske filmbransjen. Rapporten nevner at Norge tidligere har gått glipp av store produksjoner fordi vi ikke har vært konkurransedyktige på kostnader og / eller mangler insentivordninger som andre land har kunnet friste med. Videre påpekes det at også norske produksjoner er lagt til utlandet på grunn av kostnadsbesparelser. 40 land i verden har insentivordninger for film, og 16 av disse ligger i Europa (17 dersom man regner med Norge, og 41 på verdensbasis).

Rapporten fokuserer på fem land: Island, Irland, Storbritannia, Frankrike og New Zealand. I min gjennomgang har jeg valgt ut tre land med litt ulike ordninger, og som har opplevd litt ulike konsekvenser eller ringvirkninger. Ettersom rapporten hovedsakelig har et samfunnsøkonomisk fokus ser jeg det hensiktsmessig å knytte den sammen med de ulike landenes filmpolitiske utvikling for å sette ordningene inn i en kontekst. Dette er også en grunn til at jeg har avgrenset utvalget til tre land. De tre landene jeg har sett på er Island, Irland og Malta. Rapporten fra Oslo Economics har ikke tatt med Malta, men jeg har valgt å gjøre det av grunner jeg skal komme tilbake til.

Det er noen fellestrekk ved de ulike landenes modeller. Ordningene kan grovt deles inn som tilskudd eller skatterabatt (Oslo Economics, 2014: 6). Hvis det er en tilskuddordning betales den som en etterhåndsstøtte, der en prosentvis andel betales tilbake basert på utgifter selskapet har hatt i innspillingslandet. Hvis det er en skatterabattordning kan selskapet tjene på at det enten får fritak for skatt eller moms på utgifter eller inntekter, eller at investorer får fritak for skatt. I noen land gjelder ordningen for både innenlands og utenlandsk produksjon, og noen land stiller krav om at en viss andel av budsjettet skal være brukt i det aktuelle landet.

### **3.2.1 Island**

Islands insentivordning for film, kalt «Act No 43/1999 on Temporary Reimbursements in Respect of Film Making in Iceland», har eksistert siden 1999 (Oslo Economics, 2014: 6-7). Ordningen har stort sett vært uendret siden den trådte i kraft, og har som mål å fremme Islands kultur, natur og historie. Både innenlandske og utenlandske produksjoner kan søke, men innenlandske blir trukket for eventuell annen nasjonal filmstøtte.

Da rapporten fra Oslo Economics ble skrevet refunderte ordningen inntil 20% av kvalifiserte utgifter. Dette er nå endret til 25% (Ministry of Industries and Innovation, 2016). Dersom mer enn 80% av produksjons totale kostnader er ført på Island, dekker ordningen også øvrige kostnader i EU (Oslo Economics, 2014). Derfor kan en produksjon få dekket 25% av alle utgifter hvis for eksempel 80% blir brukt på Island og 20% i et annet EU-land.

Kvalifiserte utgifter er alle utgifter som er dokumentert på Island i forbindelse med produksjonen. For å holde kontroll på utgiftene må produksjonen opprette et eget islandsk selskap som alle utgifter skal gå gjennom, et såkalt «single purpose»-selskap. Det er kun

langfilmer (spillefilmer og lengre dokumentarer) samt TV-serier som kan få støtte. Reklame, kortfilmer og nyhetsproduksjoner kan ikke få støtte.

Søknaden må leveres før produksjonsstart. Det er ingen spesielle søknadsfrister, så produsenter kan søke og få behandling gjennom hele året. Videre må produksjonen bestå en «kulturtest» for å få støtten. Testen tildeler poeng ut fra kriterier om at produksjonen må fronte islandsk kultur, historie eller natur, eller at den gir islandske filmarbeidere erfaring gjennom å ansette disse på produksjonen. Det er en komité underlagt det islandske Nærings- og fiskeridepartementet (Ministry of Industries and Innovation) som vurderer og godkjenner søknader. Komiteen består av et medlem fra Departementet for turisme, og et medlem fra Finansdepartementet, i tillegg til et fast medlem fra det ansvarlige departementet. Støtten blir godkjent og utbetalt i etterkant av produksjon som en direkte overføring (tilskudd) til produksjonsselskapet.

Islands filmhistorie fra før 1980 er ganske kort (Möller, 2013). Den første islandske spillefilmen kom i 1929, og frem til 1980 ble det laget få filmer med lange mellomrom. Men i 1978 ble Islands statlige filmfond opprettet, og to år senere hadde tre islandske spillefilmer premiere. Staten fortsatte å satse på film, og erstattet filmfondet med et eget filmsenter i 2003. Denne filmpolitiske satsingen kulminerte i filmen «Children of Nature» fra 1991 (IMDB, 2017) som ble nominert til en Academy Award for beste utenlandske film (Norðfjörð, 2007: 47-48).

Island regnes av FN som en liten filmnasjon (Norðfjörð, 2007: 45). Små filmnasjoner defineres som en nasjon som produserer færre enn 25 nasjonale filmer (inkl. langdokumentarer) per år. Islands nasjonale produksjonsmengde har variert noe fra år til år, men de siste tre årene har dette ligget på ca. 15 filmer per år (Icelandic Film Centre, 2017). Til tross for at landet bare har 300 000 innbyggere er dette et høyere antall årlige nasjonale produksjoner enn mange andre små filmnasjoner, som Ukraina (46 millioner innbyggere), Algerie (33 millioner innbyggere) og Chile (16 millioner innbyggere) (Norðfjörð, 2007: 45-46). Noe av forklaringen til at landet klarer å opprettholde nasjonal filmproduksjon er ifølge Norðfjörð det høye brutto nasjonalproduktet per innbygger, som kvalifiserer til en femteplass på verdensbasis. Dette var riktignok i 2007. Etter finanskrisen har landet havnet på 111. plass på listen over brutto nasjonalprodukt per innbygger (Tasch, 2017).

En annen forklaring kan være insentivordningen. Denne ble annonsert i forbindelse med den islandske filmmeldingen MEDIA i 1998 og innført i 1999 (Norðfjörð, 2007: 51). Ordningen ga



opprinnelig 12% refusjon på utgifter internasjonale produksjoner hadde hatt på Island. Dette ble senere økt til 14%, 20% og 25% senest i år som svar til andre land som innførte lignende ordninger. Ordningen førte etter hvert til at innspillingen av flere store internasjonale film og TV-serier ble lagt til Island, som «Batman Begins», «Interstellar» og «Game of Thrones» (Björnsdóttir, 2016). Samarbeidet med internasjonale produksjoner har også gjort islandske filmarbeidere til en profesjonell bransje (Norðfjörð, 2007: 51), til tross for at landet ikke har noen statlig filmskole. At ordningens proSENTSATS ble styrket med en kraftig økning fra 20% til 25% i år kan tyde på at den islandske staten ser resultater på grunn av ordningen. Staten anser filmproduksjon som en viktig industri etter finanskrisen i 2008, selv om de fortsatt ikke har konkrete tall på den samfunnsøkonomiske betydningen av ordningen (Elnan og Tunheim, 2013). Det er ventet en rapport om dette som fortsatt ikke er ferdig. Oslo Economics påpeker også at landets popularitet som innspillingssted kan ha en sammenheng med lav kronekurs etter finanskrisen (2014: 17).

### **3.2.2 Irland**

Irland har hatt en insentivordning for film siden 80-tallet, men den har vært gjennom mange runder med endringer (Oslo Economics, 2014: 7). Den siste endringen skjedde i 2015 da refusjonsandelen ble økt fra 28% til 32%.

Ordningen er noe annerledes strukturert enn Islands. I stedet for å være en direkte støtteordning til produksjonsselskaper, gir den skatterabatt til investorer. Skatterabatten gis i form av et fradrag på toppskatt. Toppskatt er en skatt som kommer i tillegg til normal inntektsskatt dersom en bedrift (eller investor) har tjent mer enn et øvre fastsatt beløp (Surtax, 2015). Både privatpersoner og selskaper kan opptre som investor, men det er ulike krav til privatpersoner og selskaper i forhold til hvor mye penger de kan investere i et prosjekt (Oslo Economics, 2014: 8). Skatteinvestorene kan maksimalt dekke 80% av produksjonen, og investeringen må dekke utgifter som lønn til filmarbeidere eller varekjøp i forbindelse med produksjon. Det må da opprettes et eget selskap som søker til insentivordningen og legger ut for alle kostnader.

Spillefilmer, kreative dokumentarer, TV-drama og animasjonsfilm er godkjente produksjonstyper, og både irske og internasjonale produksjoner kan søke. Andre krav som stilles er kulturelle krav, à la den islandske kulturtesten. Det er det irske Kulturdepartementet

(Department of Arts, Heritage and the Gaeltacht) som avgjør om produksjonen vil stimulere irsk filmproduksjon og irsk økonomi. De ser også på hvordan produksjonen fremstiller irsk kultur og om den vil føre til økt kompetanse blant irske filmarbeidere.

Irland produserer om lag ti fiktive spillefilmer i året, samt en del dokumentarer og animasjonsfilmer (McLoone, 2007: 60). I likhet med mange andre små filmnasjoner produserer landet film ved hjelp av en miks av statlige subsidier, privat finansiering og samproduksjon med andre land. Landet samarbeider en del med Nord-Irland og de andre britiske nasjonene, kanskje i større grad enn samarbeidet mellom de skandinaviske og nordiske landene. Bransjen (og til en viss grad staten) har imidlertid fokusert mye på at Irland skal eksportere film til andre engelskspråklige land, og filmer på gælisk (Irlands urspråk) er sjelden selv om det finnes egne støtteordninger for dette. Dette kan også ha en sammenheng med den nære geografiske – og etnografiske – tilhørigheten til London, som har en sterk kommersiell filmindustri. I tillegg er muligens befolkningen mer mottagelige for Hollywood-filmer siden det er samme språk, og en veldig stor gruppe med irer utvandret til USA i 1840-årene på grunn av hungersnød (McLoone, 2007: 64-65). Dette har ført til at Irland og USA har tettere bånd enn det mange andre europeiske land har med stormakten.

På 50-tallet bygget den irske staten et filmstudio, men dette var ikke på grunn av ønsket om å promotere Irland gjennom film som kultur eller anerkjenne film som et felles gode, men mer av ønsket om mer sysselsetting og å imøtekomme Hollywoods ønsker om å produsere film i landet (McLoone, 2007: 68-70). Å fortelle om Irlands kultur og historie var det snarere bransjen som ytret et ønske om. Amerikaneren og regissøren John Huston emigrerte til Irland og fikk irsk statsborgerskap i 1964 etter erfaringene med å spille inn «Moby Dick» i landet, samt jakten på kommunister i filmbransjen i hjemlandet, som han mente var fryktelig. Han tok initiativ til en statlig rapport om irsk filmindustri i 1968, men anbefalingene herfra ble ikke imøtekommet. Engelskmannen John Boorman, som også flyttet til landet etter vellykkede filmprosjekter, fikk opprettet statens filmråd i 1981 (lagt ned igjen i 1987). Altså var det ikke etniske irer som fikk i stand statlig fokus på produksjon av film som et felles gode. Staten gikk imidlertid inn med små summer, og det var ikke før i 1993 da filmrådet ble gjenopprettet og kulturminister Michael D. Higgins begynte å jobbe for å integrere «den etniske energien» med «det kommersielle rommet som skatteinsentiver skapte» at statlig satsing på film kom skikkelig i gang. Selv om fokuset fortsatt lå på å tiltrekke store Hollywood-produksjoner til landet, ble det også satt av midler til å produsere film med irsk tematikk ut fra et ønske om å bruke film som et kulturelt

virkemiddel. Higgins definerte at filmrådet skulle støtte produksjon av irsk-etnisk film. Videre opprettet han en filmkommisjon som skulle promotere Irland som lokasjon for produksjon av utenlandsk film, men et eget filminstitutt skulle drive med forvaltning av film som kulturarv. Det ble også opprettet en filmskole, Irish Screen Training. På denne måten ble det koblet en bro mellom film som kultur og film som et kommersielt produkt.

Den kommersielle satsingen har fungert, og filmindustrien i Irland er i dag verdt over 5 milliarder kroner og sysselsetter 6 000 personer i fulltidsstillinger i rundt 500 små og store filmselskaper (Irish Film Board, 2017). Irske filmer har også vunnet mange priser og blitt nominert flere ganger ved de største internasjonale prisutdelingene og festivalene. 2016 ble et rekordår med ni nominasjoner til The Academy Awards (RTE, 2016).

### **3.2.3 Malta**

Rapporten fra Oslo Economics tar ikke opp Maltas insentivordning. Jeg har allikevel valgt dette landet som mitt tredje eksempel, hovedsakelig av to grunner. For det første opplever landet nå en motsatt problemstilling enn Norge: I flere tiår har den lille øynasjonen vært lokasjon for store, internasjonale produksjoner, mens innenlandsk filmproduksjon nesten har vært ikke-eksisterende. For det andre kan det virke som at Malta har klart å bygge opp en filmindustri som er stor og samfunnsøkonomisk viktig for landet.

Insentivordningen på Malta kom på plass i 2005 gjennom Act No. 7 (Graziano, 2015: 80). Fra før var det opprettet en filmkommisjon i 2000, underlagt det maltesiske departementet for turisme. Ordningen ble innført for å styrke en trend som allerede hadde oppstått av seg selv: Flere og flere internasjonale storproduksjoner ble lagt til landet. I starten ga ordningen en refusjon på opptil 20% av utgifter et produksjonsselskap hadde hatt på Malta i forbindelse med innspilling/produksjon. Dette ble i 2007 oppjustert til 22%, og i 2015 til 25%, med muligheten for ytterligere 2% dersom filmens handling foregikk på Malta eller den på andre måter fremmet Maltas kultur eller historie (Malta Film Commission, 2017). Produksjoner må søke til insentivordningen på forhånd med en detaljert prosjektbeskrivelse og et eget budsjett for utgifter som skal brukes på Malta. I tillegg må den kvalifisere seg gjennom en omfattende kulturtest som tar med i betraktningen om innspillingen vil gagne Maltas økonomi og filmindustri. Refusjonen blir utbetalt direkte til produksjonsselskapet som et tilskudd etter endt opptak og etter en vurdering av filmkommisjonen. Produksjoner som kan få støtte gjennom

denne ordningen er spillefilmer, TV-filmer eller –serier, animasjonsfilmer og kreative dokumentarer. Fra 2013 til 2015 har landets inntekter kun fra utenlandsk filmproduksjon økt fra 49,5 millioner kroner til 990 millioner kroner (Ministry for Tourism, 2016: 2).

Malta utviklet seg som lokasjon for utenlandske filminnspillinger allerede tidlig på 20-tallet, takket være håndverkere og kunstnere som kunne bidra til bygging av kulisser og modeller (Graziano, 2015: 72). Landet ble selvstendig i 1964 (Thuesen, 2015), og den nye staten ble en attraktiv lokasjon for innspillinger der handlingen skulle foregå i Spania, Italia og Frankrike ettersom det var billigere å filme der og både naturen og arkitekturen lignet den i de ovennevnte landene (Graziano, 2015: 72). Men de store innspillingene var sporadiske, og landet manglet infrastruktur og filmarbeidere som kunne gjøre det mer attraktivt å legge filminnspillinger dit. Men lokale aktører ivret for en større og bedre utrustet filmindustri, og Malta Film Facilities ble derfor opprettet i 1964 i samarbeid med den britiske spesialeffekt-eksperten Jim Hole (Graziano, 2015: 78). Selskapet bygget en stor vanntank, der kanten gikk i ett med havet og horisonten utenfor kysten slik at man kunne simulere scener som foregikk på det åpne hav. Anlegget ble senere utvidet med nye og større vanntanker i 1979 og 1996. Det var først på 2000-tallet at staten begynte å se de økonomiske fordelene med internasjonal filmproduksjon, og mye fokus ble rettet mot å bygge opp en industri og økonomiske insentiver som kunne gi et attraktivt tilbud til utenlandske produsenter. Etter hvert ble store filmer som «Gladiatoren» (2000), «Troja» (2004), «World War Z» (2013) og «Captain Philips» (2013) filmet her. Også de mange scenene som foregår på det åpne hav i den norske filmen «Kon Tiki» (2012) ble filmet i vanntankene på Malta (Graziano, 2015: 73). I nyere tid har også flere scener fra den populære HBO-serien «Game of Thrones» (2010 – nåtid) blitt spilt inn på øya.

Men som jeg nevnte innledningsvis har Maltas satsing på internasjonal filmproduksjon gått på bekostning av innenlandsk filmproduksjon, altså en motsatt situasjon fra det som er tilfelle i Norge.

Filmkommisjonen, som hadde ansvar for å veilede internasjonale produksjonsselskaper, hadde også ansvar for den innenlandske filmproduksjonen og dette ble en nedprioritert del av kommisjonens arbeid, da man stadig så behovene til utenlandske selskaper fremfor behovene til nasjonale filmarbeidere (Graziano, 2015: 79-80). Mye av grunnen til dette skjeve fokuset har nok å gjøre med at filmfondet som skal gå til innenlandsk produksjon ligger under

filmkommisjonen, som igjen ligger under Departementet for Turisme, og departementet anser film som en kilde til mer turisme (Ministry for Tourism, 2016: 12).

Maltesiske entusiaster begynte imidlertid å eksperimentere med film på 50-tallet (Gauchi, 2015: 68-72). Men det meste av det som ble laget på denne tiden har gått tapt. Den eldste maltesiske spillefilmen som er bevart frem til i dag er «Gagga» fra 1964. Den ble produsert av lokale amatører som også sto for finansieringen. Det spesielle med filmen er at den utelukkende benytter seg av maltesiske tradisjoner, kultur, historie og språk. Filmene retter også kritikk mot den katolske kirkens makt over befolkningen på øya, noe som gjorde at kirken forsøkte å stoppe fremvisning av den.

Etter hvert begynte man å se at de lokale filmarbeiderne trengte kontinuerlig øving dersom de skulle være i stand til å bistå internasjonale produksjoner, og man begynte å ha mer fokus på lokal film. Dette er fortsatt en debatt på Malta, men i 2017 kom nyheten om at staten bevilger 2,9 millioner kroner til lokal film gjennom Malta Film Fund (The Malta Independent, 2017). Selv om dette er lite sammenlignet med andre land jeg har sett på i denne oppgaven, var det en rekordsum på Malta. En videre satsing er at filmfondet skal fokusere på kvalitet foran kvantitet, og kravene til produksjoner som skal få støtte ble snevret inn slik at man er sikrere på at pengene fører til ferdige filmer (Ministry for Tourism, 2016: 20-25). Det ble også opprettet et coproduksjonsfond der staten stiller en lånegaranti på inntil 2 millioner kroner til banker som vil være med på å finansiere lokal film som er produsert i samproduksjon med andre land. På lang sikt ønsker landet også å opprette en filmskole. Politikken som retter seg inn mot produksjon av maltesisk film tar også sikte på at denne delen av industrien en dag skal være selvdrivende (Malta Film Fund, 2017).

Det er vanskelig å si om insentivordningen har hatt en effekt på frekvensen av internasjonal filmproduksjon på Malta ettersom landet allerede var et attraktivt sted for dette før ordningen ble innført i 2005. Men man kan med sikkerhet si at den har ført til eskalering av dette, kanskje med den konsekvensen at produksjon av lokal, maltesisk film ble nedprioritert (Gauchi, 2015: 77).

### 3.3 Diskusjon: Den norske modellen

Som nevnt i introduksjonen til denne oppgaven ble insentivordningen for film- og serieproduksjon innført i Norge 1. januar 2016. Jeg skal nå gå gjennom ordningen og sammenligne den med ordningene vi finner på Island, i Irland og på Malta. I tillegg til å se på ordningens struktur og retningslinjer, vil jeg redegjøre for funnene i rapporten fra Olsberg SPI som så på ordningens ringvirkninger det første året den var i virkning.

Insentivordningen har som nevnt mål om at antallet internasjonale filmproduksjoner i Norge skal øke, for på den måten å fremme norsk kultur, natur og historie. Samtidig skal den bidra til mer erfaring i den norske filmbransjen, og gjøre at denne opplever vekst og på sikt blir bærekraftig gjennom mer internasjonalt samarbeid. Det er med andre ord ambisiøse mål.

Ordningen gjelder for produksjon av spillefilm, dramaserier og dokumentarserier (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjon, 2016, § 2-17). Produksjonen skal ha bred distribusjon, så innhold som skal ha visning i egne, lukkede fora omfattes ikke. Reklame, nyheter, TV-programmer og dekning av idrettsarrangementer kan heller ikke få støtte via ordningen. I likhet med Island kreves det at det opprettes et eget «single purpose»-selskap som alle utgifter skal gå gjennom, og det er dette selskapet som mottar støtten. Selskapet må være registrert i Norge eller EØS-området. Hovedproduksjonsselskapet kan søke om støtten, og dette trenger ikke være norskregistrert. Søknad må leveres før produksjonsstart, og inneholde både totalbudsjett og budsjett for det som skal gjøres i Norge, samt utfylt kulturtest basert på egne vurderinger. Kulturtesten tar hensyn til om filmen involverer norsk kultur, natur eller historie i handlingen, om den bruker norske lokasjoner eller i hvor stor grad den benytter norske arbeidere. Videre stilles det krav om at en spillefilm må ha et totalbudsjett på minimum 25 mill. kroner, og kostnader i Norge minimum 2 mill. kroner. I likhet med den islandske modellen kan utgifter i EØS-området også tas med dersom kostnader i Norge påbeløper seg til mer enn 80% av produksjonens totale budsjett, bortsett fra at det i Island gjelder hele EU som Norge ikke er medlem av.

I forskriften fastsettes det at ordningen skal administreres av Norsk filminstitutt, og at instituttet kan sette søknadsfrister dersom det er hensiktsmessig. Både norske og utenlandske produksjonsselskaper kan søke om støtte, men det kreves at 30% av finansieringen er internasjonal. På den måten vil ordningen sikre internasjonalt samarbeid selv om et norsk selskap søker seg til ordningen med en norsk film. Norske selskaper som får penger gjennom

ordningen kan ikke motta annen norsk offentlig støtte eller støtte gjennom andre ordninger hos Norsk filminstitutt.

Det kommer også klart frem at filminstituttet skal «prioritere og rangere» søknader etter hvordan de oppfyller ordningens mål (Forskrift for insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2016, § 6). Det er dette som hovedsakelig skiller den norske modellen fra de andre landene jeg har diskutert i dette kapitlet. Mens de andre landene har en automatisk ordning som gir tilskudd til alle prosjekter som kvalifiserer seg uavhengig av hvor mange som søker hvert år, er den norske ordningen begrenset av et øvre tak på 56 millioner per år (Lismoen, 2017). Dette gjør at en stor produksjon potensielt kan ta hele potten, eller ikke en gang få dekket de 25% den i utgangspunktet har kvalifisert seg til fordi det ikke er satt av nok penger.

En annen detalj som skiller ordningen fra de andre modellene jeg har sett på er søknadsfrister. Dette har verken Island, Irland eller Malta. Norsk filminstitutt har valgt én frist per år som varierer noe fra år til år (Insentivordningen, 2017). I 2016 var fristen 21. mars mens den i 2017 er 14. september.

At ordningen har et øvre tak og søknadsfrister har møtt mye kritikk i filmbransjen. Redaktør i bransjetidsskriftet Rushprint, Kjetil Lismoen, har skrevet flere meningsartikler om temaet. Han mener at ordningen ikke vil være attraktiv for store produksjonsselskaper i utlandet fordi den blir oppfattet som uforutsigbar (Lismoen, 2016). I en bransje der flere hundre millioner kan brukes i ett land på ett prosjekt, blir det øvre taket på 45 millioner kroner (økt til 56 millioner i 2017) en alt for liten sum, hevder Lismoen. Når ordningen ikke kan garantere penger til en søker blir det vanskelig for produksjonsselskapene å legge den inn i planleggingsprosessen. Innad i bransjen har det også vært frykt for at Kulturdepartementet omdisponerer midler, og flytter penger som skulle gått til norsk film over i potten som er satt av til insentivordningen, noe som har skapt noe motstand mot ordningen blant norske produsenter som ønsker mest mulig penger til norsk film (Stapnes, 2016). Lismoen hevder at denne frykten er ubegrunnet, da det var norske prosjekter som fikk mest støtte fra ordningen i tildelingsrunden i 2017 (Lismoen, 2017). Dette faktumet støtter også argumentene om at den internasjonale bransjen ikke anser ordningen, i sin nåværende form, som attraktiv.

Et annet forhold ved ordningen som skiller den ut fra andre lands modeller er administrasjonen av den. I Norge er det som nevnt Norsk filminstitutt underlagt Kulturdepartementet som

administrerer ordningen, mens pengene som går til den kommer fra Kulturdepartementet. På Island så vi at ordningen administreres av Departementet for industri og innovasjon. I Irland er det også Kulturdepartementet som administrerer ordningen, mens den på Malta administreres av Departementet for turisme. Bransjen har tatt til orde for at ordningen bør flyttes til Nærings- eller Finansdepartementet, slik at den lettere kan gjøres om til en automatisk og mer næringsrettet ordning (Stapnes, 2016).

I 2017 kom en ny rapport fra det London-baserte analysebyrået Olsberg SPI som så på virkningene av ordningen i sitt første virkeår. Rapporten har gransket de økonomiske ringvirkningene (Olsberg SPI, 2017: 2). Den har altså ikke tatt de film- eller kulturpolitiske ringvirkningene med i betraktningen. Rapporten har sett på de to prosjektene som fikk støtte gjennom insentivordningen i 2016: «Snømannen» og «Downsizing».

Ifølge rapporten hadde de to filmproduksjonene et samlet forbruk på 198 millioner kroner (Olsberg SPI, 2017: 2-3). Produksjonene ansatte rundt 500 norske borgere og betalte ut 105 millioner kroner i lønn. Antallet ansatte inkluderer alle som mottok lønn, og det er uvisst hvor *lenge* personene jobbet på prosjektene i snitt ettersom filmbransjen baserer seg på prosjektansettelse fremfor fulltids ansettelse. Staten har fått inn 77 millioner kroner i mva.-avgifter og 33 millioner kroner i skatt. Med et enkelt regnestykke kan man da si at staten har tjent 65 millioner kroner på ordningen (110 millioner kroner i inntekter, 45 millioner kroner i utgifter). Rapporten understreker at dette er ca.-tall og at regnestykket kan endre seg over tid når mer langsiktige virkninger som turisme og mersalg som følge av produksjonene slår inn.

Rapporten har også gjort en del andre funn som ikke går direkte på det økonomiske. Den regner med at bransjen i Norge kan klare fire produksjoner av størrelsen «Snømannen» per år. Rapporten anser ordningen som noe subjektiv, men at dette er nødvendig slik den er strukturert i dag: Norsk filminstitutt må gjøre subjektive vurderinger ettersom ordningen har et øvre økonomisk tak. Dette er også som nevnt hovedkilden til kritikk mot ordningen.

Rapporten gir også noen anbefalinger til endringer av ordningen (Olsberg SPI, 2017: 3-4). Det anbefales at den årlige potten økes slik at potensialet til fire produksjoner per år oppfylles. Det anbefales å satse mer på utdanning innen konkrete filmyrker og relaterte yrker i leverandørleddet. Her foreslår også rapporten at tidligere ansatte i oljesektoren kan



videreutdannes og finne nye muligheter i filmbransjen. Rapporten savner også utredninger av behovene som finnes i filmsektoren.

Dersom ordningen skulle endres til en automatisk ordning, der alle prosjekter som kvalifiserer seg får støtte og det ikke finnes et øvre tak, anbefaler rapporten fortsatt at det satses på utdanning og at prosjekter som innebærer spesialeffekter blir prioritert ettersom dette er noe bransjen i Norge allerede er spesialisert i.

Rapporten diskuterer hvor mye turisme ordningen kan medføre for Norge (Olsberg SPI, 2017: 13). Turisme som følge av film kalles for «screen tourism» og er et fenomen som vies mye fokus i land som har insentivordninger. Det finnes lite forskning som kan si noe spesifikt om hvor mye en film teller når turister skal velge destinasjon, men i England er det gjort funn som tyder på at fenomenet kan være verdt over en milliard kroner i årlige inntekter. På Malta antar man at «screen tourism» teller for 3,5% av den totale turismen til landet, og man anser det som en nisje (Graziano, 2015: 88). Rapporten fra Oslo Economics påpekte før insentivordningen kom at filmlokasjoner må markedsføres konkret dersom insentivordningen skal føre til mer turisme (2014: 18).

### **3.4 Oppsummering**

Innledningsvis i dette kapittelet definerte jeg insentivordninger for film som et økonomisk insentiv som skal motivere den internasjonale filmbransjen til å legge produksjoner til Norge, med mål om å fremme norsk kultur, historie og natur, samt styrke den norske filmbransjens erfaring og økonomi. Jeg fant også at dersom ordningen skal ses fra et næringspolitisk perspektiv må den sies å være en form for selektive virkemidler innen «den smale» næringspolitikken.

I Europa er insentivordningene stort sett ganske likt organisert. Motivasjonen bak er noe forskjellig. Island brukte i starten ordningen som et virkemiddel for å bygge opp en innenlandsk filmindustri, altså av kulturpolitiske årsaker. Men etter finanskrisen ble fokuset flyttet noe til at ordningen skulle sørge for å bygge opp filmindustrien som en næring som kunne spille en viktig samfunnsøkonomisk rolle. I Irland ble film ansett som kulturelt viktig en stund etter at insentivordningen var på plass, og filmindustrien der er en stor og viktig industri. På Malta var filmindustrien i stor grad en leverandør- og servicebransje for utenlandsk filmproduksjon, og

hadde lite eller ingen innenlandsk produksjon av film som portretterte Malta. Dette har ikke blitt prioritert før i senere år. Dette kan indikere at insentivordningen og de næringspolitiske hensynene gikk på bekostning av lokal film som kulturelt gode.

Hvis man ser på den norske ordningen er det noe uklart hva som er motivasjonen bak, ettersom den er litt annerledes strukturert. Den har et øvre tak som er en liten sum penger sett i internasjonal filmsammenheng. Den er altså ikke automatisk som i andre land. Videre har den varierende søknadsfrister og er administrert av samme institusjon som har ansvar for støtten til innenlandsk film.

# Kapittel 4      Metodisk tilnærming

I dette kapittelet skal jeg gå gjennom de metodiske verktøyene jeg har benyttet i denne oppgaven.

Innenfor medieforskningen (og for så vidt forskning generelt) har metoden to viktige hovedfunksjoner. Metoden skal brukes som verktøy for innsamling av empiriske data og informasjon, samt bearbeiding av denne informasjonen (Østbye mfl., 2007: 11). Den andre funksjonen til metoden er at den gir andre innsyn i prosessen bak forskningen, slik at eventuelle feilslutninger, misforståelser eller misbruk av informasjon kan avdekkes. Ved at man viser til den metodiske tilnærmingen man har brukt for å samle inn data og trekke slutninger gir det forskningen en sikkerhetsventil.

Jeg har hovedsakelig brukt tre metoder i arbeidet med denne oppgaven: Kildekritikk, dokumentanalyse og kvalitativt intervju.

## **4.1    Kildekritikk**

I arbeidet med denne oppgaven har jeg brukt ulike kilder for å innhente informasjon rundt temaet mitt og finne forskning, forskningsteorier som kan belyse temaet og hjelpe meg med å besvare problemstillingen. De ulike kildene og hva jeg har brukt dem til kan grovt klassifiseres slik:

Lærebøker: Jeg har brukt lærebøker til å innhente etablerte forskningsteorier som kan belyse problemstillingen min.

Forskningsartikler og avhandlinger: For å ytterligere belyse problemstillingen har jeg også innhentet relevante forskningsartikler og avhandlinger.

Offentlige dokumenter: Problemstillingen min berører i stor grad temaer som politiske virkemidler, statlig økonomisk støtte, forskrifter og lovverk. Jeg har derfor brukt offentlige

dokumenter fra ulike land for å hente inn informasjon om dette, og har så langt det har latt seg gjøre brukt originale dokumenter slik at jeg kunne gjøre mine egne tolkninger av dem.

Avisartikler, leserinnlegg og TV-sendinger: I tillegg til å være interessant fra et forskningsperspektiv beskriver problemstillingen min en offentlig konflikt, og jeg har derfor hentet inn informasjon om partenes ståsted i saken gjennom artikler i aviser og tidsskrifter. Artikkene har jeg ikke behandlet som faktaopplysninger men personlige meninger om saken.

Informanter: For å utdype spørsmål jeg hadde rundt problemstillingen min har jeg gjort kvalitative intervjuer av relevante informanter. Jeg kommer tilbake til dette senere i dette kapitlet.

Jeg har hatt et bevisst forhold til kildene mine og benyttet meg av kildekritikk gjennom hele arbeidet med denne oppgaven. Kildekritikk handler ikke nødvendigvis om å finne feil eller svakheter med en kilde, men å hele tiden vurdere om den kan bidra til å belyse en problemstilling (Østbye mfl., 2007: 38).

Noe av det første jeg gjorde var å gå gjennom forskning som har blitt gjort på feltet tidligere, med særlig fokus på filmpolitikk. Siden problemstillingen min omhandler et tema som er aktuelt og nytt i norsk sammenheng, visste jeg at det ikke fantes norsk forskning på feltet, men jeg samlet inn forskning som var gjort i andre land. Dette gjorde jeg ved å søke i databasene til norske biblioteker og databasene for tidligere avhandlinger. Videre fant jeg flere kilder når jeg arbeidet med å gjennomgå de kildene jeg allerede hadde valgt ut.

Det er poenngløst å undersøke en problemstilling dersom forskningen allerede har funnet svar på den (Walliman, 2010: 56). Derfor er det viktig at man i arbeidet med å finne kilder kartlegger hull eller kontroverser i forskningen, slik at arbeidet kan bidra til ny kunnskap.

Jeg skaffet meg oversikt over både norsk og utenlandsk forskning på temaene filmpolitikk, kulturpolitikk, næringspolitikk og samfunnsøkonomi. Jeg så særlig etter tverrfaglig forskning som kunne gjøre det lettere å knytte disse ulike vitenskapelige disiplinene sammen. Under dette arbeidet kom jeg også over mange kilder som ved første øyekast kunne virke interessante, men som jeg deretter forkastet fordi de ikke inneholdt informasjon som belyste temaet eller

problemstillingen. Jeg utelukket også kilder som jeg anså som for gamle fordi problemstillingen min omhandler et aktuelt tema som berører samfunnet slik det fremstår i dag.

I tillegg til å vurdere nytten i en kilde må man også vurdere *kildens motivasjon* bak teksten (Østbye mfl., 2007: 41). Kilden kan for eksempel være en ressurssterk part i en konflikt, eller den kan ha en agenda med teksten. Dette måtte jeg særlig vurdere ved bruken av avisartikler og leserinnlegg. Selv om slike artikler kan inneholde faktaopplysninger må man være bevisste på at aktørene som har skrevet eller er intervjuet i artiklene ofte har formet opplysningene som kommer frem slik at de fremmer aktørens meninger eller interesser. En kilde jeg har brukt mye er bransjetidsskriftet Rushprint. Artiklene her gir verdifull innsikt i meninger ulike aktører har om min problemstilling. Men jeg har bevisst tolket og brukt disse kildene som personlige meninger, ikke faktaopplysninger. En annen kilde jeg har brukt er boken «Skisse til en liberal kulturpolitikk – kultur for kulturens skyld» som er utgitt av den liberale tenketanken Civita og skrevet av forfattere som, selv om de har akademisk bakgrunn, kan ha en agenda med teksten innenfor den liberale politiske retningen ettersom Civitas samfunns mål er å fremme liberal tenkning (Civita, 2017). Denne kilden har jeg også behandlet som meninger.

Det er også etiske hensyn å ta når man jobber med kildekritikk (Walliman, 2010: 42-45). Særlig er det viktig å tydeliggjøre hva som er eget arbeid og hva som er andres arbeid ved å gjøre nøyaktig henvisning til kildene. Videre er det viktig å være bevisst på ens egen subjektivitet når en behandler både kilder og innsamlet data. Det er umulig for en forsker å være helt objektiv, og ens egne meninger vil alltid påvirke arbeidet. Dette må man være like bevisst på når man bruker annen forskning som kilde, og alltid verifisere informasjon ved å sammenligne flere kilder som omhandler samme tema.

## **4.2 Dokumentanalyse**

Begrepet «dokument» kan defineres og tolkes på forskjellige måter innen medievitenskapen (Østbye mfl., 2007: 46-48). Noen forskere definerer det såpass vidt som at det er en betegnelse for alle tekster (innenfor det utvidere tekstbegrepet) som ikke er generert av forskeren selv. Dette kan være både filmer, lærebøker eller avisartikler for å nevne noen eksempler. Andre igjen snevrer det inn til «prosessproduserte data» eller «bokholderidata». Prosessproduserte data er tekst som er et resultat av samhandling mellom mennesker, altså kommunikasjonsdokumenter, avisartikler eller TV-program (Østbye mfl., 2007: 39-40).

Bokholderidata er mer administrative tekster som mest er ment for arkivering og bevaring for ettertiden. Filmmeldingene som jeg har brukt i denne oppgaven kan være et eksempel på dokumenter som klassifiseres som «bokholderidata».

Når man analyserer dokumenter er det som nevnt viktig å bedrive god kildekritikk (Østbye mfl., 2007: 47-53). De politiske dokumentene jeg har brukt i denne oppgaven (stortingsmeldinger og politiske strategidokumenter) er dokumenter som legger grunnlaget for politisk styring av nasjonen, og man kan derfor stole på at opplysningene er forholdsvis korrekte, men det er viktig å merke seg at dokumentene har en agenda. Som oftest ønsker regjeringen med disse dokumentene å overbevise Stortinget om å støtte opp om regjeringens politikk på et spesielt område. Derfor må disse nesten behandles som *meninger* i like stor grad som for eksempel et leserinnlegg i en avis. Dog er både stortingsmeldinger og leserinnlegg offentlig informasjon, og feilopplysninger eller direkte løgn vil fort bli avdekket og kritisert idet dokumentet publiseres. Derfor er det viktig å undersøke og sammenligne om det finnes flere dokumenter fra samme periode som svarer på eller hører sammen med dokumentene man har valgt som kilde.

Dokumenter er i de aller fleste tilfeller sekundære kilder (Walliman, 2010: 78). Det betyr at de har blitt laget av noen andre enn forskeren selv, og må derfor tolkes og analyseres. Det er vanlig innen forskningen å bruke slike sekundære data for å støtte opp om funn i primære data som forskeren har funnet selv.

I min oppgave har jeg brukt sekundære kilder som lærebøker og forskningsartikler for å bygge opp et teoretisk grunnlag som kan hjelpe meg med å svare på problemstillingen etter å ha analysert de kvalitative dataene. Videre har jeg brukt offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og offentlige utredninger for å finne konkret informasjon som jeg ikke har funnet i tidligere forskning. Disse dokumentene har jeg analysert og presentert i en sammenheng som jeg mener belyser det teoretiske grunnlaget som må til for å forstå oppgavens tema og problemstilling.

Selve analysen av dokumenter defineres som en prosess som handler om å separerer eller segmentere data ned til biter eller elementer, og videre sortere dataene for så å rekonstruere dem til en ny sammenheng som kan gi ny forståelse (Boeije, 2010: 76-79). Dette gjelder all

form for kvalitativ analyse. I min egen oppgave har jeg brukt dette analytiske verktøyet når jeg har sortert det teoretiske grunnlaget for oppgaven.

### **4.3 Kvalitative intervjuer**

Kvalitative data er deskriptive (Walliman, 2010: 72-73). Kvalitative data kan ofte ikke måles, men er uttrykt gjennom ord og blir samlet inn gjennom intervjuer, observasjon eller møter med andre mennesker. Ved å analysere hva mennesker sier om et fenomen, kan dette hjelpe oss med å lettere forstå fenomenet. Vi kan få en annen forståelse av fenomenet enn vi hadde fått ved å analysere det ut fra tall og trender satt i et definert system (kvantitative data).

Ved valg av metode må en ta strategiske og praktiske hensyn, og vurdere hvilken metode som vil gi svar på problemstillingen (Østbye mfl., 2007: 96-97). Kvalitative intervju kan ha flere fordeler, da man kan få informasjon som man ellers ikke ville fått, man kan få bekreftet eller avkreftet data fra andre kilder og man kan teste ut egne hypoteser på informantene (Østbye mfl., 2007: 98). I tillegg er det en fordel at det kvalitative intervjuet i ettertid kan kombineres med andre metoder, som kvalitativ og kvantitativ analyse (Østbye mfl., 2007: 96-97).

Det er vanlig å skille mellom ustrukturerte, semistrukturerte og strukturerte intervju (Østbye mfl., 2007: 99-100). Ustrukturerte intervju bærer preg av å være lite planlagte, og brukes typisk i kombinasjon med feltobservasjon eller når forskeren skal finne ut mer om et tema han eller hun vet lite om fra før. Det er krevende å basere forskningen kun på dette.

Semistrukturerte intervju kjennetegnes av at temaene det skal spørres om er satt på forhånd, og gjerne i en tenkt rekkefølge. Dette kalles for en intervjuguide. Man trenger allikevel ikke å følge denne slavisk, da intervjuformen semistrukturert tilsier at det er rom for å komme med oppfølgingsspørsmål. Disse to førstnevnte intervjuformene kan samles under betegnelsen samtaleintervju (Østbye, mfl., 2007: 98). Med det menes det at situasjonen skal oppleves like mye som en samtale som et intervju.

Strukturerte intervju foregår ved at spørsmålene er skrevet på forhånd og man velger å ikke stille oppfølgingsspørsmål (Østbye mfl., 2007: 100). Denne metoden passer dersom man senere for eksempel skal kombinere intervjuet med en kvantitativ analyse ved å plassere svarene i et skjema, der det er viktig at alle informantene har fått de eksakt samme spørsmålene.

Jeg valgte kvalitativt intervju fordi jeg ønsket å spørre informantene mer om problemstillingen min, og finne ut hvordan ulike «sider» eller «posisjoner» i saken så på problemstillingen. Siden problemstillingen tar opp noe nytt var det som nevnt vanskelig å finne kilder som behandlet denne tematikken direkte. Jeg ønsket også å finne ut hvilke praktiske konsekvenser problemstillingen min eventuelt har for insentivordningen for film.

Jeg valgte en semistrukturert intervjuform fordi jeg ville ha muligheten til å stille oppfølgingsspørsmål dersom informantene kom med ny informasjon underveis, noe jeg anså som sannsynlig. Jeg ville også ha muligheten til å tilpasse noen av spørsmålene til hvilken stilling eller rolle hver informant har/hadde. En annen fordel jeg personlig ser med den semistrukturerte metoden er at den enkere gjør det mulig å ha en samtale fremfor en intervjusituasjon. Dette kan spesielt være praktisk dersom problemstillingen berører tabuer eller betente spørsmål. Det gjør ikke min oppgave, men metoden tillater at både intervjuer og informant kan reflektere og resonere mer rundt spørsmålene, noe som er en fordel når man skal intervjuer informanter som ikke er vant til å tenke teoretisk rundt et tema men heller praktisk. Ved å ha en klar intervjuguide kunne jeg også styre samtalen slik at jeg var sikker på at jeg fikk de dataene jeg trengte.

Østbye mfl. skriver at intervjuguiden ikke nødvendigvis må inneholde ferdigskrevne spørsmål i den semistrukturerte metoden, men heller være strukturert tematisk (2007: 100). Jeg valgte allikevel å skrive spørsmålene ut, og heller endre ordlyden i dem dersom situasjonen tilsa det underveis i intervjuet (se vedlegg 1).

Hvis en kvalitativ intervjumetode skal fungere og forskeren skal få brukbare svar, krever dette at informanten har tillit til forskeren. Denne tilliten bygges ofte gjennom vennlighet og at forskeren tilpasser seg situasjonen gjennom sin væremåte. Dette tillitsperspektivet har også gjort det kvalitative intervjuet til gjenstand for kritikk (Kvale, 2014: 40). Det påpekes at man må være obs på informantens mulighet til å manipulere og utnytte sin maktposisjon. Like viktig er det å tenke gjennom sted og situasjon der intervjuet skal finne sted. Stedet bør helst være lukket slik at man ikke blir forstyrret av kollegaer eller annet, for eksempel informantens kontor eller en kafé (Østbye mfl., 2007: 101).

Utvalget av informanter er en sentral del av den kvalitative intervjumetoden. Jeg bestemte først at jeg ville snakke med ulike informanter slik at spekteret i debatten om insentivordning for



film ble dekket. Jeg kartla de ulike «sidene» i debatten gjennom media. Jeg avtalte og gjennomførte fysisk intervju med tre personer:

Vidar Trellevik, produsent i og eier av filmproduksjonsselskapet VPB Media. Trellevik har jobbet med utenlandske filmproduksjoner i Norge samt deltatt i debatten om insentivordningen i en årrekke gjennom både media og møter med politikere og næringslivet.

Sigmund Elias Holm, filmkommisær i Vestnorsk Filmkommisjon (Western Film Commission). Holm og filmkommisjonen har også engasjert seg i debatten om å få innført filminsentivordning.

Mette Nora Sætre, tidligere næringssjef i Hordaland Fylkeskommune (var næringssjef da intervjuet ble gjort).

Jeg ønsket også å foreta fysisk intervju med Stine Helgeland i Norsk filminstitutt som hadde ansvar for insentivordningen før og etter at den ble innført. Dette lot seg dessverre ikke gjøre da hun var mye ute og reiste, og intervjuet ble derfor gjort via e-post.

I tillegg ville jeg intervjuer en representant fra Kulturdepartementet. Departementet ønsket derimot ikke at en spesifikk person uttalte seg, men at uttalelsen kom fra hele departementet. Dette intervjuet måtte derfor også gjøres per e-post.

Jeg var i tillegg i kontakt med en annen filmprodusent, en filmregissør og Norsk Filmforbund, men kom ikke i mål med intervjuavtale.

Jeg sendte intervjuforespørsler skriftlig per e-post sammen med informasjon om forskningsprosjektet. Her uttrykte jeg meg noe generelt, og spesifiserte ikke problemstillingen ettersom jeg ikke ønsket at informantene skulle tilpasse svarene sine til problemstillingen min.

Jeg informerte om at informantene ikke ville bli behandlet anonymt, og at intervjuene ville bli tatt opp med lydopptaker. Jeg ba om at intervjuene kunne bli gjennomført på informantenes kontor i arbeidstiden, slik at jeg ikke skulle ta opp for mye av tiden deres og at de følte seg trygge og komfortable. Jeg foreslo noen alternative datoer for møte, slik at intervjuet ble på informantenes premisser. Jeg passet på å bekrefte dato og klokkeslett før jeg avsluttet den

skriftlige korrespondansen. Innen medieforskningen kaller Østbye dette for uformell adgang, altså at man kontakter informanten og får tillatelse (Østbye mfl., 2007: 116). Formell adgang vil si at forskeren får en formell invitasjon.

Intervjuene varte i om lag 40-60 minutter. Jeg forsøkte å få så lik lengde som mulig på dem. Jeg innledet intervjuene med enkle spørsmål om informantenes bakgrunn og nåværende jobb. Dette var mest for å få samtalen i gang, og for at jeg skulle bli mer kjent med dem.

Underveis i samtalen passet jeg på å stille oppfølgingsspørsmål dersom det var noe jeg ikke forsto. Østbye mfl. kaller dette for at forskeren inntar posisjonen som lærling, noe som kan gi nye innsikter og ny informasjon (2007: 101). Jeg forsøkte å stille mest mulig åpne spørsmål slik at informanten fikk anledning til å snakke fritt, eller stille oppfølgingsspørsmål dersom informanten ikke forklarte noe grundig.

#### **4.4 Bearbeiding og analyse av intervju**

Etter at intervjuene var gjennomført passet jeg på å overføre dem fra lydopptakeren og lagre dem på et sikkert sted der uvedkommende ikke skulle få tilgang til dem.

Det er en stor fordel å transkribere intervjuene (Boeije, 2010: 72-73). Det er enklere å analysere tekst enn å manøvrere seg frem og tilbake i en lydfil. Under prosessen med å transkribere vil noe av informasjonen, som kroppsspråk og ansiktsuttrykk, forsvinne, men man kan kompensere for dette ved å lage et notat som beskriver de fysiske forholdene under intervjuet. En annen løsning er å inkludere dette i transkriberingen dersom denne informasjonen er viktig for den videre analysen.

Jeg valgte en mellomting når jeg transkriberte intervjuene (se vedlegg 2). Jeg beholdt pauser, omformuleringer, stamming og latter, mens jeg utelukket kroppsspråk da jeg ikke anså dette som viktig sett i forhold til tema og problemstilling. Jeg anser dette som sekundær informasjon.

Som nevnt tidligere handler analyse om å bearbeide og sortere data. Dette kalles for koding (Østbye mfl., 2007: 123-124). Jeg tolker kodingsprosessen som at man i praksis plukker de transkriberte intervjuene fra hverandre og plasserer dem i bestemt struktur slik at de kan bidra til å belyse prosjektets problemstilling og tema. Da kan man også sette informantenes uttalelser

opp mot hverandre for å sammenligne (komparativ analyse). En kode kan være et tema (flere spørsmål fra intervjuguiden som henger sammen, en aktør (informant) eller handling, hendelse eller relasjon. Kodene kan brukes til å sortere de kvalitative dataene. Man kan velge en *deskriptiv* kodetype der man beskriver innholdet i teksten (det transkriberte intervjuet). En annen kodetype er *fortolkende*, der dataene blir tolket og satt i kontekst av forskeren. En tredje kodetype er *forklarende*, hvor forskeren kan forklare det som kommer frem i dataene. Etter at dataene er kodet skal de fremstilles i forskningsrapporten. Dette kan gjøres på ulike måter, men det er vanlig å presentere dataene gjennom sitater.

I min analyse har jeg valgt å kode dataene i en tematisk fremstilling, med bakgrunn i intervjuguiden og oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg anser dette som mest oversiktlig. Jeg har gjort en kvalitativ analyse, og ikke plassert informantenes svar i tabeller. Jeg presenterer dataene fra de kvalitative intervjuene som sitater. Jeg har brukt både deskriptive, fortolkende og forklarende fremgangsmåter når jeg har analysert. I selve analysen valgte jeg å renskrive sitatene noe, og bare bruke den sekundære informasjonen (sånn som kroppsspråk) dersom jeg anså den som nødvendig for å forstå innholdet. Der informantene har hatt tenkepauser, omformulert seg eller jeg har kuttet innhold som jeg ikke har ansett som relevant har jeg markert dette i sitatene.

#### **4.5 Svakheter med metoden**

Avslutningsvis vil jeg kort oppsummere hvorfor jeg har valgt den metodiske tilnærmingen jeg har gjort, og peke på noen svakheter som kunne blitt gjort annerledes.

I ettertid kan jeg se noen svakheter med min metodiske tilnærming til problemstillingen. For å finne svar på om insentivordningen for film- og serieproduksjon er kulturpolitikk eller næringspolitikk anså jeg det som viktig å først legge et teoretisk grunnlag og vise til eksempler fra både Norge og utlandet. Dette mener jeg er et viktig og riktig utgangspunkt for å forstå og være i stand til å svare på problemstillingen. Men det kan diskuteres om den kvalitative intervjuemetoden er den beste metoden for å finne svar. Det kan tenkes at man lettere hadde kommet frem til et svar ved å gjøre en kvantitativ undersøkelse, eller bruke en kvantitativ metode for å plassere funnene fra de kvalitative intervjuene i en tabell, for så å kunne peke på trender. Samtidig hadde jeg ikke et mål om å kunne generalisere funnene mine, som jeg skal komme tilbake til.

I tillegg ser jeg svakheter med selve utføringen av den kvalitative intervjuemetoden. Jeg ser særlig at noen av spørsmålene jeg forhåndsdefinerte i intervjuguiden ikke går direkte på oppgavens problemstilling, selv om jeg hadde definert denne før jeg gjorde intervjuene. Dette har nok en sammenheng med at jeg personlig ikke hadde fått et godt nok teoretisk grunnlag før jeg begynte med feltarbeidet, og intervjuene har derfor preg av at jeg bruker dem for å få mer kunnskap om temaet fremfor å gjøre funn.

Jeg anser de to intervjuene som ble gjort per e-post som svake, fordi jeg ikke hadde muligheten til å stille de samme oppfølgingsspørsmålene som jeg kunne når jeg intervjuet informantene fysisk. Dette gjorde at jeg ikke fikk spurt om disse informantene har endret syn på insentivordningen underveis i debatten.

Den metodiske kvaliteten ved et forskningsprosjekt kan ofte måles ut fra begrepene generalisering, validitet og reliabilitet (Østbye mfl., 2007: 118-122). Hvis du skal kunne generalisere funnene, altså gjøre dem allment gyldige, må du kunne argumentere for at funnene er representative for en viss populasjon. Det er ikke så vanlig å generalisere funnene i en kvalitativ undersøkelse fordi man har for få respondenter til å kunne gjøre det. Kvalitative metoder egner seg bedre til å beskrive fenomener og mekanismer i samfunnet, og jeg mener ikke at problemstillingen min – «Er insentivordningen for film- og serieproduksjon kulturpolitikk eller næringspolitikk?» – inviterer til generalisering. Jeg kan ikke generalisere funnene i min oppgave, men det kan ses som en svakhet med kvalitativ metode generelt.

Validitet handler om hvorvidt forskningsprosjektets design gir innsikt i eller svar på problemstillingen. I min oppgave har jeg lagt et teoretisk og tverrfaglig grunnlag for oppgaven, og snakket med relevante informanter. Jeg mener derfor at jeg har valgt en strategi som validerer funnene. Som nevnt har to av intervjuene mindre kvalitet enn de tre andre, og dette kan påvirke prosjektets validitet.

Reliabilitet handler om hvorvidt forskeren har behandlet dataene med nøyaktighet og pålitelighet, altså om man kan stole på dem. I arbeidet med denne oppgaven har jeg samlet inn data i tråd med de normer og regler man finner innenfor medievitenskapen. Videre har jeg gjort en analyse av dataene som også er i tråd med tradisjonene innenfor medieforskningen. Til slutt har jeg gått grundig gjennom hvordan jeg har kommet frem til funnene.

På bakgrunn av dette mener jeg at dette forskningsprosjektet har validitet og reliabilitet, men funnene kan ikke generaliseres på grunn av valg av metode.

# Kapittel 5      Analyse: Kulturpolitikk eller næringspolitikk?

Jeg har nå redegjort for de metodiske valgene jeg har gjort under arbeidet med denne oppgaven. I dette kapittelet skal jeg analysere de kvalitative intervjuene. Til slutt vil jeg trekke funnene i analysen opp mot de kulturpolitiske og næringspolitiske teoriene og diskutere hvorvidt insentivordningen for film er å anse som kulturpolitikk eller næringspolitikk. Jeg vil imidlertid ikke besvare problemstillingen direkte før i det siste konkluderende kapitlet.

## **5.1    Analyse av kvalitative intervjuer**

Som nevnt i forrige kapittel har jeg valgt å strukturere analysen tematisk, altså det som kalles en tematisk kode. Denne strukturen bygger på problemstillingen og dens underliggende forskningsspørsmål, og jeg fulgte også denne strukturen gjennom intervjuguiden jeg brukte til de kvalitative undersøkelsene. Analysen har følgende tematiske struktur:

**5.1.1:** Den norske filmbransjens økonomiske bærekraft i dag

**5.1.2:** Debatten om insentivordningen før den ble innført

**5.1.3:** Insentivordningens evne til å oppfylle filmpolitiske mål

**5.1.4:** Er insentivordningen kulturpolitikk eller næringspolitikk?

**5.1.5:** Potensielle fremtidige ringvirkninger av insentivordningen

Jeg har valgt å sitere informantene på svarene de ga innenfor hvert tema. På den måten kan jeg sammenligne dem og påvise eventuelle ulike synspunkter. Underveis har jeg valgt de sitatene jeg mener passer innenfor temaet og som berører problemstillingen. Uttalelser som er avsporinger eller irrelevante har jeg ikke tatt med i analysen. Jeg har benyttet meg av både deskriptive, fortolkende og forklarende kodetyper for å analysere dataene. Bortsett fra det første spørsmålet i intervjuguiden,

### 5.1.1 Den norske filmbransjens økonomiske bærekraft i dag

Innledningsvis i denne oppgaven påpekte jeg at filmmeldingen fra 2015 legger mye vekt på begrepene «bærekraftig filmbransje» og «sunn økonomi», to av de fire filmpolitiske målene dagens regjering har satt seg. For å se på hvordan informantene mine ser på innslaget av næring i norsk filmbransje har jeg kartlagt hva de mener om bransjens økonomiske evne per i dag og om utviklingen i bransjen har vært positiv eller negativ de siste årene.

De fleste var enige om at norsk film er inne i en positiv utvikling. Om bransjen har eller skal ha en sunn økonomi, altså om den skal være kommersiell eller støttet av staten, er det litt uenighet om.

Vidar Trellevik, produsent i og eier av VPB Media, mener at bransjen verken har økonomisk bærekraft eller sunn økonomi.

[...] sånn som jeg har sett det, så [er det] veldig mange som starter opp prosjekter og håper på at pengene kommer inn underveis. Altså det jeg prøver å si er vel det at, jeg føler vel det at det lages for mange norske spillefilmer i år. [...] man selger ikke nok billetter til at det skal gå rundt. [...] at det er økonomi i Norge til et visst antall filmer per år og et visst antall produksjonsselskap per år, det er hevet over enhver tvil. Men da å vite hvilken film som vil tjene penger og ikke vil tjene penger, det kan jeg ikke si. Det største problemet når jeg sitter her i Bergen er jo kontinuitet for filmarbeiderne, at det er i perioder mye å gjøre, også er det store perioder med lite å gjøre og dermed får vi et frafall på flinke folk som enten flytter til Oslo og vil prøve seg der, for der er det mer å gjøre [...] så gir de gjerne opp i Oslo og også forsvinner de fra markedet.

Jeg fulgte opp med å spørre om statens mål om 25 spillefilmer i året er for mye.

[...] Jeg synes det er for mye. [...] når du lager en spillefilm som blir sett av tre og et halvt tusen mennesker på kino, så er [...] det skjer kanskje flere ganger og da er det noe som sier meg at det blir laget for mange. Nå har jo Kulturdepartementet tatt grep for før var det jo det at du fikk etterhåndsstøtte hvis en film solgte mer enn 10 000 billetter. Det er nå hevet til 35 000.

Jeg tolker det her som at Trellevik adresserer to problemstillinger når det kommer til norsk films økonomiske evne. For det første mener han at det produseres for mange norske spillefilmer per år. Dette kan man anse som en form for markedssvikt: At mengden produkter som produseres er større enn mengden markedet trenger. Videre mener han at selv om det produseres for mange filmer kan det være perioder der norske filmarbeidere går uten arbeid. Dette kan ha to forklaringer. Enten er det for mange filmarbeidere i Norge, eller så er det en skjevhet i forhold til hvor mange filmer som er i produksjon innenfor hver periode. Sysselsetting henger tett sammen med økonomi, og svikt i sysselsettingen kan ses på som en økonomisk svakhet.

Trellevik mener allikevel at norsk film er inne i en positiv utvikling.

[...] hvis jeg tenker 15 år tilbake hvor du gjerne ... du ble sett på som en særing hvis du gikk og så på en norsk film, eller du sa «Hvorfor går du på kino og ser en norsk film?». I dag går du på kino og ser en film om den er norsk eller engelsk ... du forventer å få en god film fordi ... det lages mye gode norske filmer.

Dette stemmer med det vi så i den norske filmhistoriske utviklingen. At Trellevik mener det har vært en god utvikling siden 2000-tallet kan tyde på at Stoltenberg II-regjeringens satsing og Solberg-regjeringens videreføring av den samme filmpolitikken har hatt innvirkninger på den norske filmbransjen.

Sigmund Elias Holm i Vestnorsk Filmkommisjon mener at det er vanskelig å si om norsk film er eller skal være økonomisk bærekraftig.

Ja, men det er kanskje greit å skille mellom det som er på en måte leverandørleddet og det som er kreatørleddet. Det er jo ikke sånn at alle arbeider med mest mulig kommersielle prosjekter for å sikre seg best mulig økonomisk bærekraft. [...] sett fra et sånt perspektiv vil jo aldri filmbransjen som helhet bli økonomisk bærekraftig for det vil alltid være folk som ønsker å gjøre prosjekter som ikke er økonomisk bærekraftige. [...] men så er det andre deler av bransjen og da spesielt kanskje leverandørleddet og utstyrsledd og de vi kaller produksjonstjenester som arbeider like mye med reklamefilm som de arbeider med spillefilm. Så det er jo veldig stor forskjell i hvilke marginer som er mulig å få til og hvilke marginer folk selv søker da. Men jeg tror det er mulig å,



spesielt da med en sånn insentivordning, å øke den delen av bransjen som er produksjonstjenester. Men det er liksom alt fra utstyr til stab til logistikk, koordinering og de funksjonene.

Her tolker jeg det som at Holm mener at man må sette et skille. Noen deler av norsk film skal og bør være økonomisk bærekraftig, mens noen deler ikke trenger å være det. Det Holm omtaler som leverandørleddet er noe han senere i intervjuet definerer som «below the line», og som på folkemunne omtales som de som befinner seg «bak kamera», altså fotografer, teknikere, utstyrsleverandører osv. Holm mener at denne delen av bransjen bør være økonomisk bærekraftig og at den vil få større mulighet til dette med en insentivordning. Her kan man se en tendens til et selvregulerende marked, det den næringspolitiske teorien ser på som et argument mot statlig innblanding.

Videre ser også Holm en positiv utvikling for norsk film på 2000-tallet.

[...] da var det jo veldig oppsving i statlige bevilgninger ... til norsk film ... når han [Trond Giske, daværende kulturminister] satte mål om 25 filmer i året [...] Norge var jo et av de siste landene til å bli med i denne europeiske samproduksjonsavtalen. Nå var det egentlig kun Norge og Albania som ikke hadde signert et sånt felles europeisk rammeverk som definerer hva som er samproduksjon. Også Norge kom endelig med der, var vel i 2008, som gjorde det mye enklere for ... for norske produsenter å søke utenlandske samprodusenter og for utenlandske samprodusenter å arbeide med Norge da. Så det var et lite oppsving i internasjonalt samarbeid i den perioden fra 2008 frem til i dag. Som har vært veldig positivt. Fordi at norsk film i dag henter mye mer finansiering utenfra. Men som og har fått den konsekvensen at norske filmer gjennomføres mye mer i utlandet enn i Norge. Og da er det på en måte veldig [...] så har jo vi jobbet veldig for at en sånn insentivordning skal komme på plass fordi vi mener det er på en måte det neste nødvendige ledd i en helhetlig filmpolitikk da.

Her påpeker han at samproduksjon kan ha hatt et kvalitetsmessig løft, men at det også har ført til at mye norsk film produseres i utlandet. Dette kan indikere noe av problemet med norsk films økonomiske bærekraft dersom vi ser tilbake på Trelleviks argument om at norske filmarbeidere i lengre perioder går uten arbeid. Holm mener løsningen er en insentivordning. Den vil ikke

bare tiltrekke seg utenlandske filmproduksjoner, den vil også føre norsk filmbransje tilbake til Norge.

Kulturdepartementet skriver i sin e-post at også de ser på bransjen som todelt.

Vi ser at den norske filmbransjen er noe delt med tanke på økonomisk bærekraft. For eksempel er produksjonsselskaper som i hovedsak arbeider med tv-produksjoner ofte større og mer økonomisk solide enn produksjonsselskap som i hovedsak jobber med dokumentar- og spillefilmproduksjoner. Departementet mener at en større grad av konsolidering av produksjonsselskapene kan bidra til å styrke den økonomiske bærekraften i filmbransjen ved å bidra til økt kontinuitet i produksjonen, og bedre muligheter til å bygge ut den økonomiske-, juridiske- og strategiske kompetansen i selskapene. Samtidig understreker departementet at det fortsatt er viktig med et tilfang av nye talenter og selskaper for å sikre utvikling og innovasjon. Utviklingen i inntjeningsmulighetene i det nasjonale og internasjonale markedet vil også ha en sentral betydning for den økonomiske bærekraften i den norske filmbransjen på sikt.

Mens Holm skiller mellom «above the line» (regissører, manusforfattere og produsenter) og «below the line», skiller departementet i likhet med Trellevik mellom de som satser kommersielt og de som satser på å oppfylle statens kulturpolitiske mål. Videre argumenterer departementet for to noe selvmotsigende strategier. Færre selskaper vil føre til mer kontinuitet, samtidig som at det er viktig å legge til rette for at nye selskaper kan komme til med nye ideer.

Mette Nora Sætre, tidligere næringssjef i Hordaland Fylkeskommune, ser også insentivordningen som et verktøy som kan styrke enkelte deler av den norske filmbransjen.

[...] den har et stort potensiale hvis vi evner, som denne insentivordningen da bidrar til ... at vi får utenlandske produksjoner hit til og at de bruker det norske filmleverandørnettverket. Så har den et stort potensiale. [...]

Hun nevner også leverandørnettverket som den delen av bransjen som kan få utbytte av insentivordningen.

Stine Helgeland ved Norsk filminstitutt, tidligere ansvarlig for filminsentivordningen, mener at markedet rett og slett er for lite til at bransjen skal klare seg økonomisk på egenhånd.

Det norske markedet er for lite til å opprettholde en variert og god produksjon av audiovisuelle verk uten at det offentlige bidrar med tilskudd. Deler av den norske filmbransjen er derfor sterkt subsidiert pga. disse strukturelle forutsetningene. Den norske filmbransjen er på tross av den offentlige støtten ikke en sterk bransje sett ut fra økonomisk bærekraft. Det er noen få selskap som klarer å drive med stabilt overskudd over tid for spillefilm, mens produksjonsselskap som satser på en kombinasjon av underholdning, formater og serier er mer bærekraftige.

I de to første setningene tror jeg Helgeland sikter til at de kulturpolitiske målene for norsk film, at det skal være et kollektivt gode, setter forutsetninger for filmproduksjonen som gjør at bransjen i enkelte tilfeller må prioritere film som ikke nødvendigvis er kommersielt fornuftig. De delene av bransjen som derimot satser på en kombinasjon eller kun satser på TV-underholdning kan klare seg på egen hånd. Dette er omtrent det samme synet som Kulturdepartementet har.

I likhet med de andre mener også Kulturdepartementet at norsk film har hatt en positiv utvikling. De peker på at det man definerer som «norsk filmbransje» ikke oppsto før avviklingen av statlig filmproduksjon i 2001, og at kommersialiseringen har ført til større oppslutning samtidig med at den digitale utviklingen skaper problemer.

Den norske filmbransjen er en relativt ung bransje. Avvikling av statlig produksjon av film skjedde først ved omleggingen av filmpolitikken rundt 2001. De siste 15 årene har det vært en økende profesjonalisering i bransjen. Her har også etableringen av Filmskolen på Lillehammer mv. hatt vesentlig betydning. Norske filmer har de siste årene nådd ut til et større hjemmepublikum og har en jevn oppslutning på om lag 20 pst. i det norske kinomarkedet. Norske filmer blir tatt ut til prestisjefylte internasjonale filmfestivaler og vinner priser. Samtidig ser vi at det digitale markedet utfordrer de tradisjonelle forretningsmodellene i filmbransjen. Dette påvirker finansieringen og inntjeningen for norsk film, og samt publikums tilgang på norsk film i hjemmet.

Ut fra disse svarene kan vi trekke noen konklusjoner. Norsk filmbransje generelt er og skal ikke være økonomisk bærekraftig. Hvis den skulle vært det måtte man ha kuttet ut produksjon av spillefilm som ikke nødvendigvis går i pluss på kinomarkedet. Men dette kan potensielt svikte de kulturpolitiske målene staten har satt for norsk film, at den skal fremme norsk kultur, språk og fortellerstemme, da dette ikke anses som kommersielt fornuftige satsingsområder. Dette er i tråd med erfaringene fra andre land som vi så i kapittel 3.

Før jeg ser på hva informantene mener om oppgavens problemstilling vil jeg gå gjennom hva de mente om insentivordningen før den ble innført, for å avdekke om det finnes noen uenigheter om hvordan ordningen bør være kontra hvordan den endte opp med å være formulert.

### **5.1.2: Debatten om insentivordningen før den ble innført**

Som tidligere nevnt var insentivordningen gjenstand for debatt allerede før og i særlig grad etter at den var innført. Jeg anser det som viktig å se nærmere på hva konkret de ulike aktørene i debatten mener at burde vært annerledes.

Holm i Vestnorsk Filmkommisjon påpeker noe av det samme som han har gjort i diverse medier.

[...] det er på en måte et veldig vanskelig spørsmål som avhenger også hvordan disse støtteordningene i norsk film er utformet. [...] for vi har på en måte villet ha en insentivordning som skal være gitt at man kvalifiserer seg inn på en automatisk ordning. Og det har den jo ikke helt blitt med den potten som den har fått. [...] Den såkalte etterhåndsstøtten. Den er egentlig automatisk så lenge du kommer over et visst antall kinobilletter, så har du fått en automatisk støtte. Men de andre er jo selektive. Sant, da er det kunstneriske vurderinger ... som kommer inn. Og da går jo også NFI inn med et høyere støttenivå enn insentivordningen har. Sånn sett, om NFI da går inn med forhåndsstøtte til en film, da er jo det gjerne ... rundt 50% ... i støtteintensitet. Og da vil på en måte ikke en insentivordning som ligger på 25% ... ha noe å tilføre, om man setter det taket på 50% da. [...] for motivet der har jo vært at man skal hindre utflagging av norske produksjoner. Men der mener egentlig jeg det er mer ryddig at NFI setter begrensninger på den selektive filmstøtten de har. [...] at de har mulighet til å sette

begrensninger på at denne støtten skal brukes i Norge ... det gjør på en måte andre europeiske land. Og da kan heller insentivordningen rendyrkes som en ordning for internasjonale produksjoner.

Her tar Holm opp mange poenger. For det første mener han at ordningen ikke er automatisk ettersom den har et øvre tak på det som i 2017 er 56 millioner kroner. Det vil gjøre at enkelte produksjoner potensielt ikke får støtte selv om de er kvalifisert til, og på en måte «har rett til», støtte. En annen støtteordning Holm nevner er den tidligere nevnte billettstøtten som er automatisk. Så lenge en film selger 35 000 kinobilletter mottar produksjonsselskapet penger gjennom denne ordningen. Videre påpeker Holm at det burde legges inn et krav i de andre støtteordningene om at norske filmer som mottar støtte gjennom Norsk filminstitutt's ordinære ordninger må produsere filmen i Norge, slik andre europeiske land gjør det. Dersom dette gjøres mener Holm at insentivordningen bare skal gjelde for utenlandsk filmproduksjon.

Trellevik poengterer at det ikke bare er filmbransjen som tjener på en insentivordning.

Hovedankepunkt er det at [...] det er kommet litt for lite frem at en insentivordning for film er ikke bare for film. Men det er for ... det er næring, altså det er for all spinoff rundt en filmproduksjon som også kan tjene penger. Derfor så burde denne støtteordningen ligget under Næringsdepartementet og ikke under Kulturdepartementet. Det andre er at det er noe som heter 45 millioner i første omgang og det betyr at hvis det går som det ser ut til å gå nå at ... at «Snømannen» nesten har fått «carte blanche» uten å søke, så forsvinner de første 45 millionene [...] jeg er redd for at det blir for lite penger, men det er en god begynnelse, jeg mener det bør [...] altså det blir ikke mange filmer av dette her som kommer til Norge, men få det inn under næring ... så vil det hjelpe på.

Jeg antar at han her sikter til at næringslivet generelt tjener på film ved at for eksempel hotellbransjen tjener på akkommodering av involverte i produksjonen, og at ordningen derfor burde ligge under Næringsdepartementet. Videre mener han at potten som er satt av er for liten i internasjonal sammenheng.

Sætre, næringssjefen i fylkeskommunen, hadde ikke endret syn på insentivordningen underveis og utdypet derfor ikke mer rundt dette. Som nevnt i metodekapittelet fikk jeg ikke spurt filminstituttet eller departementet om dette fordi intervjuene ble gjort per e-post.

Innenfor dette temaet kan jeg derfor bare konkludere med hva bransjerepresentanten og filmkommisjonen mener om hvordan ordningen egentlig burde vært strukturert. Det virker som at de er enige om at det øvre taket på en viss årlig sum kan ødelegge for at utenlandsk filmproduksjon i stor grad vil komme til Norge. Holm argumenterer for at ordningen kun bør gjelde for utenlandsk produksjon, noe som er uvanlig i europeisk sammenheng, og at de andre støtteordningene som er tiltenkt norsk film krever produksjon i Norge. Dette er et interessant poeng. Et slikt krav ville, slik jeg tolker det, skilt ordningen tydeligere fra de andre filmstøtteordningene.

### **5.1.3: Insentivordningens evne til å oppfylle filmpolitiske mål**

I filmmeldingen fra 2015 oppsummerer regjeringen de filmpolitiske målene slik:

[...] et bredt og variert filmtilbud av høy kvalitet, god formidling og tilgjengeliggjøring for publikum, solid publikumsoppslutning og en profesjonell filmbransje med sunn økonomi (Meld. St. 30, 2014-2015).

Dersom man skal kunne argumentere for at insentivordningen først og fremst er kulturpolitikk, og ikke næringspolitikk, er det viktig å se på om aktørene mener at ordningen kan bidra til å oppfylle de filmpolitiske målene.

Kulturdepartementet viser til den nevnte filmmeldingen, og svarer ikke på om insentivordningen kan bidra til å oppnå disse målene utover den omtalen jeg har gitt filmmeldingen tidligere i denne oppgaven.

Helgeland ved filminstituttet svarer heller ikke direkte på om insentivordningen kan ha ringvirkninger som påvirker de filmpolitiske målene.

Kultur og filmkultur er viktig når det gjelder vårt syn på oss selv som individer, samfunn og nasjon. Ettersom vi er et lite land må staten bidra med midler for å sikre bredde og

kvalitet. Bredden er viktig for at alle skal kunne kjenne seg igjen og være representert, dvs. kjønn, etniske grupper, regioner osv. Norsk film konkurrerer med film fra hele verden – både hjemme og ute, og det er dyrt å lage film med høy kvalitet som når ut til et stort publikum. Dersom filmene ikke er tilgjengelige eller ikke treffer/når ut til publikum, er de heller ikke relevante - og deres rolle som meningsbærere er dermed uten betydning.

Her understreker Helgeland hvorfor film er viktig sett fra et kulturpolitisk perspektiv. Hun argumenterer for at norsk film kan fortelle noe om nordmenn som individer og vårt samfunn. Videre poengterer hun at norsk film er avhengig av statlige midler for å nå disse målene, jfr. det jeg fant i kapittel 3 om små europeiske språksamfunn og deres filmindustrier, samt tidligere funn om at det norske markedet er for smått til at «kvalitetsfilm» kan lages uten statlig støtte. Samtidig mener hun at dersom norsk film ikke treffer publikum er det heller ikke relevant å støtte den, da den ikke kan tale for folket lenger. Dette kan ses på som to sider av samme sak. Norsk film må beholde en sterk posisjon på kinomarkedet, ellers er den verken økonomisk bærekraftig eller verdifull for folket som et felles kulturelt gode.

Sætre mener at disse målene i større grad kan nås ved å ha en insentivordning på plass.

Ja, det tror jeg fordi at hvis man får økt utenlandsk produksjon i Norge [...] så vil det høyne kvaliteten i den, forhåpentligvis fordi at det vil høyne aktiviteten. Sant, altså de vil få flere jobber, de vil få mengdetrening, de vil få mer erfaring, større kontaktnett, lære av noe ... altså ... fra de utenlandske produsentene de samhandler med. Så det vil jeg tro.

Her kan man tolke det som at Sætre mener at økt produksjon, ved at utenlandske produksjoner legges til Norge, vil øke aktiviteten i bransjen. Norske filmarbeidere vil få mer erfaring og på den måten vil de bruke erfaringen til å sørge for at norsk film får mer kvalitet.

Holm i filmkommisjonen er enig i dette.

Ja, det tror jeg absolutt. Høy kvalitet ... så handler jo også det om at norske fagarbeidere får utvikle seg. Og det gjør de best ved å være i kontinuerlig arbeid. [...] Det tror jeg er åpenbart at ved at det kommer store internasjonale produksjoner.

Han utdyper videre grunnene til dette.

Og jeg tror det vil bidra til å utvikle også norske fagarbeidere. Og ikke minst også inspirere norske fagarbeidere. Og jeg tror og det kommer internasjonale prosjekter som ... ja, begge disse to første som har søkt seg til insentivordningen, «Snømannen» og den «Downsizing» ... det er jo prosjekter som kommer med et ønske om å involvere også norske skuespillere og skandinaviske skuespillere. Så jeg tror det vil utvikle ... den delen av bransjen også. At de får flere muligheter til å spille i internasjonale filmer. [...] for sunn økonomi ... så er det helt klart ved at disse produksjonene legger igjen veldig mye ... de legger igjen veldig mye midler rett og slett ... ja, til leverandører og fagarbeidere. Og det vil gjøre at norske utstyrshus kan utvide. Det vil gjerne være positivt for norsk film som da får tilgang til større og bedre infrastruktur.

Holm mener altså at utviklingen og inspirasjonen som norske filmarbeidere vil få ved å jobbe på utenlandske storproduksjoner vil føre til økt kvalitet i norsk film. De andre målene, som gjelder økonomi, mener Holm også kan nås via ordningen gjennom at produksjonene fører til mer inntekter til det han tidligere har omtalt som leverandørleddet, eller «below the line», for eksempel ved at bransjen vil få muligheten til å kjøpe inn mer tyngre utstyr.

Trellevik på sin side poengterer at han nødvendig vil uttale seg på vegne av norsk filmbransje da verken han eller hans selskap produserer norske filmer, men først og fremst jobber med å tilrettelegge for utenlandske produksjoner i Norge. Men han gjentar at kontinuitet vil styrke den norske filmbransjen.

Og tilbake til det som jeg sa før her [...] altså det sitter dessverre mange gode filmfolk i kassen på Rema for å bruke det som et uttrykk [...] det har vært et veldig frafall i bransjen.

Generelt kan man her se en tendens til at informantene vektlegger det næringspolitiske aspektet ved ordningen, altså at den bidrar til sysselsetting og kontinuitet for norske filmarbeidere, noe som videre vil føre til økt kvalitet i norsk film. Det er interessant i seg selv at en majoritet av informantene vektlegger dette perspektivet på de filmpolitiske målsetningene. Man kan ikke si at Kulturdepartementet eller Helgeland ved Norsk filminstitutt inntar denne posisjonen.



#### **5.1.4: Er insentivordningen kulturpolitikk eller næringspolitikk?**

Under intervjuene gjorde jeg informantene oppmerksomme på at det har vært en debatt rundt hvorvidt ordningen kan ses på som næringspolitikk eller kulturpolitikk, og ba dem reflektere rundt dette. Det er også dette temaet informantene virker mest uenige om.

Trellevik mener bestemt at ordningen er næringspolitikk.

[...] for det første så mener jeg at jeg sitter ikke her som en kunstner eller kulturarbeider, jeg sitter her som en ... ærlig, arbeidende ... altså, jeg driver en bedrift. Og det er næring. Det er punkt en, jeg er ... jeg har aldri sett på meg som noen kunstner. [...] Men, for å ta et eksempel med den italienske filmen [«Que Vado»]. Vi kjøpte ... overnattinger for 1,2 millioner kroner. Altså hoteller. Vi kjøpte flaskevann for 37 000 kroner [...] Vi kjøpte blomsterdekorasjon på det der bryllupet vi hadde ute på dammen for 42 000 kroner. Vi leide busser og sånn transport fra Flesland og opp og ned med folk for 140 000 kroner. Vi hadde leiebiler for 200 000 kroner. Vi hadde ... altså, skjønner du hva jeg mener? Altså, dette er næring.

Den italienske filmen Trellevik sikter til her er «Que Vado» fra 2016 som ble delvis spilt inn i Norge (IMDB, 2016). Filmen hadde ikke støtte gjennom insentivordningen fordi den ble spilt inn før ordningen hadde trådt i kraft. Han utdyper videre:

[...] «Que Vado», som nå er sett foreløpig bare av ti millioner men altså, den slår alle rekorder. Jeg snakket med Fjord Norge, de har en Facebookside. De har nå 140 000 følgere på Facebooksiden sin fra Italia. En film som het «Matron», som er en Bollywood-film som vi produserte i 2012, den solgte 92 millioner kinobilletter i India. Altså jeg, tenker på, sant ... altså, de kommer her og betaler millioner for å lage, og de kommer til Norge så er det [...] Så turistnæringen, de vil jo tjene så det holder på at det blir produsert film i Norge. Derfor er dette næring. Og ikke kultur [...]

Trellevik argumenterer for at de store inntektene som følger med store internasjonale produksjoner må tale for at ordningen skal anses som næringspolitikk, og at dette ikke har noe med kultur å gjøre eller norsk kulturpolitikk. Vi kan tolke dette som at han mener at internasjonale filmproduksjoner tiltrekker seg næring som Norge ellers ville gåtte glipp av.

Han sier videre:

[...] hvis jeg reiser på ferie og har satt av at nå skal vi i fjorten dager til syden, og jeg har satt av[...] si 20 000 du skal bruke. Så kommer jeg ned der også sier han på hotellet: «Vet du hva, du skal få 25% avslag på alt du bruker her nede nå sant.» Tror du jeg kommer hjem igjen med 25% av det budsjettet? Nei. [...] Og det betyr at på Island, for hver krone, har de regnet ut, ta meg ikke helt på øret men, altså, de sier at for hver krone den islandske staten gir tilbake til en insentivordning får de to og en halv krone inn. Så det ... øker omsetningen. Det er næring.

Med dette antyder altså Trellevik at produksjoner som først kommer til Norge gjerne bruker mer penger. Dette argumentet må anses som noe tynt ettersom det fra før har blitt argumentert for at utenlandske produksjoner eventuelt kommer til Norge fordi de sparer penger på grunn av insentivordningen. Jeg har heller ikke gjort andre funn som støtter opp om dette argumentet.

Holm i filmkommisjonen tar opp en rekke poenger som taler for at ordningen er næringspolitikk.

Nei, jeg mener nok at denne ordningen er ... egentlig er næringspolitikk. [...] [den] norske, nasjonale filmpolitikken handler om å utvikle ... norske filmfortellinger for et norsk publikum. Mens næringspolitikk handler om å utvikle på en måte bransjen og leverandørledd og sikre at det er kontinuitet ... sikre at det er nok produksjon ... og da er det en del sånne sekundære interesser, sikre at Norge på en måte deltar i de internasjonale storfilmene [...] Og det skaper liksom konflikt når ... det kan alltid skape konflikt når man prøver å ... ha begge de perspektivene innenfor samme departement eller innenfor samme felt. Det ser man jo bare hvis man zoomer ned liksom til noe så smått som vårt kontor her oppe ... så arbeider jeg med internasjonale produksjoner ... men jeg har liksom målsetting om ... å skape produksjon på Vestlandet [...] Mens Vestnorsk Filmsenter arbeider for å utvikle lokale filmhistorier og støtte lokale filmskaperne. Men da er det viktig egentlig for de lokale filmskaperne, at de to virksomhetene ikke blandes. Og hva skal man da prioritere, skal man prioritere ... «Snømannen» og legge til rette for den ... som har engelske og amerikanske produsenter og en svensk regissør og ingenting med Bergen å gjøre, men som vil legge igjen mange

millioner kroner og bruke masse folk her, eller skal man prioritere en ... ung og lovende regissør som lager sin første kortfilm ... som er lagt til byens miljø på en måte. Og det er egentlig samme problemstilling som er på nasjonalt plan. For de lokale filmskaperne her så er det jo viktig at Vestnorsk Filmsenter har fullt fokus på ... å utvikle lokale ... prosjekter. Tilsvarende viser seg liksom på nasjonalt plan, at det er viktig at ... filmpolitikken og NFI har fullt fokus på ... å utvikle norsk film og utvikle de interessene som norske filmskaperne har ... men da skaper det på en måte en litt sånn ... spyd og usikkerhet når det ligger en ordning innenfor her som har en annen interesse. Som er nemlig å, at utenlandske produsenter skal få komme inn og gjøre ... gjøre filmer som ikke involverer egentlig norske filmskaperne nødvendigvis. Ikke sant, for det involverer jo ikke prosjekter som utvikles her for et norsk publikum nødvendigvis, eller ... Man ser liksom samme problemstilling overalt i Europa egentlig. Jeg tenker det er best å skille de interessene.

Det første poenget er at filmpolitikken handler om å skape filmfortellinger for et norsk publikum. Videre mener han at insentivordningen, som diskutert i kapittel 2 i denne oppgaven, er et innslag av næringspolitikk i filmpolitikken, fordi den skal styrke den delen av bransjen som er involvert i produksjon, og ikke den delen som er involvert i den kreative prosessen. Han bringer også inn et nytt moment. Det faktum at ordningen administreres av samme instans kan skape konflikt ettersom insentivordningen hovedsakelig har et annet formål enn de øvrige støtteordningene som administreres av Norsk filminstitutt. Dette finner vi som nevnt i forskriftens første setning, at «Ordningsen skal bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge [...]» (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjon, 2016, § 1). Det er dette som skiller den fra de andre støtteordningene som er til for å støtte opp om produksjon av norsk film for et norsk publikum, og det må anses som et viktig poeng. Som vi så i kapittel 3 har denne konflikten muligens ført til en omvendt situasjon på Malta, det produksjon av innenlandsk film blir nedprioritert til fordel for produksjon av utenlandsk film.

Nøringssjefen i fylkeskommunen mener at ordningen må ses på som begge deler.

Altså, jeg vil si at den er ... begge deler. Altså, den er næringspolitikk fordi at den gir økt omsetning inn i ... altså de leverandørene til filmindustrien som ikke ... ikke er filmarbeidere. [Latter.] Sant, altså det at man kjøper 3000 blomsterbuketter til et italiensk bryllup eller hva det er for noe. Så gir det jo økt omsetning inn i andre næringer

[...] filmpolitikk fordi at man på en måte betinger i dette at de skal bruke så og så mye norske ... leverandører og medarbeidere.

Hun argumenterer for at den samfunnsøkonomiske gevinsten tilsier at ordningen er næringspolitikk, samtidig som at det er filmpolitikk fordi det ligger krav i ordningen om at norske filmarbeidere skal være involvert i produksjonen. Det kan virke som at hun sikter til at poenget om at norsk filmbransje kan bli økonomisk beriket må ses på som filmpolitikk.

Helgeland mener også at ordningen er både næringspolitikk og kulturpolitikk.

Jeg mener den er begge deler, akkurat som film er begge deler [...] Ordningen skal i sitt formål bidra til synliggjøring av norsk kultur og natur, bidra til kompetanseheving, internasjonalisering og en mer bærekraftig filmbransje. Den vil sannsynligvis føre til at norske filmfolk får mer jobb, og en viktig bi-effekt vil være at den skaper økt næringsaktivitet innenfor turistnæringen; hotell, transport og restaurant.

Hun påpeker her at film i seg selv både er næring og kultur, men at ordningen skal bidra til kompetanseheving og på den måten føre til en mer bærekraftig bransje. Dette kan tolkes som argumenter for at det næringspolitiske perspektivet er sekundært.

I likhet med Helgeland mener også Kulturdepartementet at ordningen er begge deler.

Vi mener at insentivordningen må ansees både som et kultur- og et næringspolitisk virkemiddel. Dette fremgår også av formålet med ordningen. Insentivordningen skal stimulere til økt aktivitetsnivå i norsk filmbransje. Dette vil bidra til økt arbeidskontinuitet for norske filmarbeidere, noe som igjen kan bidra til rekruttering til og forebygge frafall av filmarbeidere fra den norske filmbransjen. Videre skal ordningen bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen. Etter departementets mening vil rekruttering og ivaretagelse av fagkompetanse sammen med nye erfaringer bidra til å heve kompetansenivået i den norske filmbransjen. Dette vil på sikt også kunne komme norsk filmproduksjon, og dermed norsk filmkultur, til gode. Insentivordningen skal også bidra til å fremme norsk kultur, historie og natur.

Mens Trellevik og Holm vektlegger at dette er næring fordi utenlandsk filmproduksjon bringer med seg store inntekter, vektlegger både Helgeland og Kulturdepartementet at ordningen hovedsakelig må ses som et verktøy som skal heve kompetansen og dermed kvaliteten til norsk film, og at næringsperspektivet er en sekundær prioritet. Det mest interessante poenget er Holms argument om at ordningen kan skape en konflikt som gjør det vanskelig for Norsk filminstitutt å drive god filmpolitikk, da det kan være vanskelig å avveie om man skal satse på utenlandsk produksjon eller produksjon av norsk film. På en annen side har dette liten betydning i praksis ettersom ordningene er adskilt ved ulike forskrifter, og insentivordningen er en egen post på Kulturdepartementets budsjett. Det kan imidlertid i teorien ha en betydning for departementets prioriteringer, sett i forhold til bekymringen blant norske filmskapere om at midler til norsk film flyttes til utenlandsk film.

For å oppsummere informantenes ståsted i dette spørsmålet kan vi sette det opp i en enkel tabell:

	<b>Kulturpolitikk</b>	<b>Næringspolitikk</b>	<b>Begge deler</b>
<b>Trellevik</b>		x	
<b>Holm</b>		x	
<b>Sætre</b>			x
<b>Helgeland</b>			x
<b>Kulturdep.</b>			x

Her ser vi at to av informantene mener ordningen kun er næringspolitikk, mens tre av dem mener den er begge deler. Ingen mener at den kun er kulturpolitikk.

Et praktisk forhold som har blitt diskutert er hvilket departement ordningen skal administreres av. Trellevik mener at ordningen må flyttes til Næringsdepartementet nettopp på grunn av frykten for at midlene til ordningen går utover midlene til norsk film.

[...] fordi da ville det ikke gått av kulturen sine små midler. Sant. For det er det ... disse som er imot det, de sier at «ok, nå går det så mye penger til, altså nå går det 40 millioner kroner til Universal Studios i Los Angeles. De pengene skulle gått til å lage den neste filmen om Knerten.» Altså, for å sette det helt ... på spissen.

Holm mener det samme, av de grunnene han tidligere har skissert.

[...] da kunne Kulturdepartementet og på en måte filminstituttet rendyrket sitt mandat, som egentlig er det mandatet de alltid har hatt. Norsk film for et norsk publikum. Og så kan Næringsdepartementet gjennom denne ... gjennom en insentivordning ... altså, en insentivordning har jo egentlig en ... har jo veldig liten administrasjon, sant, administrasjonen er jo på en måte, så bitteliten at den kan jo, det er liksom ikke noen nødvendighet at den er lokalisert innenfor filminstituttet. Da kan man rendyrke de mulighetene Norge har som innspillingssted.

Med dette mener han antageligvis at dersom ordningen er automatisk, altså at alle produksjoner som er kvalifisert får støtte, vil den kreve en liten eller ingen administrasjon og at det derfor ikke er noe poeng i at den administreres av Norsk filminstitutt.

Sætre på sin side mener at det ikke vil ha noe å si om ordningen administreres av Næringsdepartementet eller Kulturdepartementet.

[...] det kan nå egentlig kanskje være litt hipp som happ, men det som uansett er, det er jo at departementene må bli flinkere til å samhandle. Sant? Departementene ... ikke spesielt disse to departementene, men generelt så er jeg så overrasket over hvor lite samhandling det er mellom departementene.

Dette kan tolkes som et forslag til et kompromiss eller en løsning. Dersom departementene hadde samarbeidet mer om ordningen kunne den fungert bedre, uten at hun utdyper konkret hvordan.

### **5.1.5: Potensielle fremtidige ringvirkninger av insentivordningen**

Å kartlegge informantenes tanker om ordningens ringvirkninger i fremtiden kan også si noe om synet deres på problemstillingen.

Trellevik fremhever igjen viktigheten av sysselsetting av norske filmarbeidere.

Vi vil jobbe sammen med dyktige utenlandske folk, hvor vi vil helt klart lære mye. [...] samtidig har jeg jo disse årene siden 2001 hvor jeg har hatt fire italienske filmer og plutselig kan jeg reise til Roma og banke på dører og treffe folk og det kan disse som har jobbet hos meg og fordi at de får felles kontakt med de på ... på nettet, altså, du får et kontaktnett. Men det viktigste er det at du får ... det viktigste for filmmiljøet er at du får kontinuitet i arbeidet og du får lære.

Han har vanskeligheter med å se noe negativt med ordningen.

[Pause.] Det kan jo selvfølgelig hende det at det blir da ... vanskeligere for ... for hvis det blir mye av det så kan det jo [...] hende at det blir vanskelig for norske produsenter å i en periode å få ... få tak i folk når de trenger det.

Holm tror ikke overproduksjon kan bli noe problem.

Nei, i utgangspunktet ikke. Det eneste er ... den kan liksom ... jeg tror det vil gå bra, men jeg ser jo på en måte en utfordring om det kommer inn et stort prosjekt som støvsuger på en måte norsk arbeidskraft. At mindre, eller at samtidige norske filmer som går i innspilling kan møte utfordringer da med at alle lysarbeidere jobber på en Hollywood-film. Men om det skulle skje så vil jo det nesten bare være et luksusproblem sammenlignet med hvordan det har vært et par av de siste årene hvor folk har gått arbeidsledige fordi at ting gjøres i Budapest. Så jeg ser liksom ikke for meg noen ... negative effekter av dette her.

Her snakker de om potensielt samme problem, at norske filmarbeidere blir for opptatte med utenlandske produksjoner at det blir mangel på bemanning til norsk film. I og med at ordningen per i dag ligger under Norsk filminstitutt og at den blir subjektivt vurdert kan man argumentere for at den blir regulert, og at instituttet kan ta hensyn til dette ved tildeling. Dersom ordningen skulle være automatisk vil den ikke være gjenstand for regulering. Men Holm tror ikke det vil komme et veldig stort antall internasjonale filmproduksjoner til Norge.

[...] det er jo egentlig grunnen til at det er næringspolitikk, for det handler jo om verdiskapning og arbeidsplasser. Jo mer en sånn ordning er i bruk, jo mer suksessfull er den. Men en norsk ordning vil aldri bli ... stå i fare for å bli overbrukt siden Norge er i

alle tilfeller et høykostland. Så det vil ikke være noen ordning man bruker kun for å ... uten en spesiell motivasjon da. Så skal man gjøre film på billigst mulig vis så gjør man det andre steder. Så ja, jeg ser på en måte ikke noe problem som ligger der i det hele tatt.

Her mener Holm at det bare er i spesielle tilfeller, der det er helt nødvendig, at utenlandske produksjoner vil komme til Norge fordi det fra før er så dyrt å spille inn film her. Dette er også i tråd med rapporten fra Oslo Economics som jeg gikk gjennom i kapittel 3.

Sætre mener det er den norske naturen som er denne spesielle grunnen som vil gjøre at mange legger produksjon til Norge.

Vi har ... attraktivt landskap, sant. Og vi vet at mange har sagt at «vi hadde jo kommet her hvis ikke det var for det at dere ikke har insentivordning men det har noen andre steder vi også kan filme».

Helgeland mener at ordningen potensielt kan få noen negative virkninger i starten, men at dette vil gjevne seg ut.

På kort sikt vil norske produksjoner kanskje oppleve at det er vanskelig å finne god arbeidskraft til norske filmer, og at prisen de må betale blir høyere. Ettersom ordningen får virke og unge filmfolk ser at det er en fremtid i film, vil nye flinke folk rekrutteres og vi vil kunne opprettholde en stor og solid filmnæring i Norge.

Her påpeker hun at arbeidsmarkedet i bransjen vil føre til prisøkning ettersom det blir vanskeligere å få tilgang på filmarbeidere. Samtidig tror hun at ordningen vil føre til en solid filmnæring med bakgrunn i at den vil bedre økonomien.

Kulturdepartementet mener akkurat det samme.

Vi mener at insentivordningen først og fremst vil ha positive effekter for den norske filmbransjen. En mulig negativ effekt er imidlertid om det ikke er tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere økt etterspørsel etter filmarbeidere eller andre varer og tjenester som følge av insentivordningen. Dette kan i så fall føre til at det blir



vanskeligere å få tilgang til nødvendige ressurser til riktig tid, og at prisene på innsatsfaktorene øker. Dette vil imidlertid trolig kun være gjeldende for kortere tidsperioder, og markedet vil trolig tilpasse seg en økt etterspørsel på sikt.

Her kan det se ut til at samtlige av informantene er enige om at kapasiteten i bransjen kan bli presset. Som vi så i rapporten til Olsberg SPI kan bransjen tåle fire produksjoner av størrelsen «Snømannen» hvert år. Men det krever at disse ikke skjer samtidig, og trolig ikke samtidig som at større norske filmer er i produksjon. Selv om alle informantene mener at markedet vil regulere seg selv og tilpasse seg dette, kan man argumentere for at bransjen og Norge som filmnasjon er såpass liten at det er nødvendig at en institusjon som Norsk filminstitutt regulerer ordningen.

## **5.2 Diskusjon: Kulturpolitikk eller næringspolitikk?**

For å svare på oppgavens problemstilling er det nødvendig å oppsummere funnene fra kapittel 2 og 3. Om kulturpolitikken fant jeg at når staten går inn med konkrete virkemidler for å bruke kulturen til å oppnå andre samfunnsmessige mål, kalles dette for kulturinstrumentalisme. Videre så vi at dette særlig kommer til syne i filmpolitikken, som frem til 2001 var gjenstand for omfattende regulering og ble i liten grad styrt av markedskreftene.

Innen næringspolitisk teori mener man at markedet i utgangspunktet skal være selvregulert, og at man må argumentere for markedssvikt, konkurransesvikt eller nasjonale interesser for at næringspolitiske tiltak skal kunne legitimeres. I gjennomgangen av norsk filmpolitikk så man at argumentet for markedssvikt spesielt var til stede etter andre verdenskrig da det nesten ikke ble produsert norsk film på grunn av dårlig økonomi i bransjen. Jeg kan imidlertid ikke finne noen eksempler på konkurranse- eller etterspørselssvikt ettersom norske filmer i utgangspunktet eller svært sjelden konkurrerer med hverandre. Dette er heller ikke et filmpolitisk mål. Det er mest nasjonale interesser som kan være et argument for at staten skal gripe inn med næringspolitiske tiltak, ved at man for eksempel legger til rette for mer eksport av norsk film da dette er av nasjonal interesse.

I kapittel 3 så vi at det er noe uklart om de ulike europeiske insentivordningene kan sies å være kulturpolitikk eller næringspolitikk. Mens motivasjonen bak Islands ordning, å bygge opp

islandsk filmindustri, kan se ut til å være preget av kulturpolitisk tenkning, er også ordningen viktig for landet økonomisk sett, særlig etter finanskrisen i 2008.

I Irland ser man på film som en næring som i stor grad fungerer godt økonomisk, selv om man også der støtter innenlandsk filmproduksjon med statlige midler. Samtidig har irsk film et større internasjonalt marked på grunn av mye utvandring på 1800-tallet, og dette har gjort det mer attraktivt for utenlandske filmproduksjonsselskaper å produsere filmer med irsk handling. Det blir derfor mest riktig å konkludere med at den irske ordningen både er næringspolitisk og kulturpolitisk.

På Malta er forholdene noe ulike fra de andre eksemplene. Her var film en næring fra starten av, og utviklet seg stort sett uten statlig innblanding. Landet innførte allikevel en insentivordning for å fortsette og styrke trenden med internasjonale filminnspillinger fordi det var en viktig del av landets økonomi. Det er først i nyere tid at den maltesiske staten har begynt å støtte innenlandsk filmproduksjon. Man kan på bakgrunn av dette argumentere for at Maltas insentivordning er næringspolitisk motivert.

Den norske ordningen skiller seg fra de andre ved at den er mer regulert og subjektiv. Den skal i utgangspunktet gi 25% av utgiftene en produksjon har hatt i landet tilbake dersom produksjonen oppfyller kvalifiserende krav. Men dette er ikke garantert ettersom ordningen har et øvre tak på 56 millioner. Norsk filminstitutt må derfor vurdere hvilke søkere som *kvalifiserer mest* til ordningen, og som i størst grad oppfyller ordningens mål. Dette gjør som nevnt at bransjen tviler på om ordningen i det hele tatt vil fungere fordi den blir sett på som uforutsigbar.

I analysen av de kvalitative intervjuene har jeg gjort følgende funn:

Den norske filmbransjen sett under ett er ikke økonomisk bærekraftig. Men flere mener at den heller ikke skal være det. Norsk film skal være et felles gode, og den skal holde høy kvalitet. Derfor må staten støtte den for å kunne legge føringer som sikrer kvalitet og allmenn nytte. Samtidig er deler av bransjen økonomisk bærekraftig. Her skiller man mellom «above the line» og «below the line», der det første begrepet referer til den kunstneriske delen, altså manusforfattere og regissører, mens det andre begrepet beskriver produksjonsdelen av bransjen. Denne delen har ofte andre produkter å produsere utenom norsk film som gir økonomisk inntekt.

Disse forholdene så vi også eksempler på i den norske filmpolitiske utviklingen. Allerede på 60-tallet drev norske filmarbeidere med oppdragsfilm for staten som i realiteten var inntektene til bransjen, mens filmproduksjon var mer en hobby og ofte et tapsprosjekt. Staten har også siden 50-tallet sikret folkelig oppslutning om norsk film gjennom billettstøtten, som er en automatisk ordning. Denne er fortsatt viktig for å bidra til legitimering av statlig støtte til norsk film.

Om insentivordningens struktur er informantene enige om at det øvre taket på ordningen vil gjøre den lite attraktiv og irrelevant for mange større produksjoner. Sett på den måten kan man argumentere for at ordningens nåværende form gjør at den bryter med hovedmålet om å tiltrekke seg store, internasjonale produksjoner. I og med at informantene videre argumenterer for at det er de store produksjonene som skaper næringsvekst, kan man si at ordningen i stor grad er næringspolitisk da rammene ikke tillater at den kan bidra til å styrke filmbransjen som en næring eller industri.

I diskusjonen om hvorvidt insentivordningen kan bidra til å oppfylle statens filmpolitiske mål, viser analysen at den kan det gjennom å sikre kontinuitet og mer erfaring til filmarbeidere, som igjen vil føre til økt kvalitet på norsk film. Det er også enighet om at den vil styrke filmbransjens økonomiske bærekraft. Et interessant funn her er at en majoritet av informantene vektlegger det næringspolitiske aspektet ved ordningen. Dette kan indikere at de *anser* ordningen som næringspolitikk fremfor kulturpolitikk.

For problemstillingens del er allikevel diskusjonen om hvorvidt informantene ser på ordningen som næringspolitikk eller ikke som er mest interessant. Her fant jeg at to av informantene utelukkende anser ordningen som næringspolitikk, mens tre anser den som begge deler. Ingen ser på den som kun kulturpolitikk. På den måten sier alle informantene indirekte at ordningen er næringspolitikk.

I den siste delen av analysen så jeg på hvilke fremtidige ringvirkninger informantene tror ordningen vil ha. Her mente alle at den vil stimulere arbeidsmarkedet i filmbransjen, og på kort sikt potensielt føre til mangel på filmarbeidere, som igjen kan føre til høyere lønninger. Dette perspektivet er i så fall sterkt næringspolitisk. Men argumentet må påvises over tid dersom det skal ha validitet og jeg kan derfor ikke vektlegge dette.

Et argument som går igjen er at ordningen bør flyttes til Næringsdepartementet eller Finansdepartementet. Dette har hovedsakelig to grunner. For det første vil det gjøre det lettere å da ha en automatisk ordning. Dette vil føre til at det internasjonale filmmarkedet vil anse Norge som mer attraktivt da ordningen er mer forutsigbar. For det andre vil det fjerne frykten for at ordningen spiser av midler som egentlig skal til produksjon av norsk film. Men som rapporten fra Olsberg SPI poengterte har den norske bransjen begrenset kapasitet, og det kan derfor være nødvendig at en institusjon som Norsk filminstitutt regulerer ordningen. Samtidig har ikke disse argumentene så mye å si for problemstillingen da vi så at det innenfor næringspolitisk teori ikke nødvendigvis bare er Næringsdepartementet som driver med næringspolitikk.

Med bakgrunn i de funnene jeg har diskutert i dette kapitlet skal jeg i neste og avsluttende kapittel oppsummere hele oppgaven og svare på problemstillingen.

# Kapittel 6      Konklusjon

Før jeg svarer på problemstillingen som jeg introduserte i kapittel 1 skal jeg gjøre en grov oppsummeringen av oppgaven og de funnene jeg har gjort.

Den moderne kultur- og filmpolitikken i Norge har gått gjennom store endringsprosesser. «Kulturinstrumentalismen» er det mest brukte verktøyet av staten når kulturpolitikken skal utøves. Innenfor filmpolitikken kan mye tyde på at staten har hatt en mer offensiv politikk og kulturinstrumentalismen kommer tydeligere frem på dette området.

Det kan være utfordrende å skille mellom hva som er næringspolitikk og hva som er generell kulturpolitikk. I alle fall om man skal analysere dette innenfor rammene som kalles «smal» næringspolitikk. Innen filmpolitikken kan en se mange tiltak som kan minne om næringspolitikk, men som ikke kan sies å være det i sin rette forstand siden hele filmbransjen sett under ett ikke kan sies å være en næring.

Allikevel har norsk filmpolitikk i større og større grad kommersialisert bransjen gjennom tiltak som har oppfordret til mer internasjonalt samarbeid, såkalt samproduksjon, og den statlige støtten har i større grad blitt erstattet med privat finansiering. Dette er i tråd med de filmpolitiske målene ulike regjeringer har satt seg gjennom 2000-tallet, ved at norsk film skal ha en sterk posisjon på kinomarkedet. I fremtiden skal norsk film også bli mer og mer økonomisk bærekraftig og ha en sunn økonomi. Selv om denne utviklingen til en viss grad representerer kontinuitet, er det først med filmmeldingen i 2015 at regjeringen viser tegn til å begynne å se på norsk film som en næring som kan ha en samfunnsøkonomisk betydning.

## **6.1 Kultur eller business?**

Innledningsvis stilte jeg følgende problemstilling for oppgaven:

*Er insentivordningen for film- og serieproduksjon kulturpolitikk eller næringspolitikk?*

For å besvare problemstillingen stilte jeg noen underordnede forskningsspørsmål:

*Er den norske filmbransjen økonomisk bærekraftig i dag?*

*Hvilke argumenter fremkom i debatten om insentivordningen før den ble innført?*

*Evner insentivordningen å oppfylle statens filmpolitiske mål?*

*Hvilke potensielle fremtidige ringvirkninger har insentivordningen?*

Gjennom de kvalitative intervjuene har jeg funnet at norsk filmbransje i dag ikke er økonomisk bærekraftig, men at deler av den er det og at den i større grad kan bli det på lang sikt. Spesielt kan insentivordningen bidra til dette.

Argumentene for insentivordningen er mange. Sigmund Elias Holm i Vestnorsk Filmkommisjon mener den er et naturlig videre skritt i den politiske satsingen på norsk film som næring. Vidar Trellevik mener den er et skritt i riktig retning, og begge mener den må endres dersom den skal ha ønsket effekt.

Informantene later til å være enige om at insentivordningen kan bidra til å oppfylle statens filmpolitiske mål, og særlig de næringspolitiske målene.

Men ordningen må ses på som et prøveprosjekt, og det kan ta tid før man ser de konkrete effektene. Jeg vil derfor anbefale at det gjøres mer tverrfaglig forskning på norsk film og filmpolitikk.

Gjennom oppgaven har jeg vist til at det historisk er vanskelig å påpeke om politiske tiltak er av kulturell eller næringsartet karakter. Insentivordningen har to funksjoner. Den skal trekke store internasjonale filmproduksjoner til Norge. Dette har både næringspolitiske og kulturpolitiske motiver. Videre skal dette føre til kontinuitet og kompetanseheving i den norske filmbransjen, som igjen skal bidra til å oppfylle de øvrige filmpolitiske målene.

Problemstillingen kan derfor ikke besvares så svart/hvitt som den legger opp til. Man ikke si at ordningen enten er næringspolitikk eller kulturpolitikk. Den må ses på som et verktøy for å oppnå målsettinger på begge disse politiske områdene.

# Litteraturliste

- Back, D. og Ørstavik, M. (2013) Hollywood-regissørene dropper Norge. *Aftenposten* [Internett], 16.08.13. Tilgjengelig fra: <<http://www.aftenposten.no/kultur/Hollywood-regissorene-dropper-Norge-111994b.html>> [Lest 22.05.17]
- Björnsdóttir, B. (2017) 15 Films and TV shows that were filmed in Iceland. *Extreme Iceland* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.extremeiceland.is/en/information/news-and-blog/3130-15-films-and-tv-shows-that-were-filmed-in-iceland>> [Lest 28.05.17]
- Boeije, H. (2010) *Analysis in Qualitative Research*. London: SAGE Publications Ltd.
- Brandtzæg, K. J. (2006) Henrik Sørensen og Willi Midelfart: Kunst og kulturformidling mellom sovjet og Norge på 1930-tallet. *Kunst og kultur* [Internett], 03/2006. Tilgjengelig fra: <[https://www-idunn-no.pva.uib.no/kk/2006/03/henrik\\_sorensen\\_og\\_willi\\_midelfart\\_kunst\\_og\\_kulturformidling\\_mellom\\_sovjet](https://www-idunn-no.pva.uib.no/kk/2006/03/henrik_sorensen_og_willi_midelfart_kunst_og_kulturformidling_mellom_sovjet)> [Lest 23.05.17]
- Cauchi, C. (2015) Maltese Cinema? Politics and Identity on Screen from Independence to EU Accession. I: Blankenship, J. og Nagi, T. red. *European Visions: Small Cinemas in Transition*. Bielefeld: Transcript Verlag, s. 65-85.
- Civita (2017) *Om Civita* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.civita.no/om-civita>> [Lest 29.05.17]
- Elnan, C. og Tunheim, H. (2015) Suksessen som Norge skal lære av. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 02.06.15. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/dokumentar/xl/suksessen-som-norge-skal-laere-av-1.12383741>> [Lest 03.06.15]
- Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner. *Forskrift 1. januar 2016 nr. 1684 om insentivordning for film- og serieproduksjoner*.

Gundersen, D. (2016) Egalitært, i: *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/egalit%C3%A6r>> [Lest 22.05.17]

Graziano, T. (2015) The Mini-Hollywood of the Mediterranean: Strategies and Potentialities of Film Industry in Malta. *AlmaTourism* [Internett], Special Issue N. 4, 2015, s. 67-92. Tilgjengelig fra: <<https://almatourism.unibo.it/article/view/4954/4723>> [Lest 22.05.17]

Hedetoft, U. (2000) Contemporary Cinema. I: Hjort, M. og Mackenzie, S. red. *Cinema and Nation*. 2. utg. London: Routledge, s. 278-297.

Hjort, M. og Petrie, D. (2007) *The Cinema of Small Nations*. Edinburgh: Edinburgh Univeristy Press.

Holm, S. E. (2014) Hva slags insentivordning trenger vi? *Rushprint.no* [Internett], 21.02.14. Tilgjengelig fra: <<http://rushprint.no/2014/02/hva-slags-insentivordning-trenger-vi/>> [Lest 16.11.15]

Icelandic Film Centre (2017) Key figures [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.icelandicfilmcentre.is/facts-and-figures/key-figures/>> [Lest 23.05.17]

IMDB (2016) Que Vado. *International Movie Database* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.imdb.com/title/tt5290524/>> [Lest 29.05.17]

IMDB (2017) Children of Nature. *International Movie Database* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.imdb.com/title/tt0101526/>> [Lest 28.05.17]

Insentiv (2016), i: *Store Norske Leksikon* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/insentiv>> [Lest 20.01.16]

Insentivordningen (2017) *Norsk filminstitutt* [Internett], 09.05.17. Tilgjengelig fra: <<http://www.nfi.no/bransje/insentivordningen>> [Lest 27.05.17]



Irish Film Board (2017) About the Irish Film Industry [Internett]. Tilgjengelig fra: <[http://www.irishfilmboard.ie/irish\\_film\\_industry/About\\_the\\_Irish\\_Film\\_Industry/44](http://www.irishfilmboard.ie/irish_film_industry/About_the_Irish_Film_Industry/44)> [Lest 29.05.17]

Iversen, G. (2011) *Norsk filmhistorie*. Oslo: Universitetsforlaget.

Iversen, G. (2013) Fra kontroll til næringsutvikling – en introduksjon til norsk filmpolitikk 1913–2013. Nordisk kulturpolitisk tidsskrift [Internett], 01/2013. Side 9-24. Tilgjengelig fra: <[https://www-idunn-no.pva.uib.no/nkt/2013/01/fra\\_kontroll\\_til\\_naeringsutvikling\\_-\\_en\\_introduksjon\\_til\\_nor](https://www-idunn-no.pva.uib.no/nkt/2013/01/fra_kontroll_til_naeringsutvikling_-_en_introduksjon_til_nor)> [Lest 23.05.17]

Jakobsen, E. W. og Reve, T. (2007) Norsk næringspolitikk: Næringsnøytralitet eller klyngepolitikk? I: Olav R. Spilling red. *Kunnskap, næringsutvikling og innovasjonspolitik*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, side 197-214.

Kvale, S. (2014) Hvordan kan konflikter være en vidensgenerator? I: Tanggaard, L., Thuesen, F. og Vitus, K. red. *Konflikt i kvalitative studier*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 37-63.

Kvarv, S. (2014) *Norsk kulturpolitikk i det 20. århundret*. Oslo: Novus forlag.

Lismoen, K. (2017) En noe amputert insentivordning. *Rushprint* [Internett], 10.02.17. Tilgjengelig fra: <<http://rushprint.no/2017/02/en-noe-amputert-insentivordning/>> [Lest 27.05.17]

Lismoen, K. (2016) Vil insentivordningen kollapse, før den har begynt å virke? *Rushprint* [Internett], 19.02.16. Tilgjengelig fra: <<http://rushprint.no/2016/02/vil-insentivordningen-kollapse-for-den-har-begynt-a-virke/>> [Lest 22.05.17]

Mannila, L. (2007) *Norsk Filmbransje – makt, ære, yringsfrihet*. Oslo: Kolofon Forlag.

Malta Film Commission (2017) *Malta Cash Rebates* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.maltafilmcommission.com/malta-cash-rebates/>> [Lest 22.05.17]

Malta Film Fund (2017) Malta Film Fund. Malta Film commission [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.maltafilmcommission.com/malta-film-fund/>> [Lest 22.05.17]

McLoone, M. (2007) Ireland, i: Hjort, M. og Petrie, D. red. *The Cinema of Small Nations*. Edinburgh: Edinburgh University press, s. 60-75.

Meisingset, K., Fonn Matre, A. K. og Horrigmo, A. M. J. (2012) *Skisse til en liberal kulturpolitikk: Kultur for kulturens skyld*. Oslo: Civita.

Meld. St. 30 (2014-2015) *En fremtidsrettet filmpolitikk*.

Ministry for Tourism (2016) *National Film Policy 2016-2020* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://tourism.gov.mt/en/publicconsultations/Documents/National%20Film%20Policy.pdf>> [Lest 22.05.17]

Ministry of Industries and Innovation (2016) *25% of production cost refundable* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://eng.atvinnuvegaraduneyti.is/laws-and-regulations/film-reimbursement>> [Lest 25.09.15]

Möller, B. T. (2013) A Brief History of Icelandic Cinema [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://www.icelandicfilmcentre.is/media/skjol/Icelandic-Cinema-BTM.pdf>> [Lest 27.05.17]

NFI (2014) *1960 - 1980: Modernisme og sosialt engasjert film*. [Internett], 25.04.14. Tilgjengelig fra: <<http://www.nfi.no/filmkunnskap/norsk-filmhistorie/modernisme-og-sosialt-engasjert-film%281%29>> [Lest 24.05.17]

NFI (2014) *1990 - 2000: Den nye norske filmbølgen*. [Internett], 25.04.14. Tilgjengelig fra: <<http://www.nfi.no/filmkunnskap/norsk-filmhistorie/1990-2000-den-nye-norske-filmb%C3%B8lgen%281%29>> [Lest 22.05.17]

NFI (2014) *2000 - 2010: Filmreform og en ny generasjon i norsk film*. [Internett], 25.04.14. Tilgjengelig fra: <<http://www.nfi.no/filmkunnskap/norsk-filmhistorie/2000-2010-nytt-norsk-filmfond-og-nye-generasjoner%281%29>> [Lest 24.05.17]

NFI (2017) *Norsk filminstitutt - budsjett 2017 - endelig tildelingsbrev* [Internett]. Tilgjengelig fra: <[http://www.nfi.no/bransje/tildelinger/\\_attachment/157884?\\_ts=15aa305afe3](http://www.nfi.no/bransje/tildelinger/_attachment/157884?_ts=15aa305afe3)> [Lest 22.05.17]

Norðfjörð, B. (2007) Iceland. I: Hjort, M. og Petrie, D. red. *The Cinema of Small Nations*. Edinburgh: Edinburgh University Press, s. 43-59.

NRK TV (1980) Filmmagasinet. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 18.09.80. Tilgjengelig fra: <<https://tv.nrk.no/serie/filmmagasinet/FFIL00001080/18-09-1980>> [Sett 24.05.17]

Olsberg SPI (2017) *Impact of the Norwegian Film Incentive: A report to the Norwegian Film Institute* [Internett]. London: Olsberg SPI. Tilgjengelig fra: <<http://www.o-spi.co.uk/wp-content/uploads/2017/05/NFI-Incentive-Study.pdf>> [Lest 21.05.17]

Oslo Economics (2014) *Utredning av insentivordninger for film- og TV-produksjon* [Internett]. Oslo: Oslo Economics. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/KUD/Medier/Rapporter/OE-rapport-2014-5-Utredning-av-insentivordninger-for-film-og-TV-produksjon.pdf>> [Lest 18.11.15]

RTE (2016) Ireland Oscar Bravo after record nominations. *Raidió Teilifís Éireann (RTE)* [Internett], 15.01.16. Tilgjengelig fra: <<https://www.rte.ie/entertainment/2016/0114/760030-oscar-nominations/>> [Lest 29.05.17]

Stapnes, M. (2016) – Vi føler oss ikke ført bak lyset! *Rushprint* [Internett], 11.11.16. Tilgjengelig fra: <<http://rushprint.no/2016/11/vi-foler-oss-ikke-fort-bak-lyset/>> [Lest 22.05.17]

St.meld. nr. 22 (2006-2007) *Veiviseren*. Veiviseren.

Surtax (2017), i: *Oxford Dictionaries* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/surtax>> [Lest 28.05.17]

Tasch, B. (2017) The 30 richest countries in the world. *Business Insider* [Internett], 06.03.17. Tilgjengelig fra: <<http://nordic.businessinsider.com/the-richest-countries-in-the-world-2017-3?r=UK&IR=T>> [Lest 23.05.17]

The Malta Independent (2017) *Film Commission announces increased budget for Malta Film Fund* [Internett], 22.04.17. Tilgjengelig fra: <<http://www.independent.com.mt/articles/2017-04-22/local-news/Film-Commission-announces-increased-budget-for-Malta-Film-Fund-6736173348>> [Lest 22.05.17]

Throsby, D. (2011) *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thuesen, N. P. (2015) Malta, i: *Store Norske Leksikon* [Internett], 23.04.15. Tilgjengelig fra: <<https://snl.no/Malta>> [Lest 22.05.17]

Vestheim, G. (1995) *Kulturpolitikk i det moderne Noreg*. Oslo: Samlaget.

Vestheim, G. (2009) All kulturpolitikk er instrumentell. *KulturSverige 2009* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:220418/FULLTEXT01.pdf>> [Lest 15.05.17]

Walliman, N. (2010) *Research Methods: The Basics*. London: Taylor and Francis.

Østbye, H., Helland, K., Knapskog, K. og Larsen, L. O. (2007) *Metodebok for mediefag*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjerke AS.