



Evaluering av insentivordningen for film

Utarbeidet for Norsk filminstitutt

OE-rapport 2021-31

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller liknende. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Evaluering

Oslo Economics tilbyr evalueringer av programmer, tilskuddsordninger, handlingsplaner, tiltak, aktiviteter og virkemidler. Vi har bred kompetanse og erfaring med å evaluere måloppnåelse, effektivitet (formåleffektivitet, kostnadseffektivitet, samfunnsøkonomisk effektivitet) og organisasjonsmessige forhold som ansvars-, rolle- og arbeidsdeling.

For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonsinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.

Oslo Economics er medlem av Norsk evalueringsforening.

Evaluering av insentivordningen for film/OE-rapport 2021-31

© Oslo Economics, 27. mai 2021

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Foto/illustrasjon: iStock.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
Om ordningen	4
Om oppdraget	4
Resultater fra evalueringen	5
Konklusjon og anbefalinger	6
1. Bakgrunn og metode	7
1.1 Metode	7
1.2 Informasjonsgrunnlag	7
1.3 Rapportens oppbygning	8
2. Ordningens innretning og praksis	9
2.1 Bakgrunn for ordningen	9
2.2 Incentivordningens innretning	9
2.3 Om bruken av incentivordningen	10
2.4 Tidligere evalueringer av incentivordningen	12
3. Evaluering av incentivordningen	14
3.1 Har incentivordningen resultert i en økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge?	14
3.2 I hvilken grad bidrar ordningen til en økonomisk bærekraftig norsk filmnæring?	17
3.3 Hvordan bidrar ordningen til kunnskap og erfaring i norsk filmbransje?	23
3.4 Hvordan bidrar ordningen til økonomisk aktivitet i norske regioner?	24
3.5 Hvor konkurransedyktig er den norske incentivordningen?	26
3.6 Bidrar ordningen til økonomiske gevinster for Norge?	33
3.7 Er utlendingsforskriften en utfordring for utenlandske filmproduksjoner i Norge?	36
3.8 Er det tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et økt aktivitetsnivå som resultat av økte rammer for incentivordningen?	37
4. Oppsummering og anbefalinger	39
Oppsummering	39
Konklusjon og anbefalinger	40
5. Referanser	41
Vedlegg A Underlag for beregninger av gevinster	44
Vedlegg B Intervjuguide	46
Intervjuguide	46
Oppfølgingsspørsmål sendt i etterkant av intervju	46

Sammendrag og konklusjoner

Insentivordningen er en tilskuddsordning som gir refusjon til store internasjonale film- og serieproduksjoner som helt eller delvis produseres i Norge. På oppdrag for Norsk filminstitutt (NFI) har Oslo Economics evaluert ordningens måloppnåelse. Evalueringen baserer seg på intervjuer med sentrale aktører i bransjen, samt tilgjengelig litteratur, statistikk og regnskapstall.

Insentivordningen har fungert etter hensikten på mange områder. Den har bidratt til å tiltrekke flere store internasjonale produksjoner til Norge, til å styrke filmnæringen og til å øke erfaring og kompetanse i norsk filmbransje. Ordningen har videre stimulert til økt økonomisk aktivitet, både i filmbransjen og i ulike næringer i regionene hvor produksjonene har foregått. Vi har ikke vurdert om ordningen har bidratt til å fremme norsk kultur, historie og natur, da dette ikke har vært en del av vårt mandat.

Det er usikkert om ordningen er lønnsom for Norge ut fra et rent næringsøkonomisk perspektiv. Vi har gjort en illustrerende eksempelberegning av hvor store skatteinntekter kjøpene fra utenlandske film- og serieproduksjoner gir for Norge. Deretter har vi sammenlignet de anslåtte skatteinntektene med tilskuddene som gis. Våre beregninger viser at det er usikkert om de direkte skatteinntektene er høyere enn tilskuddskostnaden. Ordningen vil likevel være lønnsom for «AS Norge» dersom kjøpene bidrar til å utnytte ledig kapasitet i næringene der kjøpene skjer, og dersom det oppstår ringvirkninger av en viss betydning.

Insentivordningen i Norge er i hovedsak noe svakere enn sammenlignbare ordninger i andre land. Likevel har ordningen hvert år siden lansering hatt flere kvalifiserte søkere enn det er midler til.

Om ordningen

Insentivordningen er en tilskuddsordning som gir refusjon til store internasjonale film- og serieproduksjoner som helt eller delvis produseres i Norge. Ordningen ble innført i 2016, og har frem til 2021 innvilget en samlet refusjonsramme på 423 millioner norske kroner til 25 produksjoner.

Ordningen skal bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge, for å fremme norsk kultur, historie og natur. Ordningen skal også bidra til økt erfaring og kunnskap i den norske filmbransjen, stimulere til vekst, en bærekraftig norsk filmnæring og økt internasjonalt samarbeid.

Insentivordningen forvaltes av Norsk Filminstitutt (NFI), som er statens forvaltningsorgan på filmområdet, underlagt Kulturdepartementet. Midlene i ordningen finansieres over statsbudsjettet.

Insentivordningen er en refusjonsbasert ordning, og produksjoner som får tilsagn på søknaden kan få refundert inntil 25 prosent av godkjente kostnader i Norge. For at kostnadene skal være godkjent, må disse være påløpt i Norge og være utbetalt til skatteytere i Norge. Både spillefilmer, dokumentarfilmer og -serier, dramaserier, animasjonsfilmer, studioproduksjon og etterarbeid kan få refusjon gjennom ordningen. Ordningens årlige refusjonsbudsjett har variert. Tidligere år har midlene vært fordelt på flere produksjoner, men i 2021 ble hele budsjettet på 68,6 millioner kroner tildelt én film.

Om oppdraget

Oslo Economics har evaluert ordningens måloppnåelse på vegne av Norsk filminstitutt (NFI). Evalueringen har undersøkt i hvilken grad ordningen har resultert i en økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge, i hvilken grad ordningen bidrar til å styrke norsk filmnæring, og i hvilken grad ordningen bidrar til økonomisk aktivitet og økonomiske gevinster for Norge. Vi har også vurdert hvor konkurransedyktig ordningen er sammenlignet med lignende ordninger.

I tillegg har det vært en del av oppdraget å evaluere i hvilken grad utlendingsforskriftens begrensning på opphold i Norge påvirker utenlandske filmproduksjoner, og om det er tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et økt aktivitetsnivå som resultat av økte rammer for insentivordningen.

Det er ikke en del av oppdragets mandat å vurdere i hvilken grad ordningen bidrar til å styrke norsk kultur, historie og natur.

Evalueringen baserer seg på intervjuer med sentrale aktører i bransjen, tidligere litteratur og tilgjengelig statistikk og regnskapstall.

Resultater fra evalueringen

Ordningen har bidratt til en økning i antall internasjonale filmer og serier produsert i Norge

Insentivordningen har gjort det betydelig mer attraktivt å produsere film og serier i Norge. Det har vært en klar økning i antall internasjonale filmer og serier produsert i Norge siden ordningen ble innført i 2016. 60 produksjoner, hvorav 37 utenlandske¹, har søkt insentivordningen i perioden 2016-2021. 25 produksjoner har fått innvilget refusjon, hvorav 16 er utenlandske produksjoner og 9 er norske. Mottakere av ordningen inkluderer filmer som Mission Impossible og produksjoner fra Marvel-universet.

Det er lite som tyder på at disse utenlandske produksjonene ville valgt Norge som innspillingsland uten innvilget refusjon fra insentivordningen. Insentivordningen har trolig også bidratt til at en større andel av store norske produksjoner som mottar midler blir gjennomført i Norge.

Ordningen bidrar til en økonomisk bærekraftig norsk filmbransje, men den økte aktiviteten er ikke jevnt fordelt i bransjen

Den norske filmnæringen er i stor grad avhengig av statlige ressurser for å kunne sikre kontinuitet og aktivitet, fordi næringen kjennetegnes ved lav lønnsomhet og høy risiko. Insentivordningen bidrar positivt til næringen ved at ordningen tiltrekker seg utenlandsk etterspørsel etter tjenester som norsk filmbransje tilbyr. Kjøpene av tjenester som blir tilført norsk filmnæring er estimert til å være på 45 og 61,5 millioner kroner for henholdsvis 2019 og 2020. Den økte aktiviteten som følger av kjøpene er imidlertid ikke jevnt fordelt på aktørene i filmnæringen, og det er varierende grad av bruk av norsk arbeidskraft i de internasjonale produksjonene som har fått innvilget refusjon. Videre fortrenses norske filmproduksjoner delvis i tidsrommet når de store internasjonale produksjonene spiller inn.

Ordningen bidrar til noe kunnskapsbygging og erfaringsløft i bransjen, men potensialet for videre kompetanseløft begrenses av uforutsigbarhet

Insentivordningen synes å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmbransje gjennom at fagpersoner blir eksponert for nye arbeidsmåter og at bransjen får utvidet nettverk. Dette kan ha stor verdi for norsk film- og serieproduksjon. Når spesialkompetanse utvikles, kan det bidra til å skape etterspørsel etter denne kompetansen. Denne kompetansen kan nyttiggjøres av norske produksjoner, og kan potensielt markedsføres internasjonalt. Det er imidlertid et stort potensial for videre kunnskapsforbedringer i filmbransjen. Potensialet begrenses av at mulighetene for å arbeide på de internasjonale produksjonene er sporadiske og uforutsigbare, og det kan stilles spørsmålstegn ved hvorvidt kompetansen som overføres er relevant for norske film- og serieproduksjoner.

Ordningen bidrar til økonomisk aktivitet i norske regioner

Insentivordningen synes å bidra til økonomisk aktivitet i regioner ved at produksjonene legger igjen store summer i lokalt næringsliv under innspillinger. Produksjonene benytter seg av innsatsfaktorer fra flere næringer. Mesteparten av den økonomiske aktiviteten som skapes er utenfor filmbransjen, og går til næringer som hotell, catering, logistikk, osv. Gitt at ordningen ikke fortrenger annen aktivitet kan derfor ringvirkningene fra produksjonsaktiviteten være store i regioner hvor produksjonene legges.

Til nå synes innspilling å skje over store deler av landet. Dette gir en geografisk bredde i regionene som drar nytte av ordningen.

Ordningens konkurransekraft er relativt lav, men antall søkere overstiger likevel tilskuddsrammen

Den norske insentivordningen har i dag relativt lav konkurransekraft sammenlignet med ordninger i konkurrerende land. Denne vurderingen gjelder både når ordningen vurderes opp mot andre ordninger generelt, og når den

¹ Produksjoner med utenlandsk hovedprodusent

utelukkende vurderes opp mot land med lignende natur og landskap som Norge. Dette er hovedsakelig grunnet to forhold: 1. Den norske ordningen har en relativt liten ramme, noe som skaper usikkerhet om en produksjon vil få støtte eller ikke, og 2. En årlig søknadsfrist er vanskelig å forholde seg til for mange produksjoner.

Likevel er ordningen konkurransedyktig nok til at den har tiltrukket seg flere kvalifiserte internasjonale film- og serieproduksjoner til Norge enn det det er ramme til å gi refusjon til.

Det er usikkert om ordningen samlet sett gir en økonomisk gevinst for den norske stat

Flere mener at insentivordningen er lønnsom for Norge ut fra et næringsøkonomisk perspektiv. For å teste ut denne påstanden har vi gjort en illustrerende eksempelberegning av hvor store skatteinntekter kjøpene fra utenlandske film- og serieproduksjoner gir for Norge. Vi har foretatt en tenkt fordeling av utgifter, inspirert av tall estimert av Olsberg SPI og innspill fra en serviceprodusent. Deretter har vi sammenlignet de anslåtte skatteinntektene med tilskuddene som gis. Våre beregninger viser at det er usikkert om de direkte skatteinntektene er høyere enn tilskuddskostnaden for staten. Ordningen vil likevel være lønnsom for «AS Norge» dersom kjøpene bidrar til å utnytte ledig kapasitet i næringene der kjøpene skjer, og dersom det oppstår ringvirkninger av en viss betydning.

Utlendingsforskriften svekker norsk konkurransekraft som innspillingsnasjon

Utlendingsforskriftens begrensning på opphold i Norge på 14 dager per år (uten oppholdstillatelse) er i dag en utfordring for filmproduksjoner som gjør opptak i Norge og som benytter seg av utenlandsk arbeidskraft. Begrensningen i utlendingsforskriften avviker fra hvordan andre europeiske land har innrettet seg på dette området, og svekker derfor Norges konkurransekraft som innspillingsnasjon. Begrensningen kan bidra til at større filmer og serier forsøker å redusere lengden på produksjon i Norge, noe som motarbeider målene med insentivordningen.

På kort sikt er det ikke tilstrekkelig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et betydelig økt aktivitetsnivå

På kort sikt vil det ikke være kapasitet til å håndtere et betydelig økt aktivitetsnivå i bransjen som resultat av økte rammer for insentivordningen. Bransjen opplever allerede enkelte kapasitetsproblemer når større produksjoner spilles inn i Norge. Det er særlig mangel på kvalifisert personell og fagsjefer som vurderes som utfordrende når aktivitetsnivået økes. Bransjen vurderer derimot ikke at det vil være noe problem å ruste opp for å møte behov på lengre sikt, gitt at veksten som kommer er forutsigbar og langvarig.

Konklusjon og anbefalinger

Overordnet har insentivordningen for film fungert etter sin hensikt på mange områder. Den har bidratt til å tiltrekke flere store internasjonale produksjoner til Norge, til å styrke filmnæringen, og til å øke erfaring og kompetanse i norsk filmbransje. Ordningen har videre stimulert til økt økonomisk aktivitet, både i filmbransjen og i regionene hvor produksjon foregår, og det virker som om store deler av landet drar nytte av produksjonene.

Dersom insentivordningen for film styrkes, ved å utvide rammen og gjøre ordningen mer forutsigbar, er det grunn til å tro at antallet større internasjonale produksjoner i Norge vil øke. Hvis det er ønskelig å øke rammen, bør det gjøres stegvis for å sikre at kapasiteten i bransjen kan tilpasse seg den økte etterspørselen. Det er derimot ingenting som tyder på at bransjen ikke vil klare å ruste opp for å tilrettelegge for et økt aktivitetsnivå på sikt. En stegvis øking i ramme vil også sørge for en bedre kontroll over ordningen.

1. Bakgrunn og metode

På oppdrag for Norsk Filminstitutt (NFI) har Oslo Economics evaluert måloppnåelsen til insentivordningen for film- og serieproduksjoner. Evalueringen baserer seg på intervjuer med sentrale aktører i bransjen, tidligere litteratur og tilgjengelig statistikk og regnskapstall.

1.1 Metode

Evalueringen skal vurdere om målene med insentivordningen nås, og i så fall i hvilken grad. I vurderingen av måloppnåelse benytter vi et rammeverk basert på DFØs veileder for evaluering av statlige tilskuddsordninger (DFØ, 2007).

For å evaluere ordningens måloppnåelse har vi tatt utgangspunkt i følgende åtte evaluerings spørsmål:

1. Har insentivordningen resultert i en økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge?
2. I hvilken grad bidrar ordningen til en økonomisk bærekraftig norsk filmnæring?
3. Hvordan bidrar ordningen til å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmbransje?
4. Hvordan bidrar ordningen til økonomisk aktivitet i norske regioner?
5. Hvor konkurransedyktig er den norske insentivordningen?
6. Bidrar ordningen til økonomiske gevinster for Norge?
7. Er utlendingsforskriftens begrensning på opphold i Norge på 14 dager per år (uten oppholdstillatelse) en utfordring for utenlandske filmproduksjoner som gjør opptak i Norge?
8. Er det tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et økt aktivitetsnivå som resultat av økte rammer for insentivordningen?

Vi har ikke vurdert i hvilken grad ordningen bidrar til å styrke norsk kultur, historie og natur da dette ikke er en del av det gitte mandatet.

Vår metode er tilpasset informasjonsbehovet jf. evaluerings spørsmålene, krav til kvalitet og presisjonsnivå, samt budsjett og tidsfrister. Vi har kombinert både kvalitativ og kvantitativ metode. Informasjonsgrunnlaget er beskrevet i det følgende.

1.2 Informasjonsgrunnlag

Informasjonsgrunnlaget for evalueringen er en kombinasjon av tilgjengelige rapporter og

dokumenter, innhentede data knyttet til kostnader for prosjektene, samt innsikt fra intervjuer med relevante aktører.

Kvantitative data

Vi har benyttet NFIs database med detaljert informasjon om produksjoner som har søkt om midler fra insentivordningen. Databasen inkluderer blant annet informasjon om produksjonenes rangering, samlet budsjett, estimert norsk spend, og eventuelt tildelt refusjonsramme.

I tillegg har vi benyttet oss av data fra følgende kilder:

- Budsjett og regnskap fra utvalgte produksjoner som har mottatt refusjon
- Statistikk fra SSB
- Regnskapsinformasjon fra proff.no

Dokumentstudier

Evalueringen baserer seg på dokumentstudier av en rekke rapporter og akademiske artikler, herunder blant annet:

- Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner
- Regelverk for insentivordninger i andre land
- DFØs veileder i evaluering av tilskuddsordninger
- Impact of the Norwegian Film Incentive, Olsberg SPI (2017)
- Quantifying Film and Television Tourism in England, Olsberg SPI (2015)
- Meld. St. 30 (2014-2015), En framtidrettet filmpolitikk
- Global Incentive Index 2020, Olsberg SPI (2020)
- Evaluering av tilskuddsordninger på filmområdet, Menon Economics (2019)
- Utredning av insentivordninger for film- og TV-produksjon, Oslo Economics (2014)
- Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe, Olsberg SPI (2014)

Øvrige dokumenter som er benyttet i evalueringen er listet opp i referanselisten.

Dybdeintervjuer

I forbindelse med evalueringen har vi gjennomført 13 intervjuer med personer med innsikt i norsk og internasjonal filmbransje fra følgende virksomheter:

Filmkommisjoner:

- Norsk filmkommisjon
- Vestnorsk filmkommisjon
- Oslo filmkommisjon

Interesseorganisasjoner:

- Norsk filmforbund
- Norske filmregissører
- Virke Produsentforeningen

Regionale aktører:

- Filinvest

Serviceprodusenter:

- True North

Leverandører:

- Dagslys

Norske produsenter:

- Maipo
- Cinenord
- Nordisk film
- Hummelfilm

Intervjuene ble avholdt i perioden mars-april 2021. Formålet med intervjuene var å innhente informasjon til analysen som ikke er tilgjengelig eller enkelt lar seg identifisere andre steder. Samtidig ga intervjuene innsikt i sentrale aktørers oppfatning av effektene og måloppnåelsen ved insentivordningen, samt hvor betydningsfull den er for norsk næringsliv og

filmnæring. Intervjuobjektene ble valgt ut med hensikt om å dekke et bredt spekter av aktører i norsk filmbransje, og vi har intervjuet både serviceselskaper, interesseorganisasjoner og produsenter. Vi har sørget for at intervjuene dekker aktører som i varierende grad har dratt nytte av ordningen.

Vi har benyttet oss av metoden semistrukturerte dybdeintervjuer. Dette er intervjuer hvor en benytter en intervjuguide med enkelte spørsmål knyttet til ulike tema som skal diskuteres under intervjuet, men hvor det legges opp til at informantene kan snakke fritt om forhold de mener er særlig relevante innenfor de ulike temaene for intervjuet. Ved bruk av en slik intervju-teknikk sørger vi for å få svar som kan sammenlignes på tvers av informanter, samtidig som vi åpner for andre innspill som i dette tilfellet kan belyse måloppnåelsen.

1.3 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 beskriver vi insentivordningens innretning og praksis. I kapittel 3 evaluerer vi måloppnåelsen til ordningen ved å svare ut de åtte evaluerings-spørsmålene. I kapittel 4 legger vi frem vår samlede vurdering og anbefaling.

2. Ordningens innretning og praksis

Insentivordningen er en tilskuddsordning som gir refusjon til store internasjonale film- og serieproduksjoner som helt eller delvis produseres i Norge. Ordningen ble innført i 2016, og har frem til 2021 innvilget en samlet refusjonsramme på 423 millioner norske kroner til 25 produksjoner. Midler fra insentivordningen tildeles én gang i året, og både norske og utenlandske produksjonsselskaper kan søke om refusjon.

Insentivordningen forvaltes av Norsk filminstitutt, statens forvaltningsorgan på filmområdet, som er underlagt Kulturdepartementet. Midlene i ordningen finansieres over statsbudsjettet.

Formålet med insentivordningen er å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge for å fremme norsk kultur, historie og natur. Videre skal ordningen bidra til økt erfaring og kunnskap i norsk filmbransje, stimulere til vekst, støtte opp under en bærekraftig filmnæring og øke internasjonalt samarbeid.

2.1 Bakgrunn for ordningen

I nyere tid har flere land begynt å konkurrere med hverandre for å tiltrekke seg store internasjonale filmproduksjoner. Dette er fordi slike produksjoner kan føre med seg et bredt sett med gevinster, blant annet økonomisk aktivitet i lokalt næringsliv, turisme, økt sysselsetting og aktivitet i den lokale filmbransjen.

Med dette som bakteppe, ble det i Norge i 2014 gjennomført en utredning av bruken av insentivordninger for film- og tv-produksjon i andre land. Utredningen undersøkte innretninger og virkninger av allerede etablerte insentivordninger, og hvorvidt en bør innføre en insentivordning i Norge og hvordan denne bør utformes (Oslo Economics, 2014). Også Meld. St. 30 (2014-2015), «En framtidrettet filmpolitikk», tok for seg spørsmålet om innføring av en insentivordning som politisk virkemiddel for å øke antall innspillinger i Norge. I meldingen vurderte Kulturdepartementet at en insentivordning vil kunne bidra til å stimulere til vekst i norsk filmnæring, og gi en mer profesjonell bransje med styrket økonomi. Høsten 2015 sendte Kulturdepartementet forslag til en forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner på høring (Regjeringen, 2015).

Forskriften ble hjemlet i Stortingets budsjettvedtak like etter, og trådte i kraft 1. januar 2016 (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2015).

2.2 Insentivordningens innretning

Insentivordningen er en refusjonsbasert ordning, og produksjoner som får tilsagn på søknad kan få refundert inntil 25 prosent av godkjente kostnader i Norge. For at kostnadene skal være godkjente, må disse være påløpt i Norge og være utbetalt til skatteyttere i Norge. Både spillefilmer, dokumentarfilmer- og serier, dramaserier, animasjonsfilmer, studioproduksjon og etterarbeid kan få refusjon gjennom ordningen.

For å være kvalifisert til insentivordningen må en rekke vilkår være oppfylt. Både norske og utenlandske produksjoner² kan søke ordningen, men det er en forutsetning at produksjonen har internasjonal distribusjon og at dette kan dokumenteres. Tilskuddsmottaker må være registrert i det norske foretaksregisteret, enten som eget foretak eller som en filial i et foretak i EØS-området, og må være spesielt opprettet for produksjonen det søkes tilskudd til. Hovedprodusenten må også ha produsert minst én film eller serie med bred distribusjon de siste fem årene. Videre må minst 30 prosent av finansieringen være «ikke-norsk», og minst to millioner av produksjonens budsjett bli brukt i Norge. Det legges videre føringer for totalbudsjett for produksjonen, som er differensiert ut ifra type produksjon, som vist i Tabell 2-1 under.

Tabell 2-1: Minste totale produksjonsbudsjett for kvalifisering til insentivordningen

Type produksjon	Minste totale produksjonsbudsjett
Spillefilm	25 millioner NOK
Dokumentarfilm	10 millioner NOK
Dramaserie (per episode)	10 millioner NOK
Dokumentarserie (per episode)	5 millioner NOK

Kilde: Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner (2015)

Insentivordningen har én årlig søknadsfrist. Søknadsfristen har siden 2019 vært i månedsskiftet november/desember. Vedtak om refusjonsramme er klart i januar det påfølgende året.

² Norske produksjoner er definert som produksjoner hvor et norsk produksjonsselskap er hovedprodusent, mens utenlandske produksjoner er definert som produksjoner hvor et utenlandsk produksjonsselskap er hovedprodusent.

Søknadssummen for de kvalifiserte søkerne har hvert år vært større enn ordningens samlede midler. NFI benytter et rangeringssystem for å beslutte hvilke produksjoner som blir tildelt midler. Rangeringen av søknadene gjøres på grunnlag av produksjonenes totalbudsjett, budsjettet for produksjonen i Norge, produksjonens internasjonale distribusjon, andel privat finansiering, andel ikke-norsk finansiering, og hvorvidt den norske budsjettandelen vil styrke den norske filmbransjen. Ordningen fungerer slik at produksjonen som er rangert som nummer én basert på de overnevnte kriteriene får tildelt hele sin ramme. Dersom det etter dette er resterende midler i ordningen går disse til nummer to, osv., helt til rammen er brukt opp.

2.3 Om bruken av insentivordningen

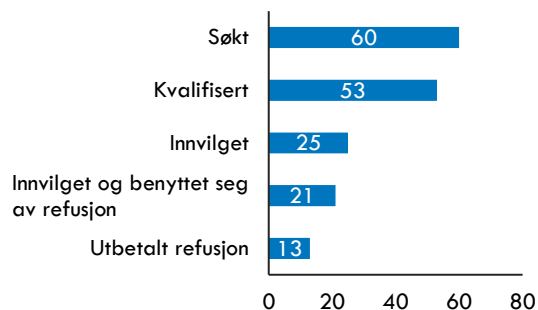
Siden insentivordningen ble etablert i 2016 har til sammen 60 produksjoner søkt om refusjon. Av disse ble 53 vurdert som kvalifisert, og 25 mottok tilbud om refusjon. Da fire av produksjonene som fikk tilbud om refusjon av ulike årsaker ikke benyttet seg av midlene, har til sammen 21 produksjoner i perioden 2016-2021 fått innvilget refusjon og valgt å benytte seg av denne. Utvalgte nøkkeltall for perioden 2016-2021 er fremstilt i Tabell 2-2 og Figur 2-1.

Tabell 2-2: Utvalgte nøkkeltall for insentivordningen, 2016-2021

	Antall
Totalt tilskudd søkt om (NOK)	951 millioner NOK ³
Totalt tilskudd tildelt (NOK)	423 millioner NOK
Totalt angitt norsk spend (alle søknader)	3638 millioner NOK
Antall dokumentarfilmer søkt og mottatt tilskudd	2 søkt, 0 tildelt
Antall spillefilmer søkt og mottatt tilskudd	24 søkt, 13 tildelt
Antall tv-serier søkt og mottatt tilskudd	33 søkt, 11 tildelt
Antall animasjonsserier søkt og mottatt tilskudd	1 søkt, 1 tildelt
Søkere med norsk hovedprodusent	23
Søkere med utenlandsk hovedprodusent	37

Kilde: NFI

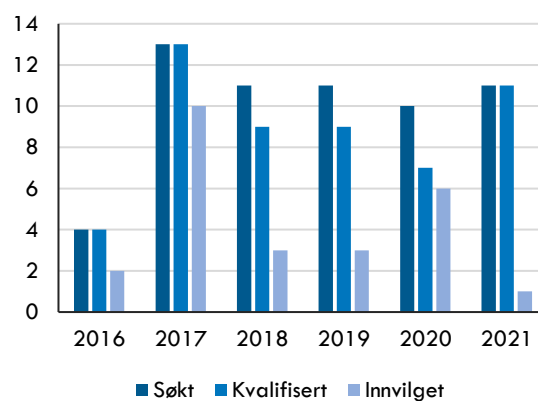
Figur 2-1: Antall søknader, kvalifiserte søknader, søknader som fikk innvilget refusjon, søknader som fikk innvilget refusjon og som benyttet seg av denne, samt produksjoner som har fått utbetalt refusjon, 2016-2021



Kilde: NFIs database

Som vist i Figur 2-2 under, ser vi at antall søknader var lavest i 2016, og kun fire produksjoner søkte om refusjon gjennom insentivordningen dette året. Siden den tid har antall søknader ligget relativt stabilt, på mellom 10 og 13 per år. Både antall kvalifiserte og antall innvilgede søknader har i løpet av perioden variert, særlig antall innvilgede søknader.

Figur 2-2: Antall søknader, kvalifiserte søknader og søknader som fikk innvilget refusjon i perioden 2016-2021



Kilde: NFIs database. «Innvilget» inkluderer også fire produksjoner som ikke benyttet seg av innvilgede midler.

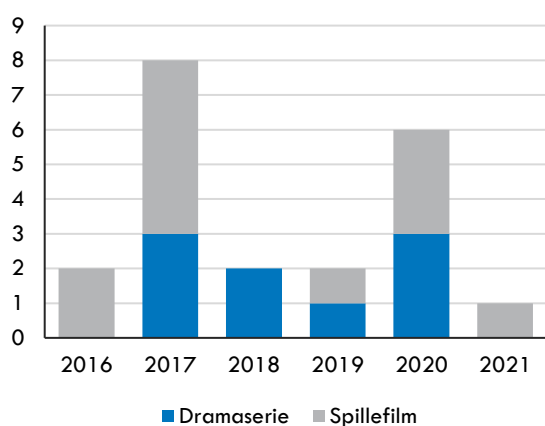
I perioden har til sammen 23 norske og 37 utenlandske produksjoner søkt om refusjon gjennom insentivordningen. De aller fleste produksjonene som har fått innvilget refusjon var spillefilmer eller dramaserier. Totalt har 13 spillefilmer og 11 dramaserier fått innvilget refusjon, samt én animasjonsserie. Et interessant funn hva gjelder fordelingen mellom dramaserier og spillefilmer, er at utenlandske produksjoner som har fått innvilget refusjon i hovedsak er spillefilmer, mens norske

³ Beregning basert på produksjonens godkjente norske budsjett, inkludert en beregnet buffer for uforutsette utgifter

produksjoner som har fått innvilget refusjon i all hovedsak er dramaserier.⁴

Av de totalt 25 produksjonene som har fått innvilget refusjon var det, som tidligere nevnt, fire produksjoner som ikke benyttet seg av midlene. Totalt er det derfor 12 spillefilmer og ni dramaserier som har fått eller skal få refundert midler i perioden 2016-2021, som vist i Figur 2-3.

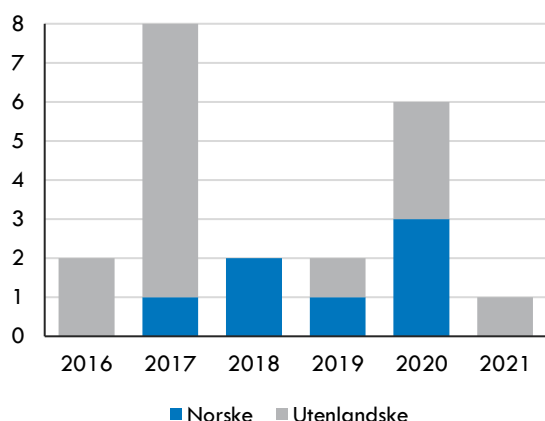
Figur 2-3: Antall produksjoner som har benyttet seg av innvilgede refusjonsmidler fra insentivordningen, fordelt på dramaserier og spillefilmer, 2016-2021



Kilde: NFIs database

Av produksjonene som har benyttet seg av innvilgede refusjonsmidler, var det syv norske og 14 utenlandske produksjoner, som vist i Figur 2-4.

Figur 2-4: Antall produksjoner som har benyttet seg av innvilgede refusjonsmidler fra insentivordningen, fordelt på norske og utenlandske produksjoner, 2016-2021

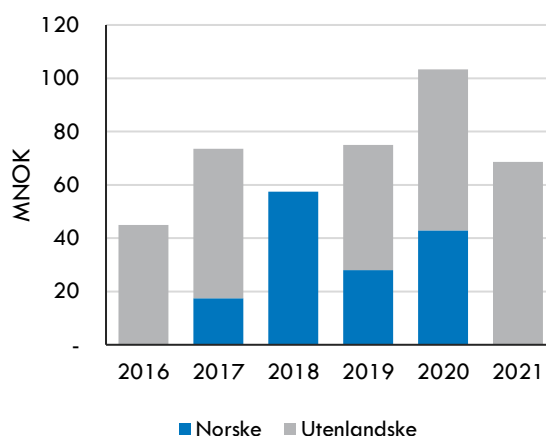


Kilde: NFIs database

⁴ Per dags dato er har åtte norske dramaserier fått innvilget refusjon, mot én norsk spillefilm. De utenlandske produksjonene som har fått innvilget refusjon består av tolv spillefilmer, tre dramaserier og én animasjonsserie.

Totalt har de norske produksjonene blitt tilbudt en refusjonsramme på om lag 145,8 millioner kroner, mens utenlandske produksjoner har blitt tilbudt 277,1 millioner kroner, som vist i Figur 2-5. Dette innebærer at norske og utenlandske produksjoner har fått tilbud om henholdsvis om lag 1/3 og 2/3 av den totale tilskuddsrammen.

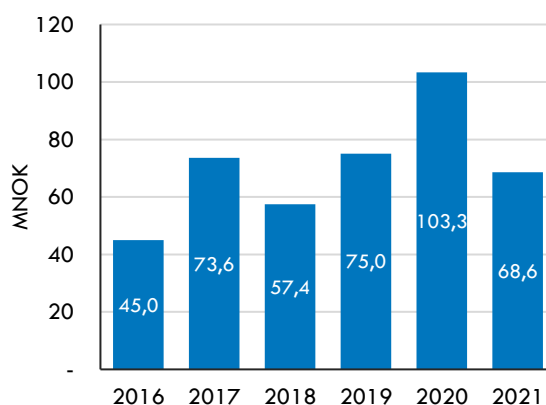
Figur 2-5: Millioner kroner tilbudt i refusjon, fordelt på norske og utenlandske produksjoner, 2016-2021



Kilde: NFIs database. Tallene er ikke inflasjonsjustert.

Den årlige totale tilbudte refusjonsrammen i insentivordningen har variert i perioden, som vi ser av Figur 2-6. I 2016 ble det tilbudt lavest refusjonsramme (45 millioner), mens det ble tilbudt størst refusjonsramme i 2020 (103,3 millioner). Samlet har den tilbudte refusjonsrammen vært på ca. 423 millioner kroner i perioden 2016-2021.

Figur 2-6: Tilbudt refusjonsramme gjennom insentivordningen, 2016-2021

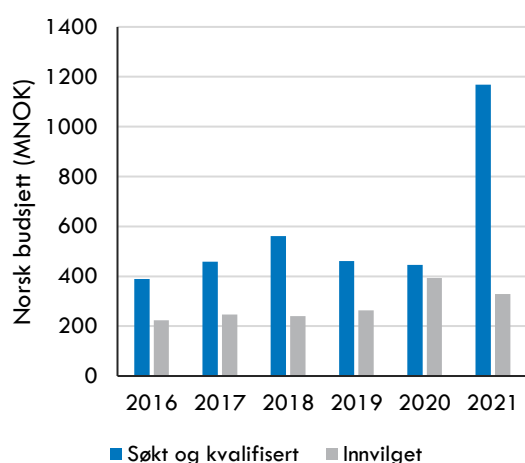


Kilde: NFIs database. Tallene er ikke inflasjonsjustert.

I alle år er det flere produksjoner som har søkt insentivordningen og vært kvalifisert til denne, enn

produksjoner som har mottatt tilbud om refusjon. Dette innebærer at budsjettert pengebruk i Norge for de kvalifiserte produksjonene er høyere enn norsk budsjett for produksjonene som har fått innvilget refusjon, som vist i Figur 2-7. Denne differansen er særlig stor i 2021, da anslått norsk budsjett for produksjonene som var kvalifisert til incentivordningen var over 3,5 ganger så stort som det norske budsjettet til den ene produksjonen som mottok refusjon.

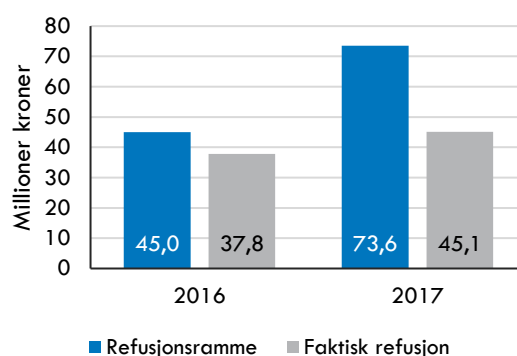
Figur 2-7: Norsk budsjett for produksjoner som er kvalifisert for incentivordningen og produksjoner som har fått innvilget refusjon, 2016-2021



Kilde: NFIs database. Tallene er ikke inflasjonsjustert. («Innvilget» er her ekskludert de fire produksjonene som ikke benyttet seg av midlene.

Videre er innvilget refusjonsramme i alle årene høyere enn beløpet som faktisk refunderes. Dette skyldes at produksjoner enten ikke ble realisert eller takket nei til midlene, eller at det ble brukt mindre penger i Norge enn budsjettert. Eksempelvis ble det i 2016 tildelt en ramme for refusjon på 45 millioner, mens det ble utbetalt om lag 37,8 millioner i refusjon. Dette skyldtes at produksjonene brukte mindre penger i Norge enn budsjettert. I 2017 ble det tildelt en ramme for refusjon på 73,6 millioner, mens det ble utbetalt en refusjon på om lag 45,1 millioner. I overkant av halvparten av differansen i 2017 skyldes at to produksjoner ikke benyttet seg av refusjonen, mens den resterende differansen skyldes at produksjonene brukte mindre penger i Norge enn budsjettert. Differansen mellom innvilget refusjonsramme og faktisk utbetalt refusjon i årene 2016 og 2017 er illustrert i Figur 2-8.

Figur 2-8: Innvilget refusjonsramme og utbetalt refusjon, 2016 og 2017



Kilde: NFIs database. Tallene er ikke inflasjonsjustert.

For årene 2018-2021 er det per dags dato ikke levert regnskap og utbetalt refusjon til alle produksjoner som har fått innvilget refusjon. Differansen mellom innvilget refusjonsramme og faktisk utbetalt refusjon i disse årene er derfor foreløpig uvis. Imidlertid er det også i denne perioden ytterligere to produksjoner som har takket nei til tilbudt refusjon⁵, og flere produksjoner som har mottatt mindre i refusjon enn tilbudt ramme grunnet lavere pengebruk i Norge enn budsjettert.

2.4 Tidligere evalueringer av incentivordningen

I 2014 anbefalte Oslo Economics at man burde innføre den islandske modellen dersom Norge skulle innføre en incentivordning for film. Den islandske incentivordningen ligger under Næringsdepartementet, hvor man får 25 prosent refusjon på godkjent islandsk spend. Ordningen har verken en øvre ramme eller en søknadsfrist. Argumentet var at ordningen er enkel, oversiktlig og lett å sette seg inn i, samt at ordningen allerede hadde blitt ESA-godkjent. Det ble imidlertid trukket frem at det var lite som tydet på at en incentivordning var et godt filmpolitisk virkemiddel, da en eventuell innføring av en incentivordning ikke nødvendigvis ville gjøre Norge konkurransedyktig som innspillingslokasjon grunnet det høye kostnadsnivået i landet. Bransjen hevdet imidlertid at en incentivordning ville generere 5 til 10 utenlandske produksjoner hvert år, og at trenden med at norske produksjoner spilles inn i utlandet kunne snus dersom ordningen også ble gjort gjeldende for norske innspillinger. Videre ble det trukket frem at konkurransen mellom land om å tilby best ordninger kan føre til at det stadig er nødvendig å gi bedre betingelser til filmprodusentene, slik at

⁵ Disse to produksjonene takket nei til tilbudt refusjonsramme da de fikk avkortet refusjonsramme iht. søkt beløp. Årsaken til avkortningen var at produksjonene ble tildelt en respott i de aktuelle søknadsrundene. Ved avkortet refusjonsramme mister ordningen noe attraktivitet, og produksjonene vurderer derfor ofte andre finansieringskilder.

kostnadene ved ordningen over tid øker (Oslo Economics, 2014).

I 2017 utførte Olsberg SPI en foreløpig vurdering av insentivordningen, ett år etter innføring. Vurderingen ble utført med utgangspunkt i gjennomgang av budsjettet til to produksjoner som hadde mottatt støtte, en litteraturstudie, samt intervjuer med relevante aktører i sektoren. De pekte på store ringvirkningseffekter gjennom kjøp av varer og tjenester. Olsberg SPI påpekte videre at ordningen heller burde fordeles på flere produksjoner enn bare én eller to store produksjoner, da dette ville sikre økt sysselsetting i filmbransjen. De vurderte at tildelingen av refusjon var basert på subjektivt grunnlag, og at ordningen var kompleks i sin utforming, noe som gjorde ordningen mindre konkurransedyktig. Videre fant de at filmbransjen stilte seg kritisk til at ordningen ligger under kulturbudsjettet. Olsberg SPI konkluderte videre med at det internasjonale fokuset i ordningen er korrekt. Dette med bakgrunn i at de anså at norske produksjoner ikke var store nok til å kunne ha samme effekt på norsk økonomi som store internasjonale produksjoner. De mente likevel at ordningen også burde være åpen for norske produksjoner. Med bakgrunn i funnene anbefalte Olsberg SPI å øke den

årlige totalrammen, dele den i to deler, med én søknadsfrist hver, for å tilrettelegge for ulike typer produksjoner. Videre anbefalte de blant annet å fokusere på å bygge kompetanse hos serviceproduzentene og å kartlegge filmbransjens størrelse og behov (Olsberg SPI, 2017).

I 2019 evaluerte Menon Economics statens tilskuddsordninger på filmområdet, herunder også insentivordningen. De konkluderte med at ordningen er relevant for å støtte opp om en profesjonell bransje med sunn økonomi i Norge. De vurderte imidlertid at dagens insentivordning ikke er særlig egnet til å skape økt oppmerksomhet om norsk kultur, natur og samfunnsliv. Videre påpekte de at den internasjonale innretningen (både krav om finansiering og distribusjon) stimulerer norsk filmnæring til å tenke salg og distribusjon i større markeder, hvilket er positivt sett i sammenheng med samtlige filmpolitiske mål. Menon Economics anbefalte at ordningen videreføres som én av tre typer produksjonstilskudd, som en særlig attraktiv ordning for produksjoner uten kinodistribusjon, men med et internasjonalt nedslagsfelt. De mente at dette ville oppnås dersom man øker fokuset på norske produksjoner med tung internasjonal satsing (Menon Economics, 2019).

3. Evaluering av insentivordningen

For å evaluere ordningens måloppnåelse har vi i samarbeid med Norsk filminstitutt valgt ut seks evalueringsspørsmål som har blitt undersøkt. I tillegg har vi blitt bedt om å undersøke ytterligere to spørsmål relatert til ordningen. I følgende delkapitler presenterer vi og diskuterer resultatene for hvert evalueringsspørsmål.

3.1 Har insentivordningen resultert i en økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge?

For å vurdere om insentivordningen har ført til en økning i store internasjonale filmer og serier produsert i Norge, vil vi først gjøre rede for antall utenlandske produksjoner som er spilt inn i Norge siden ordningen ble innført. Her vil vi skille mellom hva vi vurderer som norske og utenlandske produksjoner. Deretter vil vi vurdere i hvilken grad vi kan fastslå om eventuelle endringer i produksjon ville ha funnet sted uavhengig av tiltaket. Til slutt vil vi kort drøfte hva den sannsynlige videre utviklingen i antall større internasjonale produksjoner i Norge vil være.

3.1.1 Antall internasjonale filmer og serier produsert i Norge med innvilget refusjon

Før insentivordningen ble innført i 2016 var det sjeldent at store internasjonale filmer og serier valgte Norge som innspillingslokasjon. En håndfull store produksjoner, blant disse Star Wars: The Empire Strikes Back og Ex Machina, la deler av produksjonene sine til landet, men generelt er inntrykket at slike produksjoner kun kom til Norge unntaksvis – og da fortrinnsvis fordi Norge kunne tilby helt spesiell natur og attraktive lokasjoner. Insentivordningen har gjort det mer attraktivt å produsere i Norge, og overordnet har det vært en klar økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge siden ordningen ble innført.

Utenlandske produksjoner

60 produksjoner, hvorav 37 utenlandske, har søkt om refusjon gjennom insentivordningen i perioden 2016-2021. Tabell 3-1 gir en oversikt over de til sammen 16 produksjonene med utenlandsk produsent som har fått innvilget om refusjon gjennom insentivordningen, hvorav 14 benyttet seg av midlene. Produksjonene inkluderer filmer fra noen av Hollywoods største franchiser, som Marvel-universet og Mission Impossible, i tillegg til enkeltstående film- og serieproduksjoner fra verdensledende produsenthus som Working Title Films.

Tabell 3-1: Utenlandske produksjoner som har fått innvilget om refusjon gjennom insentivordningen, 2016-2021

Tittel	Type produksjon	Søknadsår	Hovedprodusent
Snømannen	Spillefilm	2016	Working Title Films
Downsizing	Spillefilm	2016	Paramount Pictures
The Bird Catcher	Spillefilm	2017	Cuckoo Lane No.5 Ltd.
Snømannen	Spillefilm	2017	Working Title Films
The Postcard Killings	Spillefilm	2017	Postcards Kanon Ltd.
Lost in Norway	Spillefilm	2017	Yantai Holder Development Co. Ltd.
Shetland sesong 4	Dramaserie	2017	ITV Studios Ltd.
Viking Skool	Animasjonsserie	2017	Cartoon Saloon
Mission Impossible 6	Spillefilm	2017	Paramount Pictures
The Innocents	Dramaserie	2017	TI Productions Ltd.
22 July	Spillefilm	2017	Little Lord Productions Ltd.
James Bond: No Time to Die	Spillefilm	2019	B25 Ltd.
Black Widow	Spillefilm	2020	Romanoff Productions UK
Mission Impossible 7	Spillefilm	2020	Paramount Pictures
Ragnarok sesong 2	Dramaserie	2020	SAM Productions
Scorpio*	Spillefilm	2021	Paramount Pictures

Kilde: NFIs database. Innvilget refusjon til restopptak for «Snømannen» (2017) ble ikke benyttet, og avsatte midler gikk tilbake inn i ordningen. Viking Skool (2017) ble ikke realisert, og avsatte midler gikk tilbake inn i ordningen. *Endelig tittel ikke fastsatt.

Norske produksjoner

Insentivordningen har trolig også bidratt til at en større andel av store norske produksjoner blir

gjennomført i Norge. De siste ti årene har det vært en økt tendens til at flere norske film- og serieproduksjoner legger hele eller deler av produksjonen

til andre land hvor kostnadsnivået er lavere. Ifølge Filmmeldingen, samt intervjuobjektene vi har snakket med, bidrar gunstige europeiske insentivordninger til denne utflaggingstendensen (Kulturdepartementet, 2020).

Tabell 3-2 gir en oversikt over de ni norske produksjonene som har fått innvilget refusjon gjennom insentivordningen. 14 øvrige produksjoner har søkt og fått avslag. Merk at en produksjon som får avslag et år kan søke på nytt og få støtte et senere år. Dette er tilfellet for blant annet Wisting som fikk avslag i 2017, men fikk tildelt midler i 2018.

Tabell 3-2: Norske produksjoner som har fått innvilget refusjon gjennom insentivordningen, 2016-2021

Tittel	Type produksjon	Søknadsår	Hovedprodusent
Grenseland	Dramaserie	2017	Monster Scripted
Wisting	Dramaserie	2018	Cinenord Drama
Beforeigners	Dramaserie	2018	Rubicon TV
Atlantic Crossing	Dramaserie	2018	Cinenord Drama
Fenris	Dramaserie	2019	Nordisk Film Production
Velkommen til Utmark	Dramaserie	2019	Paradox Rettigheter
Post Mortem	Dramaserie	2020	Motion Blur Films 2
Beforeigners sesong 2	Dramaserie	2020	Rubicon TV
Battle II	Spillefilm	2020	Friland Produksjon

Kilde: NFIs database. *Beforeigners* (2018) og *Fenris* (2019) ble ikke realisert innenfor ordningen, og avsatte midler gikk tilbake inn i ordningen.

3.1.2 Avhengighet av innvilget refusjon for å produsere i Norge

Det er lite som tyder på at de utenlandske produksjonene hvor handlingen ikke utspiller seg i Norge ville valgt Norge som innspillingsland uten innvilget refusjon fra insentivordningen, selv om det ikke kan utelukkes med sikkerhet. Dette bekreftes i intervjuene vi har gjennomført. Norge er et høykostland, og det finnes en rekke andre mulige innspillingsland med lavere kostnader, bedre finansieringsordninger og liknende lokasjoner å velge mellom. Produsenter kan ofte velge og vrake mellom passende lokasjoner, og vurderer som regel ikke å legge produksjon til land uten en form for insentivordning. Det er i økende grad vanlig at investorer kun finansierer deler av produksjonen, og forventer at produsentene innhenter ekstern finansiering gjennom insentivordninger e.l. Tilgang på en insentivordning blir derfor ofte avgjørende for å kunne realisere en produksjon.

I norske produksjoner der handlingen utspiller seg i Norge, vil man ofte velge å spille inn deler av filmen i Norge, uavhengig av om man får innvilget refusjon eller ikke. Flere norske produsenter som mottok midler gjennom ordningen, oppgir imidlertid at de ville ha flagget ut større deler av produksjonen dersom de ikke hatt fått innvilget refusjon. Dette gjelder sannsynligvis også for de utenlandske produksjonene.

Vi har også undersøkt hvorvidt prosjektene som ikke fikk innvilget refusjon endte opp med å legge produksjonen til Norge. Av 60 søkere til insentivordningen, har 35 produksjoner fått avslag på søknaden om refusjon. Av de 35 som fikk avslag, har 16 prosjekter blitt realisert, herav ni utenlandske og syv norske produksjoner.

Av de ni utenlandske produksjonene som er listet opp i Tabell 3-3 under, bekreftet fem at de spilte inn deler av produksjonen i Norge på tross av de ikke fikk innvilget refusjon.⁶ Imidlertid oppga fire av disse at de gjennomførte en betydelig mindre andel av innspillingen i Norge på bakgrunn av manglende refusjon. Den siste produksjonen, BBC-dokumentaren *Frozen Planet II*, oppga derimot at de spilte inn samme andel av produksjonen i Norge som de hadde gjort dersom de hadde fått innvilget refusjon gjennom insentivordningen.

Flere av produksjonene som fikk avslag, men som likevel valgte å filme noe i Norge, har en handling som utspiller seg i Norge. Det er derfor sannsynlig at andelen som ikke gjennomførte noe produksjon i Norge ville vært høyere hadde produksjonens handling vært lagt et annet eller uspesifisert sted.

⁶ De fire øvrige produksjonene har ikke svart på vår henvendelse.

Tabell 3-3: Utenlandske produksjoner som har fått avslag på insentivmidler, men som har blitt realisert

Tittel	Type produksjon	Søknadsår	Hovedprodusent
Berlin Station 2	Dramaserie	2017	Paramount Overseas Productions
Fortitude 3	Dramaserie	2017/2018	Fifty Fathoms Productions
The Northwoods	Spillefilm	2018	The Northwoods Movie Inc. & Alcina Pictures
Learning to Fly	Spillefilm	2018	RADAR FILMS
The Sunlit Night	Spillefilm	2018	Detail Film
Frozen Planet II	Dokumentarserie	2019	BBC Natural History and Factual Productions
Ragnarok	Dramaserie	2019	SAM Productions
Treadstone	Dramaserie	2019	Universal Cable Productions
Scandinavian Star	Dokumentarserie	2019	Nordisk Film Production Danmark

Kilde: NFIs database

Av de norske produksjonene som ikke fikk innvilget refusjon gjennom insentivordningen (Tabell 3-4), oppga de fleste at de gjennomførte noe produksjon i Norge til tross for mangel på refusjon, men at større deler av innspillingen og etterarbeidet ble flagget ut til andre land som Tyskland og Litauen enn det som var tenkt dersom de hadde mottatt refusjon. Én

produsent som fikk avslag oppga at 95 prosent av deres produksjon ville blitt spilt inn i Norge om produksjonene hadde mottatt refusjon, men uten midler spilles istedenfor 66 prosent av serien i Norge, og alt etterarbeid legges til utlandet (etterarbeid utgjør ca. 15 prosent av det samlede budsjettet).

Tabell 3-4: Norske produksjoner som har fått avslag på insentivmidler, men som har blitt realisert

Tittel	Type produksjon	År	Hovedprodusent
Okkupert II	Dramaserie	2016	Yellow Bird Norge
Wisting	Dramaserie	2017	Cinenord Drama
Seizure	Dramaserie	2018	Miso Film Norge
Furia (Fury)	Dramaserie	2019	Monster Scripted
Lykkeland 2	Dramaserie	2020	Maipo Film
Troll	Spillefilm	2021	Motion Blur Films
Wisting sesong 2	Dramaserie	2021	Cinenord Drama

Kilde: NFIs database.

Det virker svært sannsynlig at insentivordningen har bidratt til økningen både i det totale antallet store internasjonale produksjoner som legges til Norge, og til hvor stor andel av en slik produksjon som legges hit. Vi kan derimot ikke se bort fra at noe av økningen i antall produksjoner i Norge også kan tilskrives den generelle veksten i det internasjonale markedet for film- og serieproduksjon de siste årene. Basert på intervjuene vi har gjennomført er det likevel vår vurdering at økningen i antall produksjoner er høyere enn det man ville forventet uten insentivordningen, og at hoveddelen av den observerte endringen derfor kan ses på som en konsekvens av ordningen.

3.1.3 Videre utvikling i antall internasjonale produksjoner i Norge

Til tross for at det har vært en klar økning i store internasjonale filmer og serier produsert i Norge siden 2016, begrenser refusjonsrammen i insentivordningen videre vekst. Rammen for ordningen er i dag liten sammenlignet med lignende land. Island og Irland har for eksempel automatiserte ordninger uten tak. Det er derfor grunn til å tro at antallet større internasjonale

produksjoner som spilles inn i Norge, både norske og utenlandske, ville vært høyere dersom rammen for insentivordningen hadde vært utvidet, og om ordningen som finansieringskilde hadde vært mer forutsigbar. Dette diskuteres videre senere i rapporten.

Det er derimot en muligheter for økt vekst som en konsekvens av at Norges rykte som et velfungerende og godt innspillingsland sprer seg. Norge har i dag et kompetent og profesjonelt filmmiljø, med en stab som er høyt kvalifisert, snakker godt engelsk, er effektive og har høy gjennomføringskraft. Den globale filmbransjen er liten, og Norges omdømme som et godt land å filme i sprer seg dermed fort etter kun et fåtall større produksjoner. Det kan derfor tenkes at Norges rykte vil kunne føre til at enkelte produksjoner velger å legge deler av produksjonen hit, til tross for at de får avslag på søknad om refusjon, eller ikke kvalifiserer til dette. På denne måten kan ordningen bidra til å tiltrekke aktører til Norge utover de som får tilsagn om refusjon gjennom insentivordningen. Vi må likevel anta at denne effekten er noe begrenset,

særlig blant de større produksjonene, da det ofte er snakk om svært store pengesummer som går tapt ved å legge produksjon til et land uten en insentivordning.

3.2 I hvilken grad bidrar ordningen til en økonomisk bærekraftig norsk filmnæring?

For å undersøke i hvilken grad insentivordningen bidrar til en økonomisk bærekraftig norsk filmnæring, vil vi i første omgang gi en deskriptiv oppsummering av norsk filmnæring i dag, etterfulgt av en oppsummering av den økonomiske situasjonen til norsk filmnæring som helhet, og en kvalitativ oppsummering av situasjonen i fem utvalgte produksjonsselskaper. Videre gir vi en oversikt over den offentlige støtten som gis til norsk filmnæring, før vi går over til vurderingen av svaret på det overordnede evalueringsspørsmålet.

3.2.1 Om norsk filmnæring

Ifølge forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner skal ordningen bidra til en bærekraftig norsk filmnæring. Norsk filmnæring omfatter både produksjonsselskaper, selskaper for etterarbeid og utstyrsleverandører. Vi anser at også at fagfolk og utøvere utgjør en del av filmnæringen.

Produksjonsselskapene er ansvarlige for å lede prosessen mot å realisere en film eller en tv-serie fra idé eller manusutvikling. Produsentens oppgaver går blant annet ut på å sette i gang, koordinere, ha oppsyn med og kontrollere hele film- eller serieproduksjonen. Dette innebærer ansvar for finansiering, ansettelse av regissør og skuespillere, samt ansvar for økonomisk kontroll i prosjektet. Det er også produsenten som sørger for at filmen blir visningsklar (Loland, 2021). En linjeprodusent har det overordnede ansvaret for logistikken under en filminnspilling, og noen linjeprodusenter, som for eksempel True North, fungerer som serviceprodusenter

Tabell 3-5: Medlemstall i Norsk filmforbund, Dramatikerforbundet, Norske filmregissører og Norsk skuespillerforbund i 2015 og 2019

	2015	2019	Prosentvis endring
Norsk filmforbund	-	1 300	-
Dramatikerforbundet	338	386	+14,2 %
Norske filmregissører	235	325	+38,3 %
Norsk skuespillerforbund	1 385 ⁸	1 541	+11,3 %

Kilder: E-post fra leder av Norsk filmforbund, Dramatikerforbundets årsmeldinger for 2015 og 2019 (Dramatikerforbundet, 2016), (Dramatikerforbundet, 2020), Norske filmregissørers årsmeldinger for 2015 og 2019 (Norske filmregissører, 2016), (Norske filmregissører, 2020) og Norsk Skuespillerforbunds årsmeldinger for 2016 og 2019 (Norsk Skuespillerforbund, 2017), (Norsk Skuespillerforbund, 2020).

⁷ Definisjon gitt av Virke Produsentforeningen.

⁸ Tallet er fra 2016 da det ikke foreligger statistisk for 2015.

for internasjonale produksjonsselskaper (Dybvig, 2021). Disse opererer i hovedsak som andre produsenter, og sitter med totalansvaret for gjennomføringen av filmen i et bestemt innspillingsland/-sted (for eksempel den delen av produksjonen som finner sted i Norge). Forskjellen ligger i at serviceprodusenter ikke finansierer eller har rettigheter knyttet til produksjonen.⁷ I 2018 var det 483 produksjonsselskaper i Norge, som tilsvarer mer enn en dobling siden 2010. Fra 2015 til 2018 var økningen på om lag 12 prosent (Menon Economics, 2019). I 2021 har Virke Produsentforeningen 130-140 produksjonsselskaper innenfor film-, tv- og spillproduksjon som medlemmer, som er en svak økning fra et ifølge Virke noenlunde stabilt medlemstall på 120 siden Produsentforeningen gikk inn i Virke i 2015 (Produsentforeningen Virke, 2021).

Selskaper for etterarbeid omfatter selskaper som ifølge SSB utøver «aktiviteter som redigering, overføring fra film til bånd, teksting, underteksting, rulletekster, teksting for hørselshemmede, utforming av datagrafikk, dataanimasjon og spesielle effekter, fremkalling og behandling av film, aktiviteter utført av filmlaboratorier og spesiallaboratorier for animasjonsfilm» (SSB, 2009).

Utstyrsleverandører omfatter selskaper som tilbyr utleie og operasjonell leasing av utstyr til filmproduksjon, herunder blant annet lys- og kamerautstyr, studier, fagpersonell og lignende (SSB, 2009).

Som **fagfolk og utøvere** definerer vi filmarbeidere, filmregissører, manusforfattere, serieskapere og skuespillere, men også kostyme- og rekvisittansvarlige. Mange filmarbeidere, manusforfattere, filmregissører og skuespillere er organiserte gjennom medlemskap i henholdsvis Norsk filmforbund, Dramatikerforbundet, Norske filmregissører og Norsk Skuespillerforbund. En oversikt over medlemstall i 2015 og 2019 er å se i Tabell 3-5.

Det har i perioden 2015-2019 vært en økning i antall medlemmer i tre av fire organisasjoner, hvor Norske filmregissører har den prosentvis største økningen. Dette er en indikator på at antall manusforfattere, filmregissører og skuespillere øker over tid, men vi har ikke grunnlag til å si noe om hvor aktiv hver enkelt manusforfatter, regissør, skuespiller, og heller ikke filmarbeider, er. Ifølge daglig leder av Dramatikerforbundet kommer økningen i medlemsmasse som følge av at det er et økt tilfang av studiesteder. Ifølge forbundsleder i Norsk Skuespillerforbund skyldes økningen i antall medlemmer at det utdannes stadig flere skuespillere. Videre er det utfordrende å anslå hvor mange av medlemmene i henholdsvis Norsk Skuespillerforbund og Dramatikerforbundet som er tilknyttet filmnæringen. Forbundsleder i Skuespillerforbundet oppgir at de fleste skuespillere gjør ulike typer oppdrag i forskjellige felt, herunder film og tv, reklame, teater, lydbok osv. gjennom sin karriere. Daglig leder i Dramatikerforbundet forteller at om lag 35 prosent av deres medlemmer er tilknyttet film- eller serieproduksjon.⁹

3.2.2 Økonomisk situasjon for norsk filmnæring

Ett av regjeringens filmpolitiske mål presentert i Meld. St. 30 (2014-2015) «En framtidrettet filmpolitikk», også kalt Filmmeldingen, er at filmbransjen er profesjonell og har en sunn økonomi. Regjeringen vil i større grad vektlegge film som næring, og vil legge til rette for at filmbransjen har kompetanse og økonomi til å drive på en god måte. Det er et mål for Regjeringen at den private finansieringen av filmsektoren opprettholdes og på sikt økes (Kulturdepartementet, 2015).

Det er sentralt å danne seg en oversikt over den økonomiske situasjonen for norsk filmnæring for å kunne si noe om hvorvidt insentivordningen bidrar til en økonomisk bærekraftig filmnæring. Statistisk sentralbyrå opererer med følgende relevante næringsgrupperinger for filmnæringen (SSB, 2009):

1. Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer (59.110)
2. Etterarbeid knyttet til film, video og fjernsynsprogrammer (59.120)
3. Utleie og leasing av andre maskiner og annet utstyr og materiell ikke nevnt annet sted (77.390)
4. Butikkhandel med belysningsutstyr (47.592)

Den første næringsgruppen omfatter selskaper knyttet til produksjon av spillefilm, videoer, tv-programmer og reklamer. Den andre næringsgruppen omfatter aktiviteter som redigering, overføring fra film til bånd, teksting, underteksting, rulletekster, teksting for

⁹ 132 og 137 av medlemmene er tilknyttet henholdsvis film- og serieproduksjon.

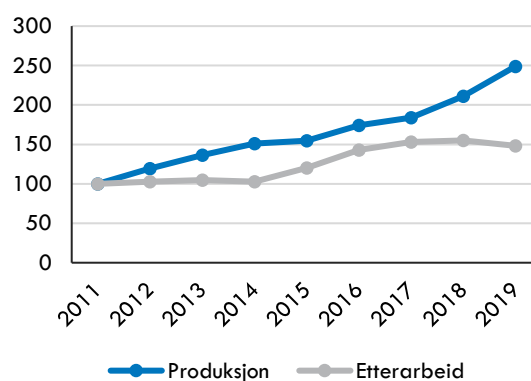
hørselshemmede, utforming av datagrafikk, dataanimasjon og spesielle effekter, fremkalling og behandling av film, aktiviteter utført av filmlaboratorier og spesiallaboratorier for animasjonsfilm, som nevnt tidligere (SSB, 2009).

Ifølge Menon Economics (2019) er det ikke etablert noen systematisk statistikk over manusforfattere og regissører i form av antall utøvere, deres inntekter og deres geografiske tilhørighet. De fleste opererer med enkeltmannsforetak hvor det ikke er offentlig innsyn i regnskaper og der regnskapet ofte er flettet sammen med privatøkonomi.

Utstyrsleverandører vi har kjennskap til¹⁰ kategoriserer seg selv under enten den første, tredje og/eller den fjerde næringskategorien fra listen over i Brønnøysundregistrene (Brønnøysundregistrene, 2021).

Den tredje og fjerde næringskategorien favner en stor gruppe selskaper, hvorav en større andel ikke er direkte tilknyttet filmbransjen. Dette gjør det utfordrende å hente ut eksakte tall for selskapene i disse kategoriene som er tilknyttet filmbransjen. Med bakgrunn i dette studerer vi her kun utviklingen i omsetning for selskaper som er registrert under den første og andre næringskategorien.

Figur 3-1: Vekst i årsomsetning for samtlige produksjons- og etterarbeidsselskaper



Kilde: Tall på driftsinntekter for selskaper kategorisert under 59.110: Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer og 59.120: Etterarbeid knyttet til film, video og fjernsynsprogrammer fra proff.no.

Av Figur 3-1 ser vi at både selskaper registrert under produksjon og etterarbeid har opplevd vekst fra 2011 til 2019. Produksjonsselskaper har samlet hatt en gjennomsnittlig årlig vekst i omsetning på 12 prosent, mens etterarbeidsselskapene har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 5 prosent. Til sammenligning var gjennomsnittlig årlig vekst i bruttonasjonalprodukt i Fastlands-Norge 2 prosent i samme periode (SSBa, 2021). Den høye veksten i produksjons-

¹⁰ Dagslys, Storyline, Cinetek og Filmcamp

selskaperenes omsetning må ses i sammenheng med den kraftige økningen i antall produksjonsselskaper, som nevnt over. Det er verdt å presisere at anslaget på veksten i omsetning for selskaper som jobber med filmproduksjon og etterarbeid er usikkert, da tallene omfatter samtlige selskaper som er registrert under næringskategoriene 59.110 og 59.120. Tallene gir likevel en indikasjon på utviklingen i omsetning i den norske filmnæringen.

3.2.3 Den økonomiske situasjonen til fem utvalgte produksjonsselskaper

For å studere den økonomiske situasjonen for filmnæringen mer inngående er det relevant å studere situasjonen til de fem største produksjonsselskapene innen film- og serieproduksjon i Norge. En oversikt over de ti selskapene som hadde størst omsetning i 2019 under næringskategorien Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer er å finne i Tabell 3-6.

Tabell 3-6: Omsetning i de ti største selskapene registrert under Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer i 2019, sortert etter omsetning i 1000 kroner

Selskap	Omsetning 2019 i 1000 kroner
Monster Entertainment AS	168 991
VGTV AS	154 509
Wisting Production AS	144 567
Miso Film Norge AS	131 587
Feelgood Scene Film og TV AS	126 040
Rubicon TV AS	124 671
Strix Televisjon AS	121 543
Monster Scripted AS	106 382
Fantefilm AS	106 178
Fremantlemedia Norge AS	105 370

Kilde: Tall på driftsinntekter for selskaper kategorisert under 59.110: Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer fra proff.no. per 20. april 2021

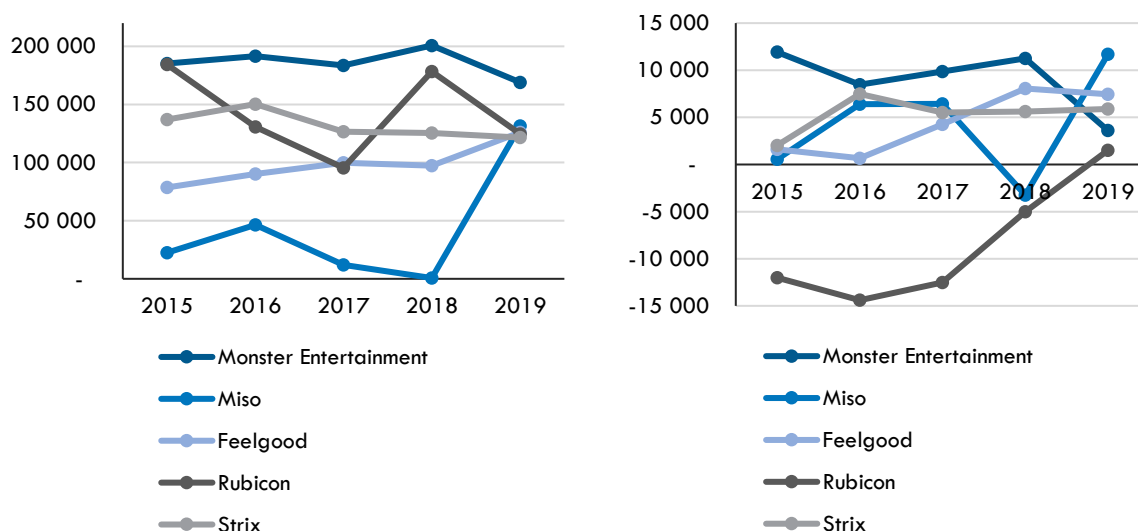
Vi ønsker å studere lønnsomheten i de fem største av disse selskapene, som kan gi et bilde på lønnsomheten, og dermed den økonomiske bærekraften, i næringen. I Figur 3-2 og ser vi utvikling i henholdsvis omsetning og årsresultat for de fem største selskapene.¹¹ Det er stor

variasjon i størrelsen på omsetning og årsresultat mellom de fem selskapene. Lønnsomheten i de fem selskapene varierer noe fra år til år, og av diagrammet til høyre er det vanskelig å fastslå en trend for årene 2015 til 2019.

¹¹ Wisting Production AS er en del av selskapet Cinenord, og vi oppfatter at dette er opprettet i 2017 som et selskap knyttet til produksjonen av serien Wisting som er produsert av Cinenord. Vi vurderer at det er mest relevant å studere

lønnsomheten i de rene produksjonsselskapene, og utelater derfor Wisting når vi studerer utviklingen av årsresultatet. Også VGTV er ekskludert da vi ikke vurderer dette som en relevant aktør i denne sammenheng.

Figur 3-2: Omsetning (venstre) og årsresultat (høyre) fra 2015 til 2019 for fem produksjonsselskaper, i 1000 kroner



Kilde: Tall på driftsinntekter og årsresultat for fem selskaper kategorisert under 59.110 Produksjon av film, video og fjernsynsprogrammer fra proff.no.

3.2.4 Offentlig støtte som gis til norsk filmnæring

Det er betydelig risiko knyttet til å investere i norsk film, da de fleste norske kinofilmer går med underskudd, og lønnsomheten jevnt over er lav (Kulturdepartementet, 2015). Den norske filmnæringen tilføres statlige ressurser gjennom flere virkemiddelaktører. Tilskuddsordninger bidrar til kontinuitet i fagmiljøene og reduksjon av risiko i de mest kritiske fasene i filmproduksjon, og tilskuddsmidlene forvaltet av NFI er den største kilden til finansiering av film i Norge (NFI, 2020). Regionale filmfond og filmsentre spiller også en sentral rolle.

Kulturrådet forvalter Fond for lyd og bilde, som skal fremme produksjon og formidling av innspilling av lyd- og filmopptak. For filmproduksjon kan man søke om prosjektstøtte enten til produksjon og ferdigstilling av kortfilm eller dokumentarfilm eller til tekst til manusarbeidelse for audiovisuelle produksjoner i utviklingsfasen. I 2019 ga Fond for lyd og bilde 9,6 millioner kroner til filmformål (Kulturrådet, 2020).

Kulturdepartementet bevilger midler til internasjonale film- og medieavtaler, som gjelder Eurimages, Nordisk Film & TV fond og Det Europeiske Audiovisuelle Observatoriet. I Statsbudsjettet for 2021 er det bevilget 19,1 millioner kroner til dette formålet (Kulturdepartementet, 2020). Videre ga Nordisk Film & TV fond om lag 92 millioner kroner¹² til nordiske

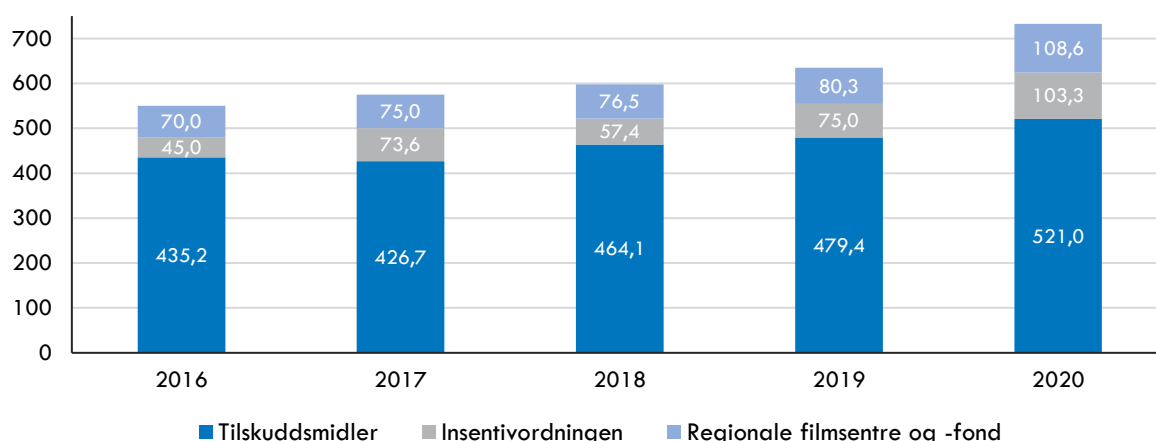
film- og tv-produksjoner i 2019, herunder utvalgte norske produksjoner (Nordisk Film og TV Fond, 2020).

NFI er statens forvaltningsorgan på filmområdet, og gir blant annet tilskudd til utvikling, produksjon, lansering og formidling av filmer, serier og spill, i tillegg til å administrere insentivordningen. De gir også støtte til de regionale filmfondene og filmsentrene. De regionale filmfondene har som formål å investere/co-producere innen de kommersielle formatene spillefilm og fjernsynsproduksjoner. Fondene skal bidra til økte midler for norsk film ved å skaffe til veie minst like mye regionale eller lokale midler som det statlige tilskuddet utgjør (NFI, 2019). De regionale filmsentrene på sin side er rettet inn mot ikke-kommersiell virksomhet som talentutvikling og utvikling og produksjon av kortfilm og dokumentarfilm. Både filmsentrene og filmfondene forvalter tilskuddsordninger, mens fondene også går inn som investorer i produksjoner (Einarsson-utvalget, 2006).

Av Figur 3-3 ser vi utviklingen i størrelsen på tilskuddsmidler til henholdsvis film- og tv-produksjon, insentivordningen og støtten til regionale filmsentre og -fond fra NFI fra 2016 og frem til og med 2020. Samlet tilskudd fra alle finansieringskilder i offentlig sektor kan ikke overstige 75 prosent av godkjente utviklings- og produksjonsbudsjett (Forskrift om tilskudd til audiovisuell produksjon, 2016).

¹² 89 prosent av det totale støttebidraget på 104,93 millioner kroner gikk til TV-drama, spillefilm og dokumentar.

Figur 3-3: Fordeling av midler forvaltet av NFI til norsk filmnæring i perioden 2016-2020, i millioner kroner



Kilde: NFIs årsrapporter for 2016 (NFI, 2017), 2017 (NFI, 2018), 2018 (NFI, 2019), 2019 (NFI, 2020) og 2020 (NFI, 2021). Tilskuddsmidler omfatter både tilskuddsmidler til utvikling, produksjon osv. minus dataspill, plusset på sum fra andre tilskuddsordninger som Sørfond og manuskriptutvikling. Tallene for tilskuddsmidler og midler til regionale filmsentre og -fond er tildelte midler, mens tallene for incentivordningen tilsvarer innvilgede midler. Tallene er ikke inflasjonsjustert.

3.2.5 Incentivordningens bidrag til en bærekraftig norsk filmnæring

I Filmmeldingen trekkes det frem at det faktum at norske produksjoner legges til utlandet (som omtalt i kapittel 3.1) på kort sikt «svekker økonomien og konkurranseevnen til aktørene i den norske filmbransjen». På lengre sikt hevdes det at «det er fare for at lite kontinuitet i norske produksjonsmiljøer fører til redusert kompetanse som følge av at det blir vanskeligere å rekruttere og ivareta talentene i filmbransjen» (Kulturdepartementet, 2015).

For å svare på hvorvidt incentivordningen bidrar til en økonomisk bærekraftig norsk filmnæring er det sentralt å forstå hvordan norsk filmnæring ville sett ut i fraværet av incentivordningen. Incentivordningens bidrag kan anslås som differansen mellom faktisk utvikling av norsk filmnæring og utviklingen dersom incentivordningen ikke hadde eksistert. Den kontrafaktiske utviklingen er det imidlertid umulig å observere. Gjennom intervjuer med relevante aktører og våre egne estimater forsøker vi likevel å si noe om hvorvidt og hvordan ordningen har en effekt på norsk filmnæring sin økonomiske bærekraft.

Incentivordningen fører til mer aktivitet i norsk filmnæring

Både NFI, FilmReg, Vestnorsk Filmkomisjon, Norsk filmforbund, LO, Norsk industri, Virke, fylkeskommuner og regionale filmvirksomheter var av oppfatningen at norsk filmbransje hadde kapasitet til å ta på seg en betydelig økning i arbeidsmengde i sitt høringsvar til Kulturdepartementet i forbindelse med utarbeidelsen av incentivordningen i 2015. Dette ble argumentert med bakgrunn i den manglende kontinuiteten og ledige kapasiteten bransjen erfarte (Kulturdepartementet, 2015).

Etter at incentivordningen nå har eksistert i fem år kan det konkluderes med at ordningen har ført, og fører, til mer aktivitet i norsk filmnæring. Dette fordi internasjonale produksjoner som uten en norsk incentivordning ville lagt større deler av produksjonen til andre land enn Norge, i dag legger produksjon til Norge som følge av at de får innvilget refusjon. Den økte aktiviteten ses gjennom bruk av både norske serviceprodusenter, filmarbeidere og skuespillere. Den økte aktiviteten er imidlertid variabel og uforutsigbar, og ordningen løser dermed ikke det grunnleggende problemet med kontinuitet i bransjen, som opptil flere intervjuobjekter har bekreftet at fremdeles er en utfordring i dag. Et økt antall produksjoner fører likevel til at filmarbeidere opplever noe større grad av kontinuitet i sin arbeidssituasjon. Videre er et inntrykk at den økte aktiviteten ikke er jevnt fordelt over aktørene i filmbransjen. Det trekkes frem av flere av intervjuobjektene at det er noen få store aktører som i all hovedsak opplever den økte aktiviteten. Eksempelvis vil store internasjonale produksjoner i liten grad benytte seg av norske manusforfattere og regissører.

Det er ikke mulig å trekke sikre slutninger om årsakssammenhenger mellom innføringen av incentivordningen og filmbransjens økonomiske situasjon. Et sentralt eksempel på hvorfor dette ikke lar seg gjøre er det økte tilfanget av internasjonale strømme-tjenester de siste ti årene. Store produksjoner som Hjem til jul (Netflix) kan gi utslag i omsetningsveksten for filmnæringen, og legger ikke produksjonen til Norge som en direkte konsekvens av incentivordningen. Denne trenden er det umulig å kontrollere for når vi studerer næringens økonomiske situasjon.

Det kan likevel være interessant å studere utviklingen i årsomsetning for selskapene i den norske filmnæringen etter innføringen av ordningen, jf. Figur 3-1. Etter 2016 ser vi at omsetningsveksten øker raskere enn før 2016 for selskapene registrert under produksjon, mens veksten avtar etter 2016 for selskapene registrert under etterarbeid. Det er naturlig å tenke seg at det i større grad er selskapene registrert under produksjon som involveres i en internasjonal film- eller serieproduksjon, og at etterarbeidet ofte gjøres i landet hvor produksjonsselskapet er registrert.

Når en produksjon får innvilget refusjon, følger det av ordningen at produksjonen legger igjen fire ganger så mye som refusjonsbeløpet i Norge, jf. forskriftens § 7 om tilskuddets størrelse (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2015). I 2020 ble det bevilget 103,3 millioner kroner i refusjon. Den estimerte summen som da skal bli lagt igjen i Norge som følge av innspillingen i Norge er på om lag 410 millioner kroner. En andel av disse pengene går til den norske filmnæringen. Olsberg SPI fant i 2020 at andelen av produksjonskostnader som går til filmnæringen er på om lag 33 prosent (Olsberg SPI, 2020). Ved å bruke dette estimatet kan man anslå at det gjennom refusjonen bevilget i 2020 totalt vil bli lagt igjen om lag 136 millioner kroner i norsk filmnæring. Tilsvarende estimat for 2019 er på 99 millioner kroner.

Det er også sentralt å studere hvor mye utenlandsk kapital som blir tilført produksjonene som mottar refusjon. Dette, i sammenheng med regneøvelsen over, gir et bilde av hvor mye utenlandsk kapital som tilføres norsk filmnæring som følge av insentivordningen. I perioden 2016-2020 var gjennomsnittlig andel utenlandsk kapital i produksjoner som har fått innvilget refusjon på hele 94 prosent¹³, som er langt over kravet om en andel på minst 30 prosent. Dette illustrerer at det er stor import av internasjonal kapital inn i landet som følge av insentivordningen, som igjen gir norsk filmnæring.

Variierende grad av bruk av norsk arbeidskraft i internasjonale produksjoner

Som nevnt over opplever den norske filmnæringen mer aktivitet som følge av insentivordningen, men det varierer i hvilken grad norsk arbeidskraft brukes i produksjonene som får innvilget refusjon. De norske produksjonene bruker i all hovedsak norsk arbeidskraft og kompetanse i sine produksjoner, mens de internasjonale produksjonene i større grad bruker egne innflydde crews i tillegg til noe norsk arbeidskraft og kompetanse. Dette er det enighet om blant intervjuobjektene, og det understrekes at det

ikke foreligger noen garanti for at norsk filmnæring blir brukt i utstrakt grad selv om man legger produksjonen i Norge som følge av innvilget refusjon.

Når det er sagt, bærer norske produksjoners bruk av nasjonal kompetanse og ressurser preg av at man i all hovedsak benytter seg av filmarbeidere som har base i Oslo. Disse ressursene fraktes typisk til produksjonslokasjonene, og flere av våre informanter trekker frem at dette innebærer at man ikke utnytter ressursene i de lokale filmmiljøene utenfor hovedstaden til det fulle. Dette er imidlertid et generelt problem i bransjen som er uavhengig av insentivordningen. Hvordan ordningen bidrar til å forbedre kunnskap og kompetanse i filmnæringen omtales i det videre i kapittel 3.3.

Oppgradert utstyr gir norsk filmnæring

Norske produsenter gagnes indirekte av ordningen ved at det stilles krav til norsk filmnæring fra de store internasjonale produksjonene i form av krav til utstyrs kvalitet og mengde utstyr. Et intervjuobjekt presiserer at da budsjettene for de store internasjonale produksjonene er langt større enn for norske produksjoner, gir dette insentiver og marginer for utstyrsleverandørene til å oppgradere utstyret de innehar. Dette gir norsk filmnæring indirekte i etterkant av de internasjonale produksjonene ved at norske produksjoner får ta nytte av dette utstyret.

Ifølge 21 av bransjens sentrale utstyrsleverandører hadde i 2018 «den kvantitative og kvalitative styrkingen av bransjen i de siste årene gjort norske leverandører til attraktive samarbeidspartnere for andre europeiske leverandører, og den globale veksten i innholdsproduksjon skapt nye muligheter for utstyrsleverandører, produsenter, etterarbeidshus og filmarbeidere» (Rushprint, 2018). I intervjuene trekkes det frem at potensialet for ytterligere investeringer i næringen er betydelig, men å få utnyttet dette krever forutsigbare rammevilkår. Den manglende forutsigbarheten i insentivordningen, samt den lave rammen, trekkes frem som årsaker til begrenset investeringsvilje i leverandørindustrien. Et eksempel som ble trukket fram fra et av intervjuobjektene var at 100 millioner kroner i norsk VFX-arbeid sannsynligvis gikk tapt ved at et konkret prosjekt fra USA ikke ble innvilget refusjon grunnet for liten ramme i ordningen. Videre understrekes det at dersom det ikke blir et stort nok volum på utstyrstunge produksjoner, klarer man ikke å etablere en bærekraftig filmnæring i Norge.

¹³ Gjennomsnittlig andel utenlandsk kapital for norske produksjoner som har fått innvilget refusjon er på 86 prosent, mot utenlandske på 99 prosent. Snittet trekkes opp

da 2/3 av de som får innvilget refusjon er utenlandske produksjoner.

Negative konsekvenser for filmbransjen

Insentivordningen har også enkelte negative konsekvenser for filmbransjen. En sentral oppfatning som er blitt påpekt av flere av intervjuobjektene er at norske filmproduksjoner delvis fortreges i tidsrommet da de store internasjonale produksjonene innspilles. Dette begrunnes med at produksjonene opptar mye av kompetansen i en kort periode, noe som gjør at norske produksjoner må hensynta fremdriftsplanen for de store internasjonale produksjonene for å unngå å havne i en situasjon hvor de ser at de ikke har tilgang på ønsket kompetanse og ressurser. Dette får på sin side negative følger for fremdriften i de norske produksjonene. Flere produsenter oppgir derimot at betydningen av dette til nå har vært liten.

En annen negativ konsekvens av insentivordningen som trekkes frem av intervjuobjektene vi har hatt kontakt med er at de store internasjonale produksjonene presser opp lønnsnivået i bransjen, som igjen fører til at kostnadsnivået presses opp også i norske produksjoner som ikke mottar refusjon gjennom insentivordningen. At lønningene for filmarbeidere øker skjer som følge av økt etterspørsel etter arbeidskraft.

3.2.6 Insentivordningen bidrar til en økonomisk bærekraftig norsk filmnæring

Den norske filmnæringen er i stor grad avhengig av statlige ressurser for å kunne sikre kontinuitet og aktivitet, fordi næringen kjennetegnes ved lav lønnsomhet og høy risiko. Insentivordningen bidrar positivt til næringen ved at ordningen tiltrekker seg utenlandsk etterspørsel etter tjenester som norsk filmbransje tilbyr. Kjøpene av tjenester som blir tilført norsk filmnæring er estimert å være på 45 og 61,5 millioner kroner for henholdsvis 2019 og 2020. Den økte aktiviteten som følger er imidlertid ikke jevnt fordelt på aktørene i filmnæringen, og det er i varierende grad bruk av norsk arbeidskraft i de internasjonale produksjonene som har fått innvilget refusjon. Videre fortreges norske filmproduksjoner delvis i tidsrommet de store internasjonale produksjonene spiller inn.

3.3 Hvordan bidrar ordningen til kunnskap og erfaring i norsk filmbransje?

Et mål med insentivordningen er at den skal bidra til å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmnæring. Det utdannes mange innen film- og tv-produksjon i Norge i dag, og det er attraktivt å arbeide i filmnæringen. Det finnes en rekke utdanningsløp tilknyttet film- og serieproduksjon i Norge, ved både offentlige og private fagskoler, høyskoler og universiteter. I tillegg finnes det studier utlandet. Det er utfordrende å si

noe samlet om utvikling i søkertall og studieplasser innen film- og tv-produksjon, da det ikke finnes en samlet oversikt over de private institusjonenes søker- og opptakstall. For de offentlige institusjonene finnes det derimot statistikk for utdanningstypen «mediefag». En indikator på den generelle utviklingen av antallet som senere studerer noe relatert til filmfaget, kan være antallet førstegangssøkere på utdanningstypen innen denne utdanningstypen. Fra 2016 til 2021 økte antallet førstegangssøkere med 42 prosent, fra 3418 til 4844 studenter, og studieplassene innen mediefag økte med 9 prosent fra 2019 til 2021, fra 1455 til 1590 plasser (Samordna opptak, 2021). Mediefag er derimot et bredt fag, som omfatter blant annet journalistikk og mediekunnskap i tillegg til fag tilknyttet film- og tv-produksjon. Vi anser likevel at tallenes utvikling kan indikere at det har vært en økning i antallet som utdannes innen film- og tv-produksjon.

At nyutdannede skal kunne utvikle sin praktiske kompetanse og få erfaring som er tilstrekkelig for arbeid i bransjen, samt at de blir i bransjen over tid, fordrer at det er aktivitet i norsk film- og serieproduksjon. Til tross for høy grad av offentlig finansiering av norske produksjoner er likevel den manglende forutsigbarheten og kontinuiteten i bransjen dominerende. Dette utfordrer jobbsikkerheten for filmarbeiderne, og kan bidra til at mange velger bort filmarbeid i ung alder (Kulturdepartementet, 2015). Dette er en faktor som begrenser kunnskaps- og kompetansebygging i bransjen. Som nevnt tidligere, bidrar insentivordningen til økt aktivitet i norsk filmbransje, men bruken av norsk arbeidskraft i produksjonene som har fått tilsagn om refusjon varierer. I den grad arbeidskraft fra den norske filmbransjen benyttes i produksjonene er dette typisk ved bruk av ulike typer fagpersoner, herunder personer som arbeider med lys og lyd, eller for eksempel skuespillere, i all hovedsak statistere.

Basert på intervjuer med relevante interessenter kan det konkluderes med at kunnskaps- og erfaringsløftet i norsk filmbransje som følger av at de internasjonale produksjonene legges i Norge hovedsakelig skjer på to måter:

- Eksponering for nye arbeidsmåter
- Bygging av nettverk

3.3.1 Nye arbeidsmåter

Den ene måten kunnskaps- og erfaringsløftet foregår på er gjennom eksponering for nye arbeidsmåter hos noen av verdens fremste kompetansemiljøer. Det er konsensus blant intervjuobjektene om at å arbeide på settene for de internasjonale produksjonene som har fått refusjon gir en unik mulighet for norske filmarbeidere til å videreutvikle egen kompetanse til å matche et internasjonalt høyt nivå. Ved å arbeide på

disse produksjonene blir norske filmarbeidere eksponert for ny teknologi, større utfordringer og nye arbeidskulturer som igjen har overføringsverdi til norske produksjoner som ikke omfattes av insentivordningen. Det er en oppfatning at arbeid på internasjonale produksjoner bidrar til å profesjonalisere bransjen, og til å gi bredde i kompetansen hos filmarbeidere.

Kompetanseoverføringen er direkte i fagavdelingene, og fungerer som en slags teknologioverføring. Det trekkes frem at det av de store Hollywood-produksjonene blant annet er mye å lære når det kommer til stuntteknikk, samt logistikk og organisering knyttet til innspilling av teknisk utfordrende scener. Videre bidrar internasjonal filmproduksjon i Norge til økt kunnskap og leveringsdyktighet hos hele leverandørkjeden som omfattes av den norske filmbransjen gjennom de høye kravene som stilles til leveringen av utstyr til produksjonene.

Det er imidlertid et stort potensial for videre kunnskapsforbedringer i filmbransjen som begrenses av at mulighetene for å arbeide på disse produksjonene er sporadiske og uforutsigbare. Kompetansehevingen begrenses ytterligere av at norsk arbeidskraft i hovedsak ikke brukes i fagledende roller i de store internasjonale produksjonene, men til assistentstillinger, da de internasjonale produksjonene tar med seg fagsjefer fra egne crews inn i Norge. Dette innebærer at norske fagsjefer som for eksempel lyd- eller lysmestere blir satt i assistentstillinger heller enn faktiske fagledende roller, som begrenser den reelle kompetanseoverføringen.

Når det kommer til kompetansen som overføres stilles det spørsmål ved hvorvidt kompetansen om teknikker og teknologi er relevant for norske film- og serieproduksjoner. Det trekkes for eksempel frem at det er begrenset i hvor stor grad man har bruk for stuntkompetanse i norske produksjoner. Samtidig er det verdt å nevne at denne kompetansen er verdifull å ha for de tilfellene det faktisk er relevant for en norsk produksjon at det finnes denne kompetansen i vår nasjonale filmbransje.

3.3.2 Nettverksbygging

Den andre måten kunnskaps- og erfaringsløftet foregår på er gjennom nettverksbygging, og det trekkes frem av flere av de vi har vært i kontakt med at nettverkseffektene i seg selv er store for bransjen. Å arbeide på de store internasjonale produksjonene tilrettelegger for å utvide norske filmarbeideres internasjonale kontaktnettverk. Et større nettverk gjør at norske produksjoner kan benytte seg av internasjonal kompetanse i større grad, og på den måten kan løfte kvaliteten på norske produksjoner. Motsatt av en slik «import» av internasjonal kompetanse åpner en utvidelse av nettverket også

opp for «eksport» av norsk kompetanse til internasjonale produksjoner hvor ytterligere kompetanseoverføring kan foregå.

3.3.3 Insentivordningen bidrar til å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmbransje

Oppsummert synes insentivordningen å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmbransje gjennom at fagpersoner blir eksponert for nye arbeidsmåter, at det foregår kompetanseoverføringer i fagavdelingene, og at man får utvidet nettverk. Dette kan ha stor overføringsverdi til norsk film- og serieproduksjon. Kompetanseoverføringene kan bidra til å utvide mulighetsrommet for filmproduksjon i Norge. Når spesialkompetanse kjøpes, kan det bidra til å skape etterspørsel etter denne kompetansen. Denne kompetansen kan nyttiggjøres av både norske produksjoner, og kan potensielt markedsføres internasjonalt. Potensialet begrenses av at mulighetene for å arbeide på de internasjonale produksjonene er sporadiske og uforutsigbare, og det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt kompetansen som overføres er relevant for norske film- og serieproduksjoner.

3.4 Hvordan bidrar ordningen til økonomisk aktivitet i norske regioner?

For å evaluere hvordan ordningen bidrar til økonomisk aktivitet i norske regioner, må vi først vurdere i hvilken grad produksjoner spilles inn i regionene, før vi går videre til å vurdere hvordan regionenes økonomiske aktivitet eventuelt påvirkes av innspilling av store internasjonale filmer og serier.

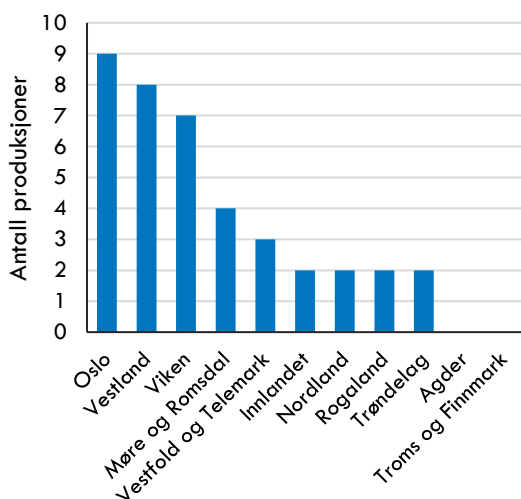
3.4.1 Produksjon av store internasjonale filmer og serier i regionene

Overordnet nyter norske regioner godt av insentivordningen. Det varierer hvor produksjon og innspilling skjer i landet, men distrikter og områder med særegen natur virker å dra særlig nytte.

Figur 3-4 gir en oversikt over hvor mange produksjoner hvert fylke har vært «vertsfylke» for. Vi ser her på produksjoner som har fått innvilget refusjon og valgt å benytte seg av denne. Det bør merkes at flere av produksjonene har spilt inn flere enn ett sted og i flere fylker, og hvor mye penger som er lagt igjen i hvert fylke for hver produksjon er uvisst. Eksempelvis oppgir én produsent at de i praksis gjorde innspillinger i to fylker, men at hovedvekten av innspillingen og alle pengene ble lagt igjen i kun det ene fylket. Dette kan være tilfellet for flere produksjoner. Fylkesoversikten sier derfor ikke nødvendigvis noe om hvor mye penger som legges igjen i norske fylker, men det er trolig en betydelig

korrelasjon mellom hvor mange produksjoner som har funnet sted og hvor mye penger som legges igjen i hvert fylke.

Figur 3-4: Innspillingslokasjoner for produksjoner som har fått tilsagn om refusjon i perioden 2016-2021, fordelt på fylker*



Kilde: Diverse produsenter og leverandører, samt internettsøk.
 * Det noe usikkerhet knyttet til hvorvidt oversikten er fullstendig og korrekt. Produksjoner som av ulike årsaker ikke benyttet seg av midlene fra insentivordningen er ikke inkludert.

Vi ser fra figuren at det er en overordnet god spredning i hvor innspillingene legges. Noen regioner har derimot vært «vertsfylke» for flere produksjoner enn andre. Vi ser at Oslo har vært «vertsfylke» for flest produksjoner til nå, tett fulgt av Vestland og Viken. Norsk filmnæring er i høy grad sentralisert rundt Oslo-området, så det er å forvente at en god del filmproduksjon blir gjort rundt dette området.

Dette tatt i betraktning viser likevel de foreløpige tallene at produksjon i stor grad skjer over hele landet, og at regioner drar god nytte av ordningen. Av landets fylker har kun Agder og Troms og Finnmark til nå ikke vært «vertsfylke» for en produksjon som har fått tilsagn om refusjon gjennom insentivordningen. Aktørene vi har intervjuet bekrefter i stor grad dette bildet, og understreker at det i all hovedsak er distriktene og mindre lokalsamfunn som får de største økonomiske fordelene fra ordningen.

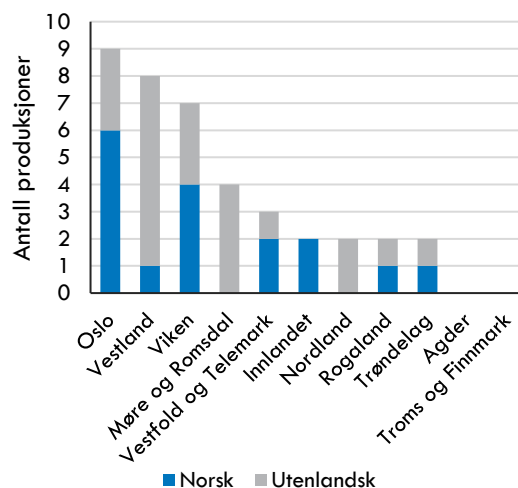
Figur 3-5 viser fordelingen i innspillingsfylke mellom norske og utenlandske produksjoner. Her ser vi at utenlandske produksjoner i noe større grad enn de norske virker å trekke mot områder utenfor Oslo og Viken. Dette samsvarer med vår forståelse av at store utenlandske produksjoner i stor grad trekker til Norge på grunn av landskap og naturen i landet. Flere av de valgte innspillingsfylkene er kjent for flotte landskap,

¹⁴ Søkte ikke på insentivordningen.

for eksempel Vestland og Møre og Romsdal hvor blant annet en Mission Impossible film ble spilt inn. Likevel er det ikke en regel at utenlandske produksjoner utelukkende kommer til Norge for landskap, da flere utenlandske produksjoner også valgte å spille inn i norske byer, blant dem storfilmene Snømannen og Tenet, som hadde innspilling i Oslo.¹⁴

Da rammen for ordningen er relativt liten og ordningen har eksistert i få år, er det vanskelig å trekke klare slutninger om hvilke regioner som vil dra mest nytte av ordningen fremover. Gitt utvalget av unike lokasjoner i mange av Norges fylker er det ikke usannsynlig at flere innspillinger vil bli lagt til norske regioner, og at antall innspillinger på sikt vil jevnes noe ut på tvers av fylkene.

Figur 3-5: Innspillingslokasjoner fordelt på norske og utenlandske produksjoner som har fått tilsagn om refusjon i perioden 2016-2021, fordelt på fylker*¹⁵



Kilde: Diverse produsenter og leverandører, samt internettsøk.
 * Det noe usikkerhet knyttet til hvorvidt oversikten er fullstendig og korrekt. Produksjoner som av ulike årsaker ikke benyttet seg av midlene fra insentivordningen er ikke inkludert.

3.4.2 Ordningens bidrag til økonomisk aktivitet i regionene

Ordningen bidrar i stor grad til økonomisk aktivitet i regionene hvor de store innspillingene skjer. Flere intervjuobjekter trekker frem at innspillingslokasjonene i mange tilfeller er små lokalsamfunn med få innbyggere. Et intervjuobjekt beskrev det som at «lokalsamfunn blir snudd på hodet» når en stor innspilling med hundrevis av mennesker kommer reisende. Produksjonene benytter seg av innsatsfaktorer fra flere ulike næringer. Estimer fra Olsberg SPI (Olsberg SPI, 2020) viser at det hovedsakelig er næringer utenfor filmbransjen som

¹⁵ Ikke inkludert de som fikk tilsagn om refusjon men ikke benyttet seg av den.

tjener på produksjonene, og ikke filmnæringen. Størstedelen av aktiviteten og pengene som kommer til regionene går i hovedsak til lokale hoteller, transport, helikopterpiloter, catering, logistikk, osv. En mindre andel, ca. 33 prosent, av produksjonskostnader går til aktører i filmnæringen som utstyrs- og tjenesteleverandører. Vi ser nærmere på fordelingen av produksjonsmidler på ulike næringer og ringvirkninger av film- og serieproduksjon i kapittel 3.6.

Filmnæringen er mobil, så konsekvenser av den økonomiske aktiviteten i filmnæringen ender ikke nødvendigvis opp i regionene da aktørene ofte er basert i andre deler av landet, som tidligere nevnt i kapittel 3.2.5. Det kan likevel tenkes at omfattende produksjonsaktivitet i regioner kan bidra til å bygge opp under regionale filmbransjer, og bidra til økt geografisk bredde og mangfold i en bransje som i dag i stor grad er konsentrert rundt Oslo-området. Det er usikkert i hvilken grad geografisk nærhet til en produksjon vil gi regionale aktører i filmbransjen et fortrinn over større og sterkere konkurrenter i et nasjonalt marked.

Pengesommene som legges igjen i regioner kan være store. Olsberg SPI estimerte i 2017 at to store internasjonale filmer produsert i Norge har generert om lag 47,3 millioner NOK i direkte brutto merverdi, og 37,8 millioner NOK i indirekte brutto merverdi for Norge (Olsberg SPI, 2017). De regionale ringvirkningene, altså påvirkning på næring og sysselsetting i regioner hvor innspillingen finner sted, kan være store og positive dersom forholdene ligger til rette for dette. Likevel bør det merkes at regionene ikke nødvendigvis har kapasitet til å håndtere det økte aktivitetsnivået som kommer fra innspilling av store produksjoner. Små lokalsamfunn vil ikke nødvendigvis være i stand til å ruste opp for å møte økt etterspørsel og aktivitet når aktiviteten skjer sporadisk og på en lite forutsigbar måte. Konsekvensen er at annen økonomisk aktivitet kan fortrenses for å gjøre plass til produksjonen, som kan begrense de mulige positive ringvirkningene av økt økonomisk aktivitet. Denne problemstillingen, ringvirkninger, herunder katalytiske virkninger som turismeeffekter, samt hvordan ordningen bidrar til å skape generell økonomisk aktivitet blir videre diskutert i kapittel 3.6.

3.5 Hvor konkurransedyktig er den norske insentivordningen?

For å vurdere hvor konkurransedyktig den norske insentivordningen er, må den sees i sammenheng med hvor attraktivt Norge i utgangspunktet er som filmland, og sammenlignes med andre insentivordninger på det globale markedet for innspillingslokasjoner.

I det videre gjør vi rede for hvordan andre lands insentivordninger er innrettet, sammenlignet med den norske.

3.5.1 Norges generelle attraktivitet som innspillingsland

Det er flere faktorer som gjør Norge til et attraktivt innspillingsland fra et internasjonalt perspektiv. Det som veier tyngst er utvilsomt den særegne norske naturen og landskapet, gjerne kombinert med spennende arkitektur. I tillegg har Norge infrastruktur rundt flere av naturperlene, noe som forenkler innspillingen. Landet er kjent for å ha en effektiv bransje som er til å stole på, og Norge stiller med et høyt nivå av bransjekompetanse og gode engelsk-kunnskaper som gjør landet attraktivt i et globalt marked.

Til tross for dette er ikke Norge unikt i å stille med flott natur, infrastruktur og kompetanse. Land som Irland, Island og New Zealand har alle sammenlignbar natur, og stiller alle med betydelig større rammer i sine respektive insentivordninger enn Norge. I tillegg har Norge lav konkurransekraft hva gjelder kostnadsnivå i en global sammenheng, og selv med en insentivordning med vesentlig høyere refusjonsatts enn i dag vil det likevel ofte være dyrere å produsere filmen i Norge enn i andre land.

Med svært høye budsjetter på produksjonskostnader er store produsenter avhengige av en høy grad av forutsigbarhet i finansieringskilder, og når de kan velge mellom flere land med lignende lokasjoner vil prisforskjeller mellom de vurderte lokasjonene ofte henge høyt.

3.5.2 Info om insentivordninger

Insentivordninger for film og tv-produksjon spiller en viktig rolle i den globale næringen. Produksjon av film- og tv er en bransje som er raskt voksende. Det er også en bransje som i stor grad er mobil og global, og det er vanlig at både norske og utenlandske produksjoner flytter hele eller deler av produksjonen til andre land for å sikre seg optimale lokasjoner, infrastruktur og filmsett, rammevilkår og finansieringsmuligheter.

Som nevnt i kapittel 3.1 oppgir norske produsenter at det nå er svært vanlig også blant norske produksjoner å helt eller delvis legge produksjonene i andre land, typisk europeiske lavkostland med gode insentivordninger som Slovakia, Litauen og Ungarn. Utflagging av produksjoner skyldes i stor grad et lavere kostnadsnivå.

Det er i økende grad vanlig at kanaler og strømme-tjenester kun finansierer deler av produksjonene sine, og forventer at resterende finansiering skal hentes fra eksterne kilder som insentivordninger. Det er derfor

ofte en finansieringskabal som må falle på plass for produksjonene, hvor insentivordninger blir sentrale brikker i finansieringsplanen. Et lands insentivordning kan være en avgjørende faktor i valget om hvor produksjoner lokaliseres.

I et konkurransedrevet marked vurderes disse ordningene av myndigheter i økende grad å være strategiske virkemidler som benyttes for å tiltrekke seg næringen og påfølgende investeringer, skattepenger, kompetansebygging og andre fordeler (Olsberg SPI, 2020). Mer enn 50 land har i skrivende stund en form for insentivordning for film og serier (Olsberg SPI, 2020). Flere land har regionale insentivordninger i tillegg.

Olsberg SPI publiserer årlig en analyse av nær 100 globale insentivsystemer i filmbransjen. De fleste insentivordningene tilbyr en form for refusjon på rundt 20-30% av godkjent spend i landet, selv om noen land også tilbyr mer, og oppsettet og kravet på ordningene varierer noe. Ordningene kommer hovedsakelig i tre former:

1. **Refusjonsordninger**, hvor en prosent av kvalifisert produksjonsspend tilbakebetales til produsent.
2. **Skatterabatt** hvor produsent får redusert skatt gitt at skatten er under insentivgrensen.
3. **Skattely** hvor private aktører finansierer deler av produksjonen for å oppnå skattefradrag.

3.5.3 Konkurrerende insentivordninger

Norge som produksjonsland konkurrer hovedsakelig på to arenaer for store internasjonale produksjoner. Det første er det generelle markedet, hvor Norge

konkurrerer for produksjoner uten særlige krav til lokasjon, eller som krever lokasjoner i en form som mange land kan tilby. Her blir ofte pris utslagsgivende, og Norge er i denne sammenheng typisk i konkurranse med lavkostland som for eksempel Tsjekkia og Litauen.

Det andre markedet er et marked for land med særegen natur og flotte landskap. I dette markedet konkurrer Norge med et knippe land som kan tilby lignende natur, kompetanse og infrastruktur om produksjoner som typisk av kreative hensyn ønsker dramatiske landskap, gjerne med nordiske innslag. Land som New Zealand, Island og Irland er typiske konkurrenter til Norge på dette markedet.

Under beskrives noen særtrekk i insentivordningene til et utvalg land som vurderes som direkte konkurrenter til Norge når det kommer til å tiltrekke seg store internasjonale film- eller serieproduksjoner. Utvalget er basert på intervjuer med sentrale aktører i bransjen i Norge, og deres oppfattelse av hvilke land både norske og internasjonale aktører velger som innspillingsland fremfor Norge.

Informasjonen er hovedsakelig hentet fra Olsberg SPI's Global Incentive Index (2020), men også fra regelverket til insentivordningene i de enkelte land. Tabellene viser et sammendrag av hovedpunktene i insentivordningene til henholdsvis et utvalg land Norge konkurrerer med på det generelle markedet, hvor Norge typisk mister produksjoner til lavkostland eller land med svært gode insentivordninger, og et utvalg land med lignende natur og landskap som Norge.

Tabell 3-7: Oversikt over et utvalg konkurrerende tilskuddsordninger*

LAND	TYPE	VALUE	PROSJEKT MAKSGRENSE	ÅRLIG BUDSJETT/ MAKSGRENSE	SØKNADSRIST	KVALIFISERT
Norge	Rabatt	25%	Ingen grense	\$7.3m (nok68.36m)	Insentivordningen har én årlig søknadsfrist. Søknader må leveres før produksjonsstart i Norge.	Film, TV drama, dokumentarer
Litauen	Skattely	30%	Den samlede maksimumsgrensen av de refunderte midlene kan ikke overstige 30% av filmens produksjonsutgifter	\$54m (€50m)	Ingen frist	Film, TV drama, dokumentarer
Tsjekkia	Rabatt	20%	Ingen grense	\$32.9m (czk800m)	Prosjekt må fullføre minst 10 dager med filming innen fire måneder etter søknad (eller innen ni måneder om prosjekt mottar Eurimages-finansiering). Siste søknadsfrist er den 10. dagen med filming i Tsjekkia. Før dette må prosjekter registre seg for kvalifisering. Kvalifisering kan gjøres når som helst, med kvalifisering gyldig i fire år.	Film, tv-drama, annen tv og dokumentarer
Ungarn	Rabatt	30%	Ingen grense	\$100.7m (huf33bn)	Ingen frist	Film, tv-drama, annen tv, dokumentarer, annet
Slovakia	Rabatt	33%	Ingen grense	Ingen grense	Ingen frist	Film, tv-drama, annen tv og dokumentarer
Belgia	Skattely	Opp til 42%	Maksimal skattely per produksjon kan ikke overstige \$7,9 mill. (€ 7,25 mill.) ¹⁶	Ingen grense	Ingen frist	Film, tv-drama, annen tv og dokumentarer

Kilde: (Olsberg SPI, 2020) *Tall fra juni 2020

¹⁶ Tilsvarende en sertifikatverdi på maksimalt \$16,3 millioner (€ 15 millioner).

Tabell 3-8: Oversikt over et utvalg konkurrerende tilskuddsordninger fra land med sammenlignbar natur, infrastruktur og kompetanse*

LAND	TYPE	VALUE	PROSJEKT MAKSGRENSE	ÅRLIG BUDSJETT/ MAKSGRENSE	SØKNADSFRIST	KVALIFISERT
Norge	Rabatt	25%	Ingen grense	\$7.3m (nok68.36m)	Insentivordningen har én årlig søknadsfrist. Søknader må leveres før produksjonsstart i Norge.	Film, TV-drama, dokumentarer
Finland	Rabatt	25%	Ingen grense	\$13.4m (€12.35m)	Søknader vurdert etter førstemann til mølla-prinsippet; kun finske utgifter som påløper etter at søknaden er registrert er kvalifisert for ordningen	Film, TV-drama, annen tv, dokumentarer
Island	Rabatt	25%	Ingen grense	Ingen grense	Ingen frist	Film, TV-drama, annen tv, dokumentarer
Irland	Skatterabatt	32%, pluss mulighet for ekstra støtte til prosjekter utenfor Dublin/Wicklow og Cork City & County	80% av totale produksjonskostnader eller \$75.7 (€70m), laveste grense gjelder	Ingen grense	Ingen frist	Film, TV-drama, annen tv, dokumentarer
UK	Skatterabatt	25%	Ingen grense	Ingen grense	Ingen frist	Film, TV-drama, annen tv, dokumentar, annet
New Zealand	Rabatt	20%, + muligheter for 5% ekstra tilbudt for produksjoner med særlig vurdert nytte for New Zealand	Ingen grense	Ingen grense	For å vurderes må produksjon sende registrerings skjema til New Zealand filmkommisjon før filmstart (eller PDV-aktivitet) i New Zealand. Søknad må sendes innen seks måneder etter ferdigstillelse av produksjon.	Film, TV-drama, annen tv, dokumentarer, annet

Kilde: (Olsberg SPI, 2020) *Tall fra Juni, 2020.

Litauen

Den litauiske insentivordningen trådte i kraft i januar 2014, og hadde som hensikt å gi insentiver til utenlandsk og lokal filmproduksjon i Litauen. Ordningen er en skattelyordning som tilbyr opptil 30 prosent refusjon av spend. Ordningen har et årlig maksimalt budsjett på \$54m (€50m) og den samlede maksimumsgrensen av de refunderte midlene per film kan ikke overstige 30 prosent av filmens produksjonsutgifter. Krav for ordningen er blant annet at minst 80 prosent av kostnadene må påløpe i Litauen, og minimum spend i Litauen må være på minimum €43 000. Ordningen tilbys for spillefilmer, tv-drama og dokumentarer.

Tsjekkia

Den tsjekkiske insentivordningen, administrert av «Czech Film Fund») er en refusjonsordning underlagt den tsjekkiske filmkommisjonen. Ordningen tilbyr 20 prosent refusjon på tsjekkisk spend, i tillegg til opptil

10 prosent refusjon på kvalifisert internasjonal spend (beregnet som 66 prosent rabatt på kildeskatt betalt i Tsjekkia av internasjonal rollebesetning og mannskap). Ordningen gjelder for spillefilmer, tv-drama, annen tv og dokumentarer. Ordningen har ikke et tak per prosjekt, men har et årlig budsjett på \$32,9m (czk800m).

Videre stilles det krav om at produksjonen må fullføre minst 10 dager med filming innen fire måneder etter søknad (eller innen ni måneder om prosjekt mottar Eurimages-finansiering). Siste søknadsfrist er den 10. dagen med filming i Tsjekkia, men da det finnes et årlig budsjett på ordningen vil det som regel lønne seg å søke tidlig på året før budsjettet brukes opp. Før dette må prosjekter registre seg for kvalifisering. Kvalifisering kan gjøres når som helst, og er gyldig i fire år.

Søker må være skatteyter i Tsjekkia med forretningssted eller fast driftssted i Tsjekkia. Minimumsutgifter er \$592 000 (czk15m) for en spillefilm, animasjon eller TV-film; \$79 000 (czk2m) for en dokumentarfilm; \$315 000 (czk8m) for en TV-serieepisode; \$39 500 (czk1m) for en episode av en animert serie. Søknad må sendes inn med en tsjekkisk versjon av skriptet. Kulturtest (kvalifikasjonstest) gjelder.

Ungarn

Den ungarske insentivordningen tilbyr skatterabatt på 30 prosent av de kvalifiserte ungarske utgiftene. Ordningen har ikke et tak per prosjekt, men har et årlig samlet tak på \$100,7m (huf33bn). Ordningen har ingen søknadsfrist. Ordningen gjelder for spillefilmer, tv-drama, annen tv og dokumentarer.

Ordningen stiller krav om at en ungarsk produksjonspartner er involvert i produksjonen. Ordningen dekker utgifter til både direkte forproduksjon, produksjon og etterproduksjon. Kulturtest (kvalifikasjonstest) gjelder. Ordningen er bekreftet gjeldende ut 2024.

Slovakia

Den slovakiske insentivordningen tilbyr rabatt på 33 % av slovakisk spend. Det er ikke et tak per produksjon, eller et årlig totalt tak på ordningen. Ordningen gjelder for spillefilmer, tv-drama, annen tv og dokumentarer.

Minimumsspend for å kvalifisere til ordningen er på \$162 500 (€150 000) for en enkelt spillefilm, dokumentar eller animasjonsfilm med minimum lengde på 70 minutter. Minimumsutgifter på \$324 500 (300 000 euro) gjelder for film og tv-serier. Det stilles ingen krav til minimum totalbudsjett. Kulturtest (kvalifikasjonstest) gjelder.

Belgia

Belgia regnes ikke som et lavkostland, men har en attraktiv insentivordning som tiltrekker flere internasjonale produsenter. I tillegg er Belgia kjent for å ha god infrastruktur for film, og blant annet et undervannsbasseng som flere reiser til landet for å benytte i produksjoner. Belgias insentivordning er åpen for både belgiske og utenlandske produksjoner som møter kriteriene.

Den belgiske insentivordningen er en skattelyordning. Det er en føderal investeringsdrevet ordning hvor verdien er avhengig av de kvalifiserte utgiftene produsenten har i Belgia og i EØS området. Produsenten kan få dekket opptil 42 prosent av belgisk spend.

Maksimalt skattely per produksjon kan ikke overstige \$7.9 millioner (€ 7,25 millioner). Dette tilsvarer en sertifikatverdi på maksimalt \$16,3 millioner (€ 15m). Det er ikke noen makstak for selve insentivordningen.

Finland

Finland tilbyr er en refusjonsordning med mulighet for tilbakebetaling på 25 prosent av finsk spend. Ordningen har ikke et samlet tak per prosjekt, men har et årlig totalbudsjett på \$11,3m (€10m). Ordningen har ingen søknadsfrist, men behandles fortløpende. Søknader vurdert etter førstemann til mølla-prinsippet, og kun finske utgifter gjennomført etter at søknaden er registrert er kvalifisert for insentiv.

For å kvalifisere til den finske insentivordningen må totalbudsjett (og spend) være på minimum \$2,7m (\$162 500 spend) eller € 2,5 millioner (€ 150 000 spend) for spillefilmer; \$352 000 (\$54 000 spend) eller €325 000 (€ 50 000 spend) for dokumentarer; og \$6 000 dollar per minutt (totalt \$271 400 spend) eller € 5 500 per minutt (totalt € 250 000 spend) for tv-serier og animasjoner.

Kvalifiserte finske kostnader kan være maksimalt på 80 prosent av totalt produksjonsbudsjett. For at søknad skal godkjennes må 60 prosent av finansieringen bekreftes og minst 20 prosent av den totale finansieringen komme fra et land utenfor Finland. Utenlandske søkere må søke gjennom et finsk produksjonskoordinatorfirma. Utbetaling av refusjon under produksjon er mulig.

Island

Island har en regelstyrt insentivordning som ligger under Næringsdepartementet, hvor man får 25 prosent refusjon på godkjent islandsk spend. Ordningen gjelder for filmer, tv-drama, annen tv og dokumentarer.

Hvis mer enn 80 prosent av kostnader av å produsere film eller tv-program påløper på Island, vil refusjonen basere seg på den totale produksjonskostnaden påløpt i EØS-området. Ordningen har verken et samlet tak per produksjon eller for selve insentivordningen. Ordningen har ingen søknadsfrist, og søknader behandles fortløpende, men må mottas før filming starter på Island, og innen seks måneder etter avsluttet produksjon. Søker må være en islandsk eller Island-basert (EØA), og må være produsent eller et produksjonskoordinatorerselskap. Kulturtest (kvalifikasjonstest) gjelder. Ordningen er bekreftet gjeldende ut 2021.

Irland

Irland er kjent som et land med gode forhold for film- og serieproduksjon, og insentivordningen tilrettelegger for filming på flere måter. For eksempel tillater de at når 60 prosent av rapportert spend er brukt, kan 90 prosent av tilskuddspengene utbetales for å sørge for likviditet til produksjonene. Større produksjoner filmes regelmessig i Irland, og blant annet er Game of

Thrones, Harry Potter og tv-serien Vikings spilt inn i Irland.

Irlands ordning er en skatterabattordning som tilbyr opp til 32 prosent skatterabatt. Det er mulighet for å få ekstra støtte til prosjekter utenfor Dublin/Wicklow og Cork City & County. Ordningen gjelder for filmer, TV-drama, annen TV og dokumentarer. Selve ordningen har ikke et tak, men det er et tak på produksjoner, hvor maksimal refusjon er 80 prosent av totale produksjonskostnader, eller \$75,7m (€70m), hvor laveste grense gjelder. Ordningen har ingen søknadsfrist, og søknader behandles fortløpende.

For å kvalifisere til ordningen må søker være bosatt i Irland eller handle gjennom en irsk filial eller byrå, og må ikke være koblet til en kringkaster. Midlene fra ordningen kan mottas i sin helhet ved levering av prosjektet og innlevering av en samsvarsrapport, eller på forhånd som to betingede avdrag på henholdsvis 90 prosent og 10 prosent. Minimumsøpend i landet er på \$135 000 (€125 000) og et minimumsbudsjett på \$271 400 (€250 000). Kulturtest (kvalifikasjonstest) gjelder. Ordningen er bekreftet gjeldende ut 2024.

Storbritannia

Storbritannias ordning (Creative Sector Tax Reliefs) er en skatterabattordning, hvor man kan få skatterabatt på inntil 25 prosent (av 80 prosent av britiske utgifter). Ordningen gjelder for filmer, TV drama, annen TV og dokumentarer. Ordningen har ikke et samlet tak, og har heller ikke et tak per produksjon. Ordningen har ingen søknadsfrist, og søknader behandles fortløpende.

For å kvalifisere til ordningen må søkers produksjonsfirma være en britisk selskapskattyter. Filmer må være ment for teatralisk utgivelse, og TV-programmer må være ment for sending (inkludert video-on-demand). Minimumsøpend i landet er på 10 prosent av kostnadene. Filmer og TV-prosjekter må kvalifisere som britiske enten under den aktuelle kulturtest (kvalifikasjonstest) eller som en offisiell samproduksjon.

New Zealand

New Zealands ordning (New Zealand Screen Production Grant) er en refusjonsordning hvor produksjoner kan få tilbakebetalt 20 prosent av kvalifisert spend som påløper i New Zealand. Utover dette kan 5 prosent ekstra rabatt bli tilbudt produksjoner som er vurdert å ha særlig nytte for New Zealand. Produksjoner må inviteres for å søke på om ekstra rabatt. Ordningen har ikke et samlet tak, og har heller ikke et tak per produksjon. Ordningen har ingen søknadsfrist, og søknader behandles fortløpende. Ordningen gjelder for spillefilmer, tv-drama, annen tv og dokumentarer.

Filmer må ha minst \$9m (nz \$15m) i godkjent spend. TV og andre formater må ha minst \$2,4m (nz \$4m) i

godkjent spend. Post, digital og VFX (PDV)-ordningen tilbyr opptil 20 prosent av godkjent spend på \$15m (nz \$25m) og 18 prosent over \$15m (nz \$25m). PDV må bruke \$300 000 (nz \$500 000) eller mer. New Zealand-produksjoner og offisielle samproduksjoner kvalifiserer til en rabatt på 40 prosent av godkjent spend.

Norge

Den norske insentivordningen er en refusjonsordning, som gir 25 prosent refusjon av norsk spend for filmer som kvalifiserer for ordningen. Ordningen gjelder for filmer, tv-serier og dokumentarer. Den norske insentivordningen har en årlig søknadsfrist, med en tildelingsrunde hvor produksjonene som kvalifiserer konkurrerer om den norske tildelingspotten basert på kriterier som anslått norsk spend, distribusjon, etc. Den totale årlige potten satt av for budsjettåret 2021 var 68,36 millioner kroner.

Søknadene må leveres før produksjonsstart i Norge. Det er krav at hver søker må ha produsert minst én film, dramaserie, eller dokumentarserie de siste fem årene med bred distribusjon. Minimum 30 prosent av finansieringen til produksjonen må være internasjonal, og en internasjonal distribusjonsavtale må være på plass. Mottaker må være et produksjonsselskap registrert i Norge, opprettet spesifikt for den aktuelle produksjonen. Kvalifikasjonstest gjelder. Minimum totalbudsjett er på \$2.7m (NOK 25m) for spillefilm, \$1.1m (NOK 10m) for dokumentar, \$1.1m (NOK 10m) for episoder av tv-serier, og \$535,000 (NOK 5m) per episode av dokumentarserie.

3.5.4 Relative styrker og svakheter ved norsk insentivordning

Den norske insentivordningen er sammenlignbar med de overnevnte ordningene på flere områder. Når det kommer til satsen på refusjon tilbudt er satsen på 25 prosent i stor grad sammenlignbar med andre ordninger, hvor flertallet har en sats som ligger mellom 20 og 30 prosent. Bredden i hvilke produksjoner som er kvalifisert til ordningen er også i stor grad sammenlignbar med andre ordninger, hvor Norge tilbyr støtte til tv-drama, spillefilmer og dokumentarer.

Ifølge aktører i bransjen er konkurransedyktigheten til den norske insentivordningen god på de fleste områder. Imidlertid har den norske ordningen særlig to svakheter som bidrar til å svekke ordningens overordnede konkurransekraft. Disse to svakhetene er den årlige søknadsfristen og det begrensede volumet, som bidrar til å gjøre tildeling lite forutsigbart.

Begrenset ramme

Sammenlignet med de overnevnte insentivordningene, har den norske insentivordningen en liten totalramme. Flertallet av ordningene vurdert har ingen maksimal grense på tilskudd utdelt, og flere har heller ingen

grense på hvor mye som kan tildeles per produksjon. Mange av disse insentivordningene er automatiske. Det vil si at refusjon er garantert såfremt produksjonen møter ordningens krav.

Av ordninger med en maks grense på tilskudd utdelt per år eller per prosjekt, er det kun Finlands ordning i utvalget av land som tilbyr en ramme som er sammenlignbar med Norges. Finlands ordning hadde en ramme på \$13.4m (€12.35m) mot Norges \$7.3m (NOK 68.6m) for 2020, hvor de resterende ordningene med årlige maks grenser hadde vesentlig høyere rammer. Flere ordninger har en maks grense på utbetaling per prosjekt. Eksempelvis har Irland satt en maks grense per prosjekt på 70 millioner. Norge har ikke en maks grense per prosjekt, så en enkeltproduksjon kan få tildelt hele den årlige rammen for ordningen. Dette var tilfellet i 2021 hvor kun spillefilmen *Scorpio*¹⁷ fikk tilsagn om refusjon. Grunnet begrensninger i den totale rammen fikk filmen likevel tilsagn om en mindre sum enn summen det var søkt om.

En konsekvens av den begrensede rammen kan være at prosjekter med store budsjetter, hvor planlagt norsk spend overstiger den begrensede rammen på den norske insentivordningen, ikke vil søke på ordningen. Det er ikke uvanlig at en Hollywood-produksjon har et budsjett på over \$100 millioner. En begrenset ramme kan derfor ses på som lite attraktivt for flere større internasjonale produksjoner som ordningen har som hensikt å tiltrekke.

Produksjonens totalbudsjett og budsjett for produksjon i Norge inngår i vurderingen av hvorvidt en produksjon får tilsagn om refusjon gjennom insentivordningen. I tillegg vil andre kriterier som produksjonens internasjonale distribusjon, sammen med andel privat finansiering, andel internasjonal finansiering, og hvorvidt den norske budsjettandelen vil styrke den norske filmbransjen spille inn i vurderingen. Kriteriene sett samlet gjør det vanskelig for norske produksjoner å konkurrere om tilskudd, da de som regel vil ha for lavt budsjett og ofte også for snever distribusjon til å kunne konkurrere med de store internasjonale produksjonene. I så måte fører den begrensede rammen til at ordningen er mindre attraktiv for en del norske produksjoner, noe som fører til at disse i større grad velger å søke insentivordninger i andre land.

En annen konsekvens av den begrensede rammen er at tildeling i stor grad er uforutsigbar for søkerne. En produsent forteller at ordningen til en viss grad oppleves som en loddrekning av om man får tilsagn om refusjon eller ikke, da søkere som regel ikke har innsikt i hvilke andre produksjoner som søker det aktuelle året. Hvorvidt en produksjon får tilsagn om

refusjon, er derfor uforutsigbart. Uforutsigbarheten kan videre føre til at produksjoner som har behov for høy grad av forutsigbarhet rundt finansiering ikke søker ordningen. Samtlige aktører vi har snakket med, oppgir at uforutsigbarheten er den største begrensningen for ordningens konkurransedyktighet i dag. Som en konsekvens av dette kan det tenkes at produsenter vil ønske å prioritere prosjekter som kan gjennomføres på lokasjoner med mer forutsigbare finansieringskilder, mot produksjoner som er tenkt gjennomført i Norge.

Søknadsfrist

Norge er det eneste landet i utvalget som opererer med én årlig søknadsfrist. Den ene søknadsfristen er begrunnet i at dette gjør NFI i stand til å bedre prioritere prosjekter innenfor den begrensede rammen. Søknadsfristen åpner for at alle søknader kan vurderes side om side og rangeres, og midlene kan dermed fordeles optimalt basert på vurderingskriteriene.

Den årlige søknadsfristen innebærer at prosjekter som ønsker å produsere i Norge og søke insentivordningen, dels må tilpasse hele produksjonen til insentivordningens søknadsfrist. Da Norge sjeldent er det eneste landet en produksjon kan gjennomføre innspilling i, er det få store internasjonale produksjoner som vil tilpasse produksjonen sin til den norske fristen. Prosjekter som har en tidshorison t i utvikling- og finansieringsløpet som ikke er forenlig med søknadsfristen vil derfor ikke søke. Olsberg SPI har med bakgrunn i dette tidligere anbefalt å innføre to årlige søknadsfrister (2017).

3.5.5 Overordnet vurdering av den norske insentivordningens konkurransedyktighet

Med bakgrunn i de to svakhetene over, vurderer vi overordnet at norsk insentivordning har relativt lav konkurransekraft sammenlignet med ordninger i et knippe konkurrerende land. Denne vurderingen gjelder både når ordningen vurderes opp mot andre ordninger på det generelle markedet for store internasjonale innspillinger eller når eller når den utelukkende vurderes opp mot land med lignende natur og landskap som Norge. Likevel vurderer vi at ordningen er konkurransedyktig nok til å nå de nåværende målene med ordningen i høy grad. Ordningen trekker hvert år flere kvalifiserte internasjonale film- og serieproduksjoner til Norge enn det er ramme å gi refusjon til.

Uten ordningen er Norge betydelig mindre konkurransedyktig hva gjelder å tiltrekke seg store internasjonale produksjoner, og vi ser at det å tilby en insentivordning er avgjørende for å få flere større internasjonale produksjoner lagt til Norge. Gitt at det

¹⁷ Ikke endelig navn

er politisk ønskelig at antallet store, internasjonale produksjoner skal ligge stabilt slik det gjør i dag, vurderer vi dagens relativt svake insentivordning som et tilstrekkelig virkemiddel. Er det derimot politisk ønskelig at antallet store, internasjonale produksjoner som legges til Norge skal øke, bør insentivordningen økes tilsvarende for å tilrettelegge for dette.

3.6 Bidrar ordningen til økonomiske gevinster for Norge?

Produksjonene som får innvilget refusjon gjennom insentivordningen er får en refusjonsramme som tilsvarer inntil 25 prosent av godkjente produksjonskostnader for produksjonen i Norge, jf. forskriftens § 7 om tilskuddets størrelse (Forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner, 2015). Dette forstår vi som at produksjonene er forpliktet til å ha kostnader som påløper i Norge som er fire ganger så mye som summen man får i refusjon. Insentivordningen stimulerer altså til forbruk i Norge, og det kan gi gevinster. For det første kan forbruk i Norge som følger av insentivert film- og serieproduksjon gi gevinster for fellesskapet i form av skatter og avgifter som påløper i forbindelse med forbruk av varer og tjenester, sysselsetting og næringsvirksomhet. For det andre kan forbruk i Norge gi gevinster for norsk næringsliv og filmnæring direkte i form av økt verdiskapning. At slike gevinster forekommer fordrer imidlertid at det er ledig kapasitet hos produkt- og tjenestetilbydere og at det økte forbruket ikke fortrenger annet kjøp.

Et kjøp eller en investering i Norge genererer skatter og avgifter ved at man i Norge ved nær alle kjøp er pålagt å betale merverdiavgift (Skatteetaten, 2021a), og virksomheten man kjøper av betaler skatter og eventuelle særavgifter til staten. Kjøpet kan videre potensielt gi en grad av ringvirkninger for øvrig næringsaktivitet og sysselsetting, samt bieffekter som for eksempel økt turisme. Kjøpet som gir størst gevinster for samfunnet er et kjøp som

- er av en virksomhet som betaler mye skatter og avgifter,
- ikke fortrenger andre kjøp og
- gir ringvirkninger, herunder katalytiske virkninger.

Det er sentralt å forstå hvorvidt statens, altså fellesskapets, utgifter i forbindelse med insentivordningen blir kompensert for jamfør disse tre kriteriene, og om insentivordningen dermed bidrar til økonomiske gevinster for Norge.

3.6.1 Skatter og avgifter

Vi ønsker å gjøre en beregning av hva som blir netto kontantstrøm for staten ved å gi refusjon gjennom

¹⁸ Regnet som summen av $0,25 \cdot 1,2$.

insentivordningen. Dette er av interesse for å kunne belyse hvorvidt samfunnets felles ressurser blir brukt på mest hensiktsmessige måte gjennom insentivordningen. Vi vil illustrere hvor mye skatter og avgifter som genereres totalt fra en gitt film- eller serieproduksjon som har fått refusjon gjennom insentivordningen og se om dette er mer eller mindre enn statens utgifter. Formålet er å synliggjøre at én krone brukt i Norge gir ulike skatteinntekter alt etter hvor man bruker den og å vise et illustrerende bilde av dette. Formålet er derimot *ikke* å bevise forskjellen i skattenivå mellom bransjer eller å trekke sikre slutninger. Om øvelsen viser at insentivordningen er lønnsom for staten i form av en positiv netto kontantstrøm, fordrer at det er ledig kapasitet i øvrige næringer, at det genereres ringvirkninger og katalytiske virkninger som er videre utdypet i 3.6.3.

Statens utgifter i forbindelse med insentivordningen er todelte. I tillegg til refusjonen som utgjør 25 prosent av det godkjente norske budsjettet for en gitt produksjon påløper det også en skattefinansieringskostnad. Slike kostnader skal tas med for alle tiltak som finansieres over offentlige budsjetter, da bruken av skatter påvirker bruken av ressurser som igjen kan føre til at det oppstår et effektivitetstap. Videre påløper administrative kostnader ved skatteinnkreving. Vi har fastsatt skattefinansieringskostnaden til 20 øre per krone, jf. rundskriv R-109/2014 fra Finansdepartementet (DFØ, 2018). Refusjonen og skattefinansieringskostnaden utgjør dermed statens samlede utgifter i forbindelse med insentivordningen, som tilsvarer 30 prosent av budsjettet norsk forbruk av en produksjon som har fått innvilget refusjon.¹⁸ Dette innebærer at 30 øre av én krone brukt i forbindelse med produksjonen av en internasjonal serie eller film utgjør kostnader for staten. Med andre ord, om en film med 100 millioner spend i Norge får refusjon på 25 millioner gjennom insentivordningen, vil de faktiske kostnadene til staten være 30 millioner kroner, da vi må regne med noe ineffektivitet.

Vi har gjennomført en *illustrerende eksempelberegning* der vi har foretatt en tenkt fordeling av utgifter på ulike tjenestekategorier. Fordelingen er inspirert av innspill fra en serviceprodusent og tall estimert av Olsberg SPI (2020). Fordelingen av utgiftene vil variere fra prosjekt til prosjekt, og det er derfor usikkerhet knyttet til våre beregninger. Vi har fordelt spend på følgende tjenestekategorier:

- Logistikk og tjenester filmbransjen¹⁹

¹⁹ Filmarbeidere, herunder for eksempel kostymeansvarlig eller tekniske assistenter.

- Logistikk og tjenester ikke filmbransjen²⁰
- Kjøp og leie av utstyr mv.²¹
- Drosje
- Leiebil
- Fly
- Annen transport²²
- Drivstoff
- Overnatting²³
- BESPISNING²⁴
- Leie av områder og andre direkte avgifter til myndigheter

- Andre utgifter

Olsberg SPI regnet i 2020 på hvordan kostnadene som løper i forbindelse med en film- og serieproduksjon fordeler seg på ulike kategorier av forbruk.²⁵ For å komme frem til en gjennomsnittlig fordeling ble regnskapet fra fem produksjoner studert. De fire første ble spilt inn i ett land, mens den siste, en tv-serie med et mellomstort budsjett, ble spilt inn i to land. Typen produksjon, budsjettstørrelsen og utgifter i forbindelse med innspilling vises i Tabell 3-9 under.

Tabell 3-9: Typen produksjoner brukt til beregninger av Olsberg SPI

Type produksjon	Budsjett (mill. USD)	Utgifter i forbindelse med innspilling (mill. USD)
Film med stort budsjett	220	158,7
Film med mellomstort budsjett	20	13,8
Film med lavt budsjett	6	3,4
Tv-serie med stort budsjett	70	43,2
Tv-serie med mellomstort budsjett	13	9,5

Kilde: Olsberg SPI (2020)

Vi ønsker å illustrere hvor mye som blir lagt igjen innen tjenestekategoriene i forbindelse med produksjoner som produseres i Norge med innvilget refusjon fra insentivordningen. Det optimale ville vært å gjøre beregninger basert på regnskapene for samtlige produksjoner. En slik øvelse er derimot noe som ville krevd tid og ressurser som går utover rammene for dette oppdraget.

Tallene fra Olsberg SPI er som sagt regnet ut for fem produksjoner hvor fire av fem ble spilt inn i ett land. De fleste produksjoner som spilles inn i Norge med innvilget refusjon fra insentivordningen spilles derimot inn i flere land enn bare Norge. Dette er en forutsetning for å kvalifisere for refusjon – produksjonen må være internasjonal. Det er nærliggende å forvente at det går med flere utgifter til varer og tjenester utover de som er tilknyttet filmbransjen når man kun skal spille inn deler av en produksjon i et land, sammenlignet med om man legger hele produksjonen der. Tallene fra Olsberg SPI gir oss dermed en god indikasjon på hvordan utgiftene tilknyttet en film- eller serieproduksjon fordeler seg på logistikk og tjenester tilknyttet filmbransjen og øvrige næringer for en produksjon som gjennomføres i ett land, men ikke for scener som

spilles inn i flere enn ett land. Det er derfor begrenset i hvilken grad deres tall er overførbare til produksjoner som foregår i Norge med innvilget refusjon fra insentivordningen. I beregningen av skatteinntekter fra en tenkt filmproduksjon har vi derfor kombinert tallene fra Olsberg SPI med innspill fra serviceprodusenten når vi har fastsatt fordelingen av utgifter på over ulike tjenestekategorier.

Vi har videre innhentet regnskapsinformasjon for de tre største virksomhetene registrert under tilhørende næringskategorier fra proff.no.²⁶ Vi kjenner ikke til alle detaljene i virksomhetenes regnskaper, og det tas forbehold om at det er forhold som vi ikke er kjent med og som kan gjøre at vi gjør feilslutninger. Vi har tatt utgangspunkt i gjennomsnittlig bruttoprodukt²⁷, lønnskostnader og resultat før skatt. Med utgangspunkt i merverdiavgiftssatsen for hver av kategoriene, eventuelle særavgifter, lønnskatt, bedriftsskatt og arbeidsgiveravgift, har vi brukt de gjennomsnittlige regnskapstallene til å finne ut hvor mye av én krone lagt igjen innen hver tjenestekategori som går tilbake til «AS Norge» i form av skatter og avgifter. Den totale andelen for hver kategori er beregnet som summen som er regnet ut at går tilbake til «AS Norge» delt på driftsinntekter inkludert merverdiavgift.

²⁰ For eksempel sikkerhets- og vektertjenester, lege eller helikopter.

²¹ For eksempel kjøp av rekvisitter eller leie av sambandsutstyr.

²² Ferje, osv.

²³ Hotellbesøk eller leie av leiligheter.

²⁴ Restaurantbesøk og catering.

²⁵ Screen Production Specific, Business Support, Construction, VFX & Interactive, Travel & Transport, Hospitality &

Catering, Finance & Legal, Real Estate, Fashion & Beauty, Music & Performing Arts, Power & Utilities, Safety & Security, Training & Education and Health & Medical.

²⁶ Når vi henter ut regnskapsinformasjonen fra de tre største virksomhetene innen hver kategori er det en risiko for at disse tre er mer lønnsomme enn mindre bedrifter.

²⁷ Bruttoproduktet tilsvarer driftsinntekt fratrukket varekostnad og andre driftskostnader.

Variasjonene i andelene mellom tjenestekategoriene kommer som følge av for eksempel variasjon i merverdiavgiftssatser, eller høye varekostnader sett i forhold til driftsinntekter. En mer detaljert beskrivelse av grunnlaget for disse beregningene er å finne i Vedlegg A.

I Tabell 3-10 ser vi resultatet for hvor mye av én krone lagt igjen i hver tjenestekategori som går tilbake til «AS Norge» basert på våre beregninger. For eksempel gir én krone lagt igjen i kjøp og leie av utstyr 20 øre tilbake til «AS Norge». Til høyre for disse andelene har vi oppgitt andelene hver tjenestekategori utgjør etter inspirasjon fra tall estimert av Olsberg SPI og innspill fra en serviceprodusent.

Tabell 3-10: Beregninger som grunnlag for illustrerende eksempelberegning

Tjenestekategori	Andel av kjøp til AS Norge	Tenkt fordeling av utgifter	Totalt
Logistikk og tjenester filmbransjen	0,40	0,33	0,13
Logistikk og tjenester ikke filmbransjen	0,33	0,09	0,03
Kjøp og leie av utstyr mv.	0,20	0,05	0,01
Drosje	0,24	0,00	0,00
Leiebil	0,08	0,06	0,00
Fly	0,54	0,00	0,00
Annen transport	0,10	0,17	0,02
Drivstoff	0,74	0,00	0,02
Overnatting	0,16	0,20	0,03
Bespising	0,11	0,05	0,01
Leie av områder og andre direkte avgifter til myndigheter	1	0,00	0,00
Andre utgifter	0,29 ²⁸	0,03	0,01
Sum			0,26

Kilde: Regnskapstall fra proff.no, beregninger gjort av Oslo Economics, med inspirasjon fra Olsberg SPI (2020) og innspill fra en serviceprodusent.

I sum er én krone gitt i refusjon til en internasjonal film- eller serieproduksjon dermed beregnet å gi 26 øre tilbake til «AS Norge» i direkte skatteinntekter dette eksemplet. Dette er 4 øre lavere enn kostnaden for staten, som tilsier at den direkte kontantstrømmen for «AS Norge» er negativ som følge av å gi refusjon til internasjonale film- og serieproduksjoner. For å veie opp for denne ulønnsomheten må det være ledig kapasitet i næringene som får omsetning som følge kjøp i forbindelse med produksjonene, og det bør forekomme ringvirkninger, herunder katalytiske virkninger som følge av kjøpene. Disse kriteriene er beskrevet i det følgende.

Fordelingen mellom «logistikk og tjenester filmbransjen» og «logistikk og tjenester ikke filmbransjen» er tilpasset tallet på estimert andel som går til filmbransjen fra Olsberg SPI som tidligere henvist til i kapittel 3.2.5 (33,1 prosent). De øvrige kategoriene er inspirert av innspill fra serviceprodusenten. Til slutt har vi multiplisert de to faktorene for å finne hvor mye av én krone som er lagt igjen i hver kategori i forbindelse med produksjon av en internasjonal film eller serie som går tilbake til «AS Norge». Det er sentralt å understreke at dette er en **illustrerende eksempelberegning**. Andelene vil fordele seg ulikt i ulike produksjoner, og det er derfor usikkerhet knyttet til våre beregninger.

3.6.2 Ledig kapasitet

Dersom forbruk i forbindelse med produksjon av internasjonale filmer og serier i Norge som har fått refusjon fortrenger kjøp fra andre, vil gevinsten fra ordningen reduseres eller falle bort. I fravær av innvilget refusjon ville forbruket uansett skjedd, men av en annen aktør enn den internasjonale produksjonen. Dersom det derimot er ledig kapasitet i en næring som film- og serieproduksjoner som har fått refusjon benytter seg av, er det en åpenbar relasjon mellom insentivordningen og effektene av dette forbruket. Spørsmålet man må stille seg er hvorvidt det er ledig kapasitet i virksomhetene i de ulike kategoriene vi har definert. Det er nærliggende å tenke seg at det har

²⁸ Andelen for andre utgifter er satt til å være gjennomsnittet av de øvrige kategoriene.

vært kapasitetsproblemer innen noen av kategoriene de siste årene, særlig i reiselivsnæringen. Reiselivet i Norge har de siste årene opplevd rekordstor vekst, med stadig høyere tall på besøkende og antall kroner turistene legger igjen (Oslo Economics, 2020), som tilsier at det før utbruddet av Covid-19-pandemien ikke var mye ledig kapasitet i norsk reiselivsnæring. Dette har derimot endret seg drastisk som følge av restriksjonene under pandemien, og det kan argumenteres at insentivordningen i dag har en større nytte når det kommer til å utnytte ledig kapasitet i denne næringen gjennom å få internasjonale film- og serieproduksjoner til Norge som benytter seg av overnattingsfasiliteter, transport og andre tjenester tilknyttet reiselivet.

Det er utfordrende å anslå hvor mye ledig kapasitet det er i de øvrige næringene, men det er nærliggende å anta at de vil tilpasse seg etterspørselen etter deres varer og tjenester og for eksempel øke antallet sysselsatte i perioder med større etterspørsel. Hvorvidt denne fleksibiliteten foreligger må vurderes når man skal konkludere med hvorvidt forbruk i forbindelse med produksjoner som har fått refusjon foregår av næringer med ledig kapasitet.

3.6.3 Ringvirkninger

Økt etterspørsel etter en vare eller tjeneste vil kreve økt produksjon, og vil materialisere seg i verdiskaping og sysselsetting nedover i verdikjeden. Dette kalles ringvirkninger. For at insentivordningen skal være lønnsom og gi gevinster for Norge er det sentralt at forbruket som skjer i forbindelse med en produksjon som har fått refusjon gir slike virkninger. Vi skiller mellom *direkte*, *indirekte*, *induserte* og *katalytiske* virkninger.

Med *direkte bruttovirkninger* mener vi verdiskaping og sysselsetting i de virksomhetene som internasjonale film- og serieproduksjoner kjøper varer og tjenester av i forbindelse med produksjonen. Som nevnt i kapittel 3.4 estimerte Olsberg SPI i 2017 at to store internasjonale filmer produsert i Norge har generert om lag 47,3 millioner NOK i direkte brutto merverdi, og 37,8 millioner NOK i indirekte brutto merverdi for Norge (Olsberg SPI, 2017).

Med *indirekte bruttovirkninger* mener vi virkninger som oppstår hos aktører som leverer varer og tjenester til disse virksomhetene, både i første, andre og senere ledd i verdikjeden. Første ledd av indirekte virkninger kan for eksempel være leverandøren av utstyrsdeler til de norske utstyrsleverandørene i investeringsfasen og verkstedtjenester i driftsfasen. I andre ledd vil leverandøren av utstyrsdeler øke sin etterspørsel etter råvarer, og verkstedet øker etterspørselen etter verktøy. Denne type virkninger i senere ledd blir ofte kalt kryssløpsvirkninger, og kan oppstå i andre

næringer enn de som er direkte berørt av film- eller serieproduksjonen.

Induserte virkninger er konsumvirkninger som oppstår når sysselsatte i film- eller serieproduksjonen og hos vare- og tjenesteleverandørene kjøper varer og tjenester i andre næringer. Et eksempel på en konsumvirkning er at en av filmarbeiderne ved produksjonen kjøper et nytt hus til seg og familien sin.

Katalytiske virkninger oppstår når plasseringen av en virksomhet påvirker lokaliservalget til andre aktører som samhandler med virksomheten. I denne konteksten kan dette overføres til plasseringen av en gitt film- eller serieproduksjon og dens effekt på øvrige næringer, for eksempel reiselivsnæringen. Reiselivsvirksomheter kan oppleve økt etterspørsel etter sine tjenester fra turister som følge av å plassere seg i nærheten av et innspillingssted som er fremstilt i en populær film. Eksempelvis opplever New Zealand fremdeles turisme som en konsekvens av storfilmene Ringenes Herre tiår etter produksjonen er avsluttet. Dette kan gi vekselvirkninger ved at reiselivsvirksomheters etablering og virksomhet gjør filmen eller serien mer populær, samt at innspilling av ytterligere filmer eller serier i samme område gjør det mer attraktivt for andre reiselivsaktører å etablere seg i området. Hvorvidt økt turisme er en katalytisk virkning av insentivordningen må imidlertid vurderes i lys av hvor synlig og tydelig det er for publikum at innspillingsstedet i en gitt produksjon som har fått refusjon er i Norge.

3.6.4 Oppsummering

Mange har ment at insentivordningen er lønnsom for Norge ut fra et næringsøkonomisk perspektiv. For å teste ut denne påstanden har vi gjort en illustrerende eksempelberegning av hvor store skatteinntekter kjøpene fra utenlandske film- og serieproduksjoner gir for Norge. Vi har foretatt en tenkt fordeling av utgifter, inspirert av tall estimert av Olsberg SPI og innspill fra en serviceprodusent. Deretter har vi sammenlignet de anslåtte skatteinntektene med tilskuddene som gis. Våre beregninger viser at det er usikkert om de direkte skatteinntektene er høyere enn tilskuddskostnaden for staten. Ordningen vil likevel være lønnsom for «AS Norge» dersom kjøpene bidrar til å utnytte ledig kapasitet i næringene der kjøpene skjer, og dersom det oppstår ringvirkninger av en viss betydning.

3.7 Er utlendingsforskriften en utfordring for utenlandske filmproduksjoner i Norge?

Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) regulerer behandling av søknader om tillatelser til utlendingers

opphold i Norge. Forskriften inneholder følgelig også bestemmelser om opphold i Norge i forbindelse med arbeid. Dersom en ønsker å arbeide i Norge, må man generelt søke om oppholdstillatelse. Det finnes en rekke ulike søknader om oppholdstillatelse, og hvilken tillatelse en skal søke om, avhenger av kompetanse og hvilket arbeid en skal utføre i Norge (Utlendingsforskriften, 2010).

Utlendingsforskriften spesifiserer en rekke unntak fra kravet om oppholdstillatelse for arbeidsforhold. Arbeidere på film- og serieinnspillinger faller inn under kategorien: «Musikere, artister, kunstnere eller medfølgende nødvendig hjelpepersonell». Denne gruppen er unntatt kravet om oppholdstillatelse for arbeidsforhold som samlet sett ikke overstiger 14 dager i løpet av et kalenderår, pluss forberedelse og etterarbeid.

For produksjoner som varer mer enn 14 dager, vil man måtte fremskaffe oppholdstillatelse for arbeidsforholdet i Norge. Mange produksjoner varer imidlertid mer enn 14 dager, og eventuelle utlendinger som skal arbeide på disse i over to uker må derfor søke om oppholdstillatelse fra UDI. Ofte innehar utlendingene som jobber på disse produksjonene viktige roller, som for eksempel fagsjef eller hovedskuespiller, noe som gjør det vanskelig å holde seg innenfor 14 dagers opphold i Norge.

Den delen av bransjen som påvirkes av utlendingsforskriften er tydelige på at begrensningene i denne vanskeliggjør at en større del av innspillingen av film- og serieproduksjoner skjer i Norge.²⁹ Ifølge bransjen skyldes dette at søknader om oppholdstillatelse er en utfordring på kontrakter for prosjektarbeid, og at dette medfører merkostnader for produksjonen. Selve søknadsprosessen medfører også uforutsigbarhet for produksjonen, grunnet usikker behandlingstid hos UDI.

Bransjen er generelt samstemte om at dette lovverket er modent for endring, og at unntakene for film- og serieinnspillinger bør være på linje med unntaket for journalister som arbeider på oppdrag for utenlandske medieinstitusjoner i Norge (3 måneder totalt opphold). Dette er også et aktuelt tema i bransjen, og 7. januar 2021 ble det sendt brev til Kultur- og likestillingsminister Abid Raja, næringsminister Iselin Nybø og justis- og beredskapsminister Monica Mæland fra Virke produsentforeningen, Norwegian Film Commission, Norsk filmforbund og FilmReg, der de argumenterer for at unntaket for oppholdstillatelse for arbeidsforhold bør utvides for film- og serieproduksjon.

²⁹ Dette gjelder ikke kun utenlandske produksjoner, men også norske produksjoner som har behov for import av arbeidskraft.

Begrensningen i utlendingsforskriften avviker også fra hvordan andre europeiske land har innrettet seg på dette området, og svekker derfor Norges konkurransekraft som innspillingsnasjon ifølge våre intervjuobjekter.

En annen sannsynlig effekt av utlendingsforskriften, er at en mindre del av den internasjonale film- og serieproduksjonen legges til Norge, enn det som hadde vært tilfellet ved et lengre unntak for oppholdstillatelsen. Generelt gir forskriften incentiver til å begrense lengden på innspilling i Norge, og det kan tenkes at 14 dager utgjør et knekkpunkt for produksjonslengde i Norge, da produksjoner som varer over 14 dager vil medføre merkostnader og økt usikkerhet for produksjonen. Begrensningen i utlendingsforskriften gir derfor generelt incentiver som er motstridende til effektene en ønsker å oppnå med insentivordningen, og bidrar trolig til å begrense insentivordningens måloppnåelse.

3.8 Er det tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et økt aktivitetsnivå som resultat av økte rammer for insentivordningen?

Som tidligere nevnt er det grunn til å tro at antallet store internasjonale produksjoner som legger innspilling til Norge hadde økt dersom insentivordningen hadde hatt en større ramme. Dette reiser imidlertid spørsmål om hvorvidt norsk filmbransje har ledig kapasitet, og hvorvidt bransjen kan håndtere en slik vekst.

Overordnet mener bransjen at det på kort sikt ikke vil være kapasitet til å håndtere et betydelig økt aktivitetsnivå i bransjen, særlig ikke uten at dette vil kunne gå noe utover norsk filmproduksjon. Norsk filmproduksjon konkurrerer om de samme tjenestene og den samme arbeidskraften som internasjonal produksjon. Det rapporteres allerede av flere norske produsenter at de i perioden hvor store Hollywood-produksjoner er i Norge opplever en «støvsuging» av kompetanse i bransjen, hvor lønningene i bransjen presses opp og norske produsenter i disse periodene får problemer med å sikre tilstrekkelig norsk arbeidskraft. Det understrekes imidlertid at dette er et svært begrenset problem i dag, da de store produksjonene som har kommet til Norge i stor grad har vært i landet i korte perioder, og at det til nå har vært mulig å sikre seg utenlandsk arbeidskraft der det har vært nødvendig, men det kan tenkes at kapasitets-

utfordringene vil være både større og forekomme hyppigere dersom rammene for insentivordningen økes for raskt til at bransjen klarer å vokse for å møte etterspørsel.

Det er særlig mangel på kvalifisert personell og fagsjefer som vurderes som utfordrende når aktivitetsnivået økes, mens kompetanse på assistentnivå i liten grad oppleves som utfordrende å fremskaffe. Et resultat av dette kan være at det blir nødvendig å importere noe arbeidskraft og tjenester til Norge istedenfor å bruke lokale ressurser. Gjøres dette vil fordelene med insentivordningen for Norge og norsk bransje reduseres.

Bransjen vurderer derimot ikke at det vil være noe problem å ruste opp for å møte behov på lengre sikt, gitt at veksten som kommer er forutsigbar og langvarig. Bransjen har i alle år justert seg selv mht. antall filmarbeidere opp mot arbeidsmengde, til tross for midlertidige voksesmerter. Rekrutteringsproblemer forventes ikke da filmbransjen anses som et attraktivt sted å jobbe og der er flere som utdanner seg innenfor film og media enn bransjen klarer å absorbere i dag.

I sitt tilsvarende svar til Kulturdepartementets vurderinger i oppfølging av anmodningsvedtak nr 203 i Prop. 85 S (2017/2018) «Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018» (Karlsen, et al., 2018) påpekte en liste av sentrale bransjeaktører at den norske leverandørindustrien for filmproduksjon er betydelig styrket de siste årene, og at leveranser til internasjonale storfilmer som for eksempel Universal Pictures' «Snømannen» og Netflix' «22 July» allerede

har bidratt til kompetanseheving, teknologi-investeringer og rekruttering til bransjen. Med dette grunnlaget vurderer bransjen at de solid rigget for ytterligere vekst, i tråd med Stortingets filmpolitiske ambisjon om at «Norge skal være et attraktivt innspillingssted både for nasjonal og utenlandsk bransje».

De internasjonale produksjonene vurderes å ha en lang og oversiktig planleggingshorisont. Dette tillater leverandørene å arbeide proaktivt med rekruttering og videreutdanning av sine ansatte for å imøtekomme økt etterspørsel etter kvalifisert personell. Bransjen er derimot avhengig av kontinuitet og forutsigbarhet for å gjøre investeringer og videreutvikle og opprettholde kompetanse for å sikre fortsatt vekst i tråd med økt aktivitet.

Vi vurderer det derfor som hensiktsmessig å gjennomføre eventuelle volumøkninger i insentivordningens refusjonsramme gradvis, og kommunisere godt rundt eventuelle planer om utvidelse, for å sikre at bransjen kan planlegge for å håndtere eventuell vekst. Vi vurderer at taket ikke bør heves for raskt, og at det vil være uklokt å fjerne taket for ordningen fullstendig.

Det bør nevnes at enkelte deler av bransjen for tiden opplever midlertidige kapasitetsutfordringer som følge av nedstengingen i forbindelse med koronapandemien. Det oppgis under intervju at dagens kapasitetsutfordringer også er et resultat av en langvarig utflagging av norske produksjoner. Vi har sett bort ifra det vi vurderer som midlertidige effekter av koronapandemien i vår vurdering.

4. Oppsummering og anbefalinger

Evalueringen har undersøkt i hvilken grad ordningen har resultert i en økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge, i hvilken grad ordningen bidrar til å styrke norsk filmnæring, og i hvilken grad ordningen bidrar til økonomisk aktivitet og økonomiske gevinster for Norge. Vi har også vurdert hvor konkurransedyktig ordningen er sammenlignet med lignende ordninger. I tillegg har det vært en del av oppdraget å evaluere i hvilken grad utlendingsforskriftens begrensning på opphold i Norge påvirker utenlandske filmproduksjoner, og om det er tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et økt aktivitetsnivå som resultat av økte rammer for insentivordningen.

Oppsummering

Ordningen har bidratt til en økning i antall internasjonale filmer og serier produsert i Norge

Insentivordningen har gjort det betydelig mer attraktivt å produsere film og serier i Norge. Det har vært en klar økning i antall internasjonale filmer og serier produsert i Norge siden ordningen ble innført i 2016. 60 produksjoner, hvorav 37 utenlandske³⁰, har søkt insentivordningen i perioden 2016-2021. 25 har fått innvilget refusjon, hvorav 16 er utenlandske produksjoner og 9 er norske. Mottakere av ordningen inkluderer filmer som Mission Impossible og produksjoner fra Marvel-universet.

Det er lite som tyder på at disse utenlandske produksjonene ville valgt Norge som innspillingsland uten tilsagn om refusjon gjennom insentivordningen. Insentivordningen har trolig også bidratt til at en større andel av store norske produksjoner som mottar midler blir gjennomført i Norge.

Ordningen bidrar til en økonomisk bærekraftig norsk filmbransje, men den økte aktiviteten er ikke jevnt fordelt i bransjen

Den norske filmnæringen er i stor grad avhengig av statlige ressurser for å kunne sikre kontinuitet og aktivitet, fordi næringen kjennetegnes ved lav lønnsomhet og høy risiko. Insentivordningen bidrar positivt til næringen ved at ordningen tiltrekker seg

utenlandsk etterspørsel etter tjenester som norsk filmbransje tilbyr. Kjøpene av tjenester som blir tilført norsk filmnæring er estimert til å være på 45 og 61,5 millioner kroner for henholdsvis 2019 og 2020. Den økte aktiviteten som følger av kjøpene er imidlertid ikke jevnt fordelt på aktørene i filmnæringen, og det er varierende grad av bruk av norsk arbeidskraft i de internasjonale produksjonene som har fått innvilget refusjon. Videre fortrenses norske filmproduksjoner delvis i perioder hvor de store internasjonale produksjonene spiller inn i Norge.

Ordningen bidrar til noe kunnskapsbygging og erfaringsløft i bransjen, men potensialet for videre kompetanseløft begrenses av uforutsigbarhet

Insentivordningen synes å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmbransje gjennom at fagpersoner blir eksponert for nye arbeidsmåter og at bransjen får utvidet nettverk. Dette kan ha stor verdi for norsk film- og serieproduksjon. Når spesialkompetanse erverves, kan det bidra til å skape etterspørsel etter denne kompetansen. Denne kompetansen kan nyttiggjøres av både norske produksjoner, og kan potensielt markedsføres internasjonalt. Det er imidlertid et stort potensial for videre kunnskapsforbedringer i filmbransjen. Potensialet begrenses av at mulighetene for å arbeide på de internasjonale produksjonene er sporadiske og uforutsigbare, og det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt kompetansen som overføres er relevant for norske film- og serieproduksjoner.

Ordningen bidrar til økonomisk aktivitet i norske regioner

Insentivordningen synes å bidra til økonomisk aktivitet i regioner ved at produksjonene legger igjen store summer i lokalt næringsliv under innspillinger. Produksjonene benytter seg av innsatsfaktorer fra flere næringer. Mesteparten av den økonomiske aktiviteten som skapes er utenfor filmbransjen, og går til næringer som hotell, catering, logistikk, osv. Gitt at ordningen ikke fortrenger annen aktivitet og forholdene ligger til rette kan derfor ringvirkningene fra produksjonsaktiviteten være store i regioner hvor produksjonene legges.

Til nå synes innspilling å skje over store deler av landet. Dette gir en geografisk bredde i regionene som drar nytte av ordningen.

³⁰ Produksjoner med utenlandsk hovedprodusent

Ordningens konkurransekraft er relativt lav, men antall søkere overstiger likevel tilskuddsrammen

Den norske insentivordningen har i dag relativt lav konkurransekraft sammenlignet med ordninger i konkurrerende land. Denne vurderingen gjelder både når ordningen vurderes opp mot andre ordninger generelt, og når den utelukkende vurderes opp mot land med lignende natur og landskap som Norge. Dette er hovedsakelig grunnet to forhold: 1. Den norske ordningen har en relativt liten ramme, noe som skaper usikkerhet om en produksjon vil få støtte eller ikke, og 2. En årlig søknadsfrist er vanskelig å forholde seg til for mange produksjoner.

Likevel er den norske insentivordningen konkurransedyktig nok til at den har tiltrukket seg flere kvalifiserte søkere enn det den er ramme til å gi refusjon til.

Det er usikkert om ordningen samlet sett gir en økonomisk gevinst for den norske stat

Mange har ment at insentivordningen er lønnsom for Norge ut fra et næringsøkonomisk perspektiv. For å teste ut denne påstanden har vi gjort en illustrerende eksempelberegning av hvor store skatteinntekter kjøpene fra utenlandske film- og serieproduksjoner gir for Norge. Vi har foretatt en tenkt fordeling av utgifter, inspirert av tall estimert av Olsberg SPI og innspill fra en serviceprodusent. Deretter har vi sammenlignet de anslåtte skatteinntektene med tilskuddene som gis. Våre beregninger viser at det er usikkert om de direkte skatteinntektene er høyere enn tilskuddskostnaden for staten. Ordningen vil likevel være lønnsom for «AS Norge» dersom kjøpene bidrar til å utnytte ledig kapasitet i næringene der kjøpene skjer, og dersom det oppstår ringvirkninger av en viss betydning.

Utlendingsforskriften svekker norsk konkurransekraft som innspillingsnasjon

Utlendingsforskriftens begrensning på opphold i Norge på 14 dager per år (uten oppholdstillatelse) er i dag en utfordring for filmproduksjoner som gjør opptak i Norge og som benytter seg av utenlandsk arbeidskraft. Begrensningen i utlendingsforskriften avviker fra hvordan andre europeiske land har innrettet seg på dette området, og svekker derfor Norges konkurransekraft som innspillingsnasjon. Begrensningen kan bidra til større filmer og serier forsøker å redusere lengden på produksjon i Norge, noe som motarbeider målene med insentivordningen.

På kort sikt er det ikke tilstrekkelig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et betydelig økt aktivitetsnivå

På kort sikt vil det ikke være kapasitet til å håndtere et betydelig økt aktivitetsnivå i bransjen som resultat av økte rammer for insentivordningen. Bransjen opplever allerede noen kapasitetsproblemer når større produksjoner kommer til Norge. Det er særlig mangel på kvalifisert personell og fagsjefer som vurderes som utfordrende når aktivitetsnivået økes. Bransjen vurderer derimot ikke at det vil være noe problem å ruste opp for å møte behov på lenger sikt, gitt at veksten som kommer er forutsigbar og langvarig.

Konklusjon og anbefalinger

Overordnet har insentivordningen fungert etter sin hensikt på mange områder. Den har bidratt til å tiltrekke flere store internasjonale produksjoner til Norge, til å styrke filmnæringen, til å øke erfaring og kompetanse i norsk filmbransje og til å bidra til vekst. Ordningen har videre stimulert til økt økonomisk aktivitet, både i filmbransjen og i regionene hvor produksjon foregår, og regioner i store deler av landet har dratt nytte av produksjonene.

Dersom insentivordningen for film styrkes, ved å utvide rammen og gjøre ordningen mer forutsigbar, er det grunn til å tro at antallet større internasjonale produksjoner i Norge vil øke. Hvis det er ønskelig å øke rammen, bør det gjøres stegvis for å sikre at kapasiteten i bransjen kan tilpasse seg den økte etterspørselen. Det er derimot ingenting som tyder på at bransjen ikke vil klare å ruste opp for å tilrettelegge for et økt aktivitetsnivå på sikt. En stegvis øking i ramme vil også sørge for en bedre kontroll over ordningen.

- Norsk Skuespillerforbund, 2020. *Årsmelding 2019*, Oslo: Norsk Skuespillerforbund.
- Norske filmregissører, 2016. *Årsmelding 2015*, Oslo: Norske filmregissører.
- Norske filmregissører, 2020. *Årsmelding 2019*, Oslo: Norske filmregissører.
- NOU, 2019. *Fra statussymbol til allemannseie - norsk luftfart i forandring*, Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Teknisk redaksjon.
- Olsberg SPI, 2017. *Impact of the Norwegian Film Incentive*, London: Olsberg SPI.
- Olsberg SPI, 2020. *Global Incentive Index 2020*, s.l.: s.n.
- Olsberg SPI, 2020. *Global Screen Production – The Impact of Film and Television Production on Economic Recovery from COVID-19*, s.l.: Olsberg SPI.
- Oslo Economics, 2014. *Utredning av insentivordninger for film- og TV-produksjon*, Oslo: Kulturdepartementet.
- Oslo Economics, 2020. *Konsekvenser av covid-19-situasjonen for tre sektorer i norsk næringsliv*, Oslo: Regjeringen.
- Produsentforeningen Virke, 2021. *Produsentforeningen*. [Internett]
Available at: <https://www.virke.no/bransjer/produsentforeningen/>
[Funnet 15 April 2021].
- Regjeringen, 2015. *Høring - Ny forskrift om insentivordning for film- og serieproduksjoner*. [Internett]
Available at: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/2459835/id2459835/>
[Funnet 26 April 2021].
- Rushprint, 2018. *Ny insentivordning er en nødvendighet*. [Internett]
Available at: <https://rushprint.no/2018/06/ny-insentivordning-er-en-nodvendighet/>
[Funnet 20 April 2021].
- Samordna opptak, 2021. *Statistikk, søker- og opptakstill*. [Internett]
Available at: <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/>
[Funnet 24 April 2021].
- Skatteetaten, 2021a. *Merverdiavgift*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/merverdiavgift/>
[Funnet 21 April 2021].
- Skatteetaten, 2021b. *Sats for arbeidsgiveravgift*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/arbeidsgiveravgift/?year=2019#rateShowYear>
[Funnet 13 April 2021].
- Skatteetaten, 2021c. *Sats for avgift på mineralske produkter*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/saravgift---mineralske-produkter/?year=2019#rateShowYear>
[Funnet 13 April 2021].
- Skatteetaten, 2021d. *Sats for flypassasjeravgift*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/flypassasjeravgift/?year=2019#rateShowYear>
[Funnet 21 April 2021].
- Skatteetaten, 2021e. *Sats for trinnskatt*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/trinnskatt/?year=2019#rateShowYear>
[Funnet 13 April 2021].
- Skatteetaten, 2021f. *Sats for trygdeavgift*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/trygdeavgift/?year=2019#rateShowYear>
[Funnet 13 April 2021].
- Skatteetaten, 2021g. *Sats for veibruksavgift på drivstoff*. [Internett]
Available at: <https://www.skatteetaten.no/satser/veibruksavgift/?year=2019#rateShowYear>
[Funnet 13 April 2021].
- SSB, 2009. *Standard for næringsgruppering (SN)*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/klass/klassifikasjoner/6/koder>
[Funnet 16 April 2021].
- SSB, 2021b. *09654: Priser på drivstoff (kr per liter) 1986M08 - 2021M03*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/09654/>
[Funnet 13 April 2021].
- SSB, 2021c. *10265: Resultatregnskap for personlig næringsdrivende i enkeltpersonforetak med hovedinntekt fra næringsvirksomhet, etter næring (SN2007) 2011 - 2019*. [Internett]
Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/10265/>
[Funnet 13 April 2021].

SSB, 2021 d. 11536: *Årslønn, etter sektor 2015 - 2020*. [Internett]
Available at:
<https://www.ssb.no/statbank/table/11536/>
[Funnet 13 April 2021].

SSBa, 2021. 09189: *Makroøkonomiske hovedstørrelser 1970 - 2020*. [Internett]
Available at:
<https://www.ssb.no/statbank/table/09189/>
[Funnet 13 April 2021].

Utlendingsforskriften, 2010. *Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*, s.l.: Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet.

Vedlegg A Underlag for beregninger av gevinster

I dette vedlegget beskriver vi underlaget, herunder antakelser og beregninger, for regnestykket illustrert i kapittel 3.6.

5.1.1 Tjenestekategoriene og utvalg

Basert på innsyn i regnskapet fra en av produksjonene som har fått innvilget refusjon, etablerte vi 12 overordnede regnskapskategorier basert på typer tjenester. Vi hentet ut regnskapstall for de tre største selskapene i hver av kategoriene fra proff.no, og

regnet ut gjennomsnittlige driftsinntekter, varekostnader, andre driftskostnader, lønnsutgifter og resultat før skatt fra 2019. Vi regnet ut bruttoproduktet som resultat av driftsinntekter fratrukket varekostnader og andre driftskostnader. Utvalget av selskaper ble gjort med bakgrunn i hvilke av SSBs næringskategorier som ble vurdert mest treffende for hver av tjenestekategoriene (SSB, 2009). En oversikt over kategoriene, utfyllende beskrivelser, næringsgrupper og selskapene som er valgt ut innen hver kategori, er å se i Tabell 5-1.

Tabell 5-1: Tjenestekategoriene med utfyllende beskrivelser, næringsgrupper og utvalgte selskaper

Tjenestekategori	Utfyllende beskrivelse	Næringsgruppe	Selskaper
Logistikk og tjenester filmbransjen	For eksempel kostymedesignere, lys- eller lydutstyr	58-63 Informasjon og kommunikasjon	Enkeltmannsforetak
Logistikk og tjenester ikke filmbransjen	For eksempel sikkerhets- og vektertjenester, lege eller helikopter	80.100 - Private vaktjenester	Securitas, Nokas og Skan kontroll
Kjøp og leie av utstyr mv.	For eksempel kjøp av rekvisitter eller leie av sambandsutstyr	68.209 - Utleie av egen eller leid fast eiendom ellers, 77.320 - Utleie og leasing av bygge- og anleggsmaskiner og -utstyr, 62.010 - Programmeringstjenester	Filmparken, Cramo, Hygglo
Drosje		52.214 - Drift av taxisentraler og annen formidling av persontransport	Trønder taxi, Norgestaxi og Oslo taxi
Leiebil		77.110 - Utleie og leasing av biler og andre lette motorvogner	Leaseplan, Avis og Hertz
Fly		59.100 - Lufttransport med passasjerer	Norwegian, Widerøe og Airwing
Annen transport	Fergetransport osv.	50.102 - Innenlandske kyststruter med passasjerer	Hurtigruten, Fjord 1 og Norled
Drivstoff		46.710 - Engroshandel med drivstoff og brensel, 47.300 - Detaljhandel med drivstoff til motorvogner	ST1, Circle K og Uno X
Overnatting	Hotellbesøk eller leie av leiligheter	55.101 - Drift av hoteller, pensjonater og moteller med restaurant, 55.202 - Drift av ferieleiligheter	Scandic, Radisson, Oslo Plaza
Bespising	Restaurantbesøk og catering	56.101 - Drift av restauranter og kafeer, 56.210 - Cateringvirksomhet	Burger King, SSP, Mc Donalds

Kilde: Oslo Economics

I tillegg bruker vi kategoriene

- Leie av områder og andre direkte avgifter til myndigheter
- Andre utgifter

Logistikk og tjenester filmbransjen

Vår forståelse er at kjøp av logistikk og tjenester i filmbransjen i all hovedsak går til filmarbeidere som opererer som enkeltmannsforetak. Basert på denne antakelsen er regnskapstallene for enkeltmannsforetak hentet fra SSB innen næringskategorien 58-63

Informasjon og kommunikasjon (SSB, 2021 c). Denne kategorien omfatter «produksjon og formidling av informasjon og kulturelle produkter, levering av midler til overføring og formidling av disse produktene, samt data og kommunikasjonstjenester og andre informasjonstjenester». Ett av hovedelementene i denne hovedkategorien er 59 Film-, video og fjernsynsprogramproduksjon, utgivelse av musikk- og lydopptak, som vi anser er relevant for filmbransjen, men kategorien omfatter også andre hovedelementer som ikke er like relevante her (SSB, 2009). Til tross for det brede nedslagsfeltet i kategorien anser vi at regnskapstallene for enkeltmannsforetak innen 58-63 Informasjon og kommunikasjon er representative nok for formålet med illustrasjonen av hva som går tilbake til AS Norge som følge av kjøp av logistikk og tjenester i filmbransjen.

Kjøp og leie av utstyr mv.

Kategorien kjøp og leie av utstyr omfatter kjøp av rekvisitter eller leie av sambandsutstyr. Da denne kategorien ikke kan knyttes til en konkret næringskategori, foretok vi et internettsøk for å finne selskapene vi anså som mest relevante å finne regnskapstall for. Vi endte opp med Filmparken, som tilbyr fasiliteter for alle typer film-, foto og TV-produksjon, herunder kostymeutleie og rekvisittkontorer (Filmparken, 2021), samt Cramo og Hygglo som begge leier ut kommunikasjons- og sambandsutstyr (Cramo, 2021), (Hygglo, 2021).

Drosje

Drosjenceringen kjennetegnes ved at sjåførene i stor grad opererer som enkeltmannsforetak. Det gjør at regnskapene for drosjevirkomhetene har lave lønnskostnader, men høye varekostnader som følge av at sjåførene fakturerer til virksomhetene. Drosjesjåførene betaler skatter som enkeltmannsforetak. For å korrigere for dette i andelen av et kjøp av drosjevirkomhet som går til AS Norge har vi inkludert 80 prosent av varekostnader i beregningene. Dette er et grovt anslag for å ta høyde for varekostnadene som forekommer utover betaling til sjåførene. Korreksjonen øker satsen fra 0,05 til 0,24.

5.1.2 Satser for skatter og avgifter

For hver av tjenestekategoriene har vi regnet ut betalt merverdiavgift, eventuelle særavgifter, lønnskatt, bedriftsskatt og arbeidsgiveravgift.

Merverdiavgift

Merverdiavgiftssatsene varierer mellom kategoriene, da enkelte bransjer og områder har egne satser for merverdiavgift (Skatteetaten, 2021 a). For de fleste kategoriene er derfor merverdiavgiftssatsen satt til å være den generelle satsen på 25 prosent, men det er unntak for noen av kategoriene. Dette gjelder for

følgende kategorier, med tilhørende merverdiavgiftssats:

- Drosje, 12 prosent
- Leiebil, 12 prosent
- Fly, 12 prosent
- Annen transport, 12 prosent
- Overnatting, 12 prosent
- Bispising, 15 prosent

Særavgifter

Både flytransport og drivstoff er pålagt særavgifter.

Flytransport er pålagt særavgiftene lufthavn-/terminalavgift, underveisavgift, flypassasjeravgift og Co2-avgift. I 2019 var summen av disse avgiftene ekskludert merverdiavgift på 297 kroner. Basert på gjennomsnittlige billettpriser i 2017, har vi beregnet særavgiftsandelen til å være på 50 prosent (NOU, 2019).

Drivstoff er pålagt særavgiftene veibruksavgift og Co2-avgift. Andelene som hver av disse utgjør av drivstoffprisene er beregnet basert på gjennomsnittlige priser på bensin og diesel i 2019 ekskludert merverdiavgift (SSB, 2021 b), gjennomsnitt av veibruksavgift for bensin og diesel i 2019 (Skatteetaten, 2021 g), og gjennomsnitt av avgift på mineralske produkter for bensin og diesel, eller Co2-avgift, i 2019 (Skatteetaten, 2021 c), og utgjør i sum 72 prosent.

Skatt for enkeltmannsforetak, lønnskatt, bedriftsskatt og arbeidsgiveravgift

Det skal beregnes skatt på alt overskudd i et enkeltpersonforetak, som regnes som innehavers personlige næringsinntekt. Den totale skatten man skal betale av overskuddet består av standardsatsen på 22 prosent, trygdeavgift på 11,4 prosent og trinnskatt (Skatteetaten, 2021 e). For et gjennomsnittlig enkeltpersonforetak i næringsgruppen 58-63 Informasjon og kommunikasjon i 2019 blir effektiv skatteprosent om lag 33 prosent. (Andersen, 2019)

Vi har satt gjennomsnittlig lønnskatt til 33 prosent, bestående av standardsatsen på 22 prosent, trygdeavgift på 8,2 prosent (Skatteetaten, 2021 f) og trinnskatt for en gjennomsnittsinntekt i 2019 (SSB, 2021 d). Vi har satt bedriftsskatt til å være 22 prosent (Altinn, 20201), og gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift til 14,1 prosent (Skatteetaten, 2021 b).

Vedlegg B Intervjuguide

Intervjuguiden under ble sendt ut i forkant av alle dybdeintervjuer, og presiserer spørsmålene som ble gjennomgått i hvert intervju. Spørsmål 8 og 9 ble del av vårt mandat etter flertallet av intervjuer var fullført, og ble sendt ut på e-post til intervjuobjektene i etterkant.

Intervjuguide

Om intervjuguiden

Intervjuet vil gjennomføres som et semistrukturert dybdeintervju og ta utgangspunkt i spørsmål i intervjuguiden. Det vil si at vi vil legge opp intervjuet slik at det arter seg i retning av en samtale eller diskusjon fremfor for en utspørring. Det innebærer også at spørsmålene vil kunne variere avhengig av hvordan samtalen utvikler seg.

Formål med intervjuet

Som del av evalueringen av NFIs insentivordning gjennomfører vi en rekke dybdeintervjuer med aktuelle aktører. Formålet med intervjuene er å innhente informasjon til analysen som ikke er tilgjengelig eller enkelt lar seg identifisere andre steder. Vi ønsker å få innsikt i deres oppfatning av effekter og måloppnåelse ved tilskuddsordningen, samt hvor betydningsfull ordningen er for norsk filmindustri.

Om insentivordningen

Insentivordningen er en tilskuddsordning som gir refusjon til store internasjonale film- og serieproduksjoner som helt eller delvis produseres i Norge. Formålet med ordningen er å fremme norsk kultur, historie og natur ved å bidra til å øke antallet store internasjonale film- og serieproduksjoner i Norge. Videre skal ordningen bidra til økt erfaring og kunnskap i norsk filmindustri, stimulere vekst, bærekraftig filmnæring og økt internasjonalt samarbeid.

Spørsmål

I det følgende har vi listet opp noen spørsmål/tema vi ønsker å diskutere med dere. Vi mottar gjerne også innspill ut over det vi har skissert.

4. Har insentivordningen resultert i en økning i antall store internasjonale filmer og serier produsert i Norge?
5. I hvilken grad bidrar ordningen til en økonomisk bærekraftig norsk filmindustri, herunder for produksjonsselskaper, tjenesteprodusenter og serviceselskaper?
6. Bidrar ordningen til økt aktivitet i filmindustrien i Norge?
7. Hvordan bidrar ordningen til å forbedre kunnskap og erfaring i norsk filmindustri, inkludert for fagpersoner som jobber i industrien?
8. Hvordan bidrar ordningen til økonomisk aktivitet i norske regioner?
9. Hvor konkurransedyktig er den norske insentivordningen?
 - a. Sett opp mot sammenliknbare ordninger i andre land
10. Evt. andre forhold

Oppfølgingsspørsmål sendt i etterkant av intervju

11. Er utlendingsforskriftens begrensning på opphold i Norge på 14 dager per år (uten oppholdstillatelse) en utfordring for utenlandske filmproduksjoner som gjør opptak i Norge? NB – ikke relatert til Covid-19.
12. Er det tilstrekkelig ledig kapasitet i filmbransjen til å håndtere et økt aktivitetsnivå som resultat av økte rammer for insentivordningen?

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo