

Staten og norsk spillefilm

*En analyse av norske myndigheters engasjement i nasjonal
spillefilmproduksjon*

Cecilie Christina Sandberg



Hovedoppgave i Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høsten 2005

Innhold

INNHold	2
1. INNLEDNING	5
1.1 HOVEDPROBLEMSTILLING	7
1.2 UNDERSPØRSMÅL.....	7
1.3 AVGRENSING OG OPPLEGG	8
2. METODE: BEGREPSAVKLARING, DATA OG KILDEBRUK.....	11
2.1 DEFINISJONER OG GJENNOMGANG AV SENTRALE BEGREPER.....	11
2.2 KILDER OG DATA.....	12
2.3 METODE	15
3. NORSK FILMHISTORISK TILBAKEBLIKK	19
3.1 NORGES FØRSTE FILMHISTORISKE PERIODE: 1896-1945	19
3.2 BAKGRUNNEN FOR KINOLOVEN AV 1913.....	21
3.3 KINOLOVEN AV 1913.....	23
3.4 KRIGSÅRENE	26
3.5 MOTSTANDEN MOT KOMMUNALISERINGEN	27
3.6 MELLOMKRIGSTIDEN.....	29
3.7 NORSK FILM A/S.....	32
3.8 OKKUPASJONSTIDEN	33
4. 1946-1970: NORSKE STATSMYNDIGHETER KOMMER PÅ BANEN.....	36
4.1 HOLDNINGSENDRING PÅ HØYESTE NIVÅ	36
4.2 STØNADSORDNINGEN AV 1950.....	40
4.2.1 <i>Svakheter med 1950-ordningen.....</i>	<i>42</i>

4.3	STØNADSORDNINGEN AV 1955.....	44
4.4	FJERNSYNETS ANKOMST	46
4.5	LUKSUSSKATTEN FJERNES.....	47
4.6	BAKGRUNNEN FOR STØTTEORDNINGEN AV 1964.....	48
4.6.1	<i>Ordningen av 1964</i>	49
4.7	OPPSUMMERING FOR PERIODEN 1945-1969, SETT I LYS AV OLSENS STATSSTYREMODELLER .51	
5.	1970-1990: FRA STATLIG ØKENDE ENGASJEMENT TIL MARKEDSTENKNING. 57	
5.1	1970-TALLET: ØKENDE STATLIG KULTURSATSING	57
5.2	PROBLEMER MED STØNADSORDNINGEN AV 1964	60
5.3	1980-TALLET: FRA IDEALISME TIL MARKEDSTENKNING	61
5.4	1980-TALLETS STORTINGSMELDINGER OM FILM.....	62
5.4.1	<i>Stortingsmelding nr.17 (1981-1982), Filmen og samfunnet</i>	63
5.4.2	<i>Stortingsmelding nr. 21 (1983-84), Film i mediesamfunnet</i>	64
5.4.3	<i>Sammenligning av åttitallets to stortingsmeldinger om film</i>	66
5.4.4	<i>Supermarkedsstaten, New Public Management og målstyringskonseptet</i>	71
5.5	ENDRINGER SOM TRÅDTE I KRAFT I LØPET AV 1980-TALLET	74
6.	1990-2005: BØRS ELLER KATEDRAL?	78
6.1	INTERNASJONALT SAMARBEID	79
6.1.1	<i>Nordisk samarbeid</i>	79
6.1.2	<i>EUs kulturprogram Media Plus</i>	80
6.2	1990-TALLETS STATLIGE FILMFORVALTNING OG STØTTEORDNINGER	81
6.3	VIDEREFØRING AV NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	83
6.3.1	<i>Mål- og resultatstyring (MRS)</i>	83
6.4	NORSKE STØTTEORDNINGER I FORHOLD TIL INTERNASJONALE AVTALER	87

6.5	NØDVENDIGE ENDRINGER I FILMPOLITIKKEN	88
6.6	KONSEKVENSENE AV EVALUERINGEN	91
6.7	TILFELLET NORSK FILM AS	93
6.8	2001: OMLEGGING AV STØTTESYSTEMET OG FILMFORVALTNINGEN.....	94
6.9	DAGENS OFFENTLIGE STØTTEORDNINGER TIL NORSK FILMPRODUKSJON	96
6.10	KRITIKK AV MRS.....	100
6.11	DAGENS MÅLSETNINGER MED FILMPOLITIKKEN OG BEGRUNNELSER FOR STATLIG STØTTE: MER BØRS, MINDRE KATEDRAL	103
7.	AVSLUTTENDE KOMMENTARER OG KONKLUSJON	105
	KILDELISTE	110

1. Innledning

Mens begrepet kultur i ordets videste forstand har hatt enorm innflytelse innen de samfunnsvitenskapelige faggrener, så er feltet kulturpolitikk et område som ikke har vært omfattet av noen særskilt interesse innen statsvitenskap. Det er kanskje litt merkelig med tanke på at kultur i høyeste grad har med politikk å gjøre, og at det engasjerer svært mange mennesker, organisasjoner, interessegrupper og politikere.

I denne oppgaven vil jeg imidlertid sette fokus på et snevert område innen det som kalles kultursektoren; nærmere bestemt nasjonal spillefilmproduksjon. En stats tilnærming og regulering av den nasjonale filmproduksjonen sier mye om landets generelle kulturpolitikk, og hvilke interesser staten i et videre perspektiv ønsker å vektlegge.

Få kulturuttrykk har så stor sprengkraft som film. Som medium er film egnet til å informere, påvirke og skape sterke følelser hos sitt publikum. Ser man på kinoenes antall besøkende i løpet av ett år, er film trolig det viktigste kulturuttrykket vi har i dagens samfunn. Men film er ikke alltid et resultat av ren kunstnerisk vilje til å skape eller fortelle noe unikt. Mediet har alltid stått i skjæringspunktet mellom idealistisk kulturell streben og kynisk business. Filmvitere snakker om filmens dualisme, filmens janusansikt eller yin og yang, dette tosidige og motstridende aspektet ved film som finnes som en drivkraft fra den enkelte produsent og helt opp til nasjonalt nivå. Dette tosidige aspektet har også gått inn i det byråkratiske vokabular. I Brussel snakker man om ”The dual nature of film”, noe som også har gått inn i norsk departemental språkbruk som at ”film [er] på samme tid både kulturell virksomhet og næringsvirksomhet” (St. prp. nr. 1 (2000-2001):106). Filmskapere vil alltid måtte vurdere om de skal satse på kunstnerisk integritet og frihet, eller om de skal satse på sikre kapitalinntekter ved å lage kommersielle filmer som de vet vil slå an blant de store massene av filmslukende publikummere.

Film regnes hovedsakelig som kulturaktivitet av staten, og det stilles ikke samme krav til overskudd og lønnsomhet som tilfellet er for næringslivet. Men dagens begrunnelse for å støtte filmbransjen er av både kulturell og næringsmessig art, og i Stortingsmelding nr. 25 (2003-04) begrunnes det statlige engasjementet på følgende måte:

”Vurdert i forhold til publikumsoppslutning på kino, video og fjernsyn, er film trolig det viktigste kulturuttrykket i vår tid. Begrunnelsen for det statlige engasjementet i norsk filmproduksjon er av både kulturell og næringsmessig karakter. Film konkurrerer på et globalt marked og blir vurdert ut fra en felles global målestokk når det gjelder kvalitet og publikumsoppslutning, til tross for svært ulike rammevilkår fra land til land. Produksjon av film er kostbart, og norske filmer har et begrenset markedspotensial. Filmer fra små språkområder har langt svakere inntjeningsmuligheter enn filmer fra større land. Offentlige tilskudd er derfor en forutsetning for å kunne produsere film i de fleste europeiske land. For å få produsert norske filmer med en viss kvalitet og som reflekterer norsk tenke- og væremåte og som fremmer norsk språk, kultur og fortellertradisjon, er det nødvendig med statlige tilskudd til norsk filmproduksjon. Tilskudd til filmproduksjon er derfor et sentralt kulturpolitisk virkemiddel” (St. meld. nr. 25 (2003-04):7).

Norge har gått sine egne veier i forhold til film- og kinopolitikk, noe som har resultert i særegne ordninger ingen andre vestlige land har delt. I perioder har norske offentlige myndigheter, enten på kommunalt eller statlig nivå, på en og samme tid vært direkte involvert i alle ledd i filmproduksjonens syklus: som filmprodusenter, som økonomiske bidragsytere til privat filmproduksjon, som distributører av film, og som eiere av filmfremvisningslokaler.

Filmen som underholdningsindustri kan dateres til begynnelsen av 1900-tallet, men staten kom ikke på banen med økonomisk støtte til bransjen før etter 2. verdenskrig. Etter dette første offentlige initiativet har den statlige kulturpolitikken gitt uttrykk for ulike holdninger til mediet. Dette har gitt seg utslag i en vekslende filmpolitikk, der virkemidlene for å nå de filmpolitiske målene har gått fra å støtte alle norske filmer,

til å legge hovedvekten på å støtte filmer med stort publikumspotensial, til å støtte filmer som ble ansett for å være av særskilt kunstnerisk kvalitet, til dagens system der det satses på begge deler.

1.1 Hovedproblemstilling

I snart 60 år har norske myndigheter vært involvert i produksjon av nasjonale filmer. Årlig tildeles det over 200 millioner kroner til filmpolitiske formål. Til tross for at myndighetenes engasjement, målsettinger og virkemiddelbruk har variert, har opprettholdelsen av en nasjonal filmproduksjon i hele perioden blitt ansett som et viktig statlig ansvar. Tidvis har norske myndigheter vært sterkere involvert i nasjonal filmproduksjon enn tilfellet er for myndighetene i de fleste andre vestlige land, noe som har resultert i særegne forhold for sektoren. I denne oppgaven ønsker jeg å se på statens aktive rolle gjennom disse 60 årene, og hovedproblemstillingen jeg ønsker å belyse er hvorfor norske myndigheter i perioder har involvert seg så sterkt i nasjonal filmproduksjon.

1.2 Underspørsmål

Underspørsmål som må stilles i forlengelsen av hovedproblemstillingen, er hvilke begrunnelser og målsettinger statlige myndigheter har hatt for statsstøtten til filmproduksjon. Hvorfor har idealisme dominert i enkelte faser, mens markedstankegangen har rådet i andre perioder? Film blir sett på som noe tosidig, et medium som representerer både børs og katedral, der man har brytninger mellom næringsinteresser, kultur og idealisme. Hvilken rolle har staten her?

Som nevnt innledningsvis har filmpolitikken siden andre verdenskrig vært revidert og endret, både i forhold til målsettinger, virkemidler og opprettelse/nedleggelse av statlige filminstitusjoner. Hvorfor kom disse endringene, og hvordan har forvaltningen utviklet seg? Hvilke endringer har staten gjennomgått når det gjelder

holdningen til filmproduksjon, og hvordan har dette påvirket statens rolle som mesen?

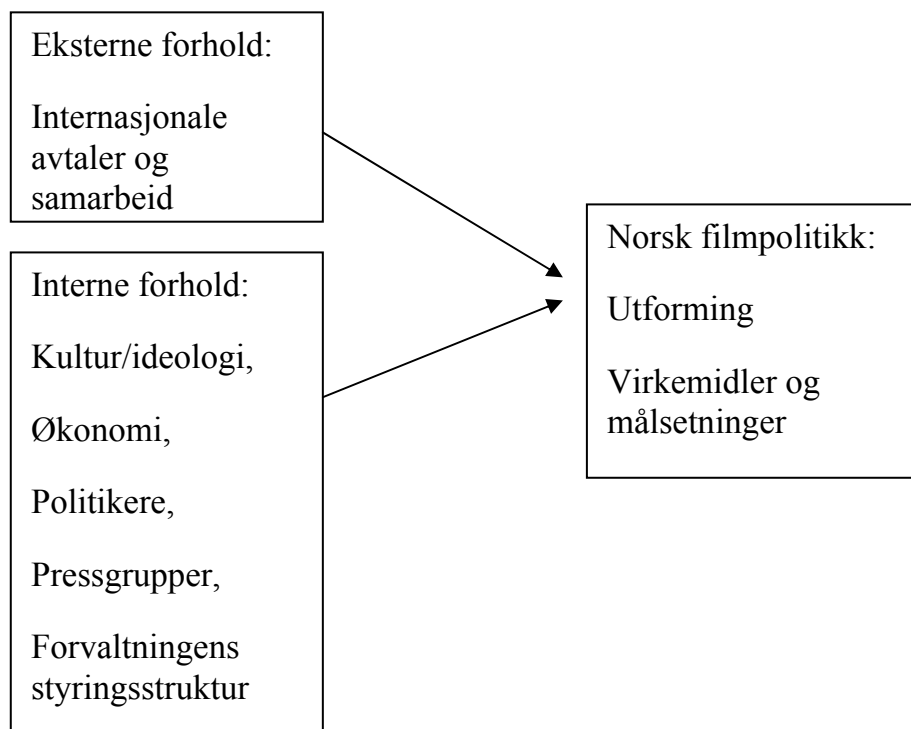
Endringer i politikken er ikke bare avhengig av hvem som sitter i regjeringsposisjon.

Også andre aktører er med og påvirker, både på nasjonalt og internasjonalt nivå.

Hvem er disse aktørene, og hvor mye har de å si i utformingen av politikken?

Hvilken betydning spiller interesseorganisasjoner på nasjonalt nivå, hvordan er den korporative representasjonen? Og i en tid med stadig økende internasjonalt samarbeid og forpliktelser, hvordan påvirker dette norske myndigheters styringsmuligheter på filmsektoren?

Analysemodell 1.1:



1.3 Avgrensning og opplegg

Mediesamfunnet er i en rivende utvikling, en utvikling som har vært akselererende siden 1960-tallet da fjernsynet ble vanlig i norske hjem. De siste tiårene har vært preget av store teknologiske endringer og nyvinninger, og dette påvirker også

filmsspørsmål. Den audiovisuelle industrien utvides stadig med nye medier og ny teknologi, noe som skaper utfordringer og problemer, men også uante muligheter for filmsektoren. Lover, vedtak og målsettinger på spillefilmområdet favner gjerne andre medieområder, og det kan være vanskelig å sette klare grenser dem imellom. Problemstillingen er omfattende, og det er dermed nødvendig å begrense hvilke forhold som skal kommenteres. Oppgaven vil derfor forholde seg til områder som har med spillefilm ment for kinofremvisning å gjøre. Andre audiovisuelle forhold som reguleres av myndighetene, som TV, video, DVD, internett og dataspill vil ikke bli behandlet.

Oppgaven er lagt opp som en tematisk og kronologisk historisk gjennomgang av norsk filmpolitikk. Norske historiske forhold har ført til særegne norske ordninger som har skilt seg fra andre sammenlignbare lands filmpolitikk. For å få svar på hovedproblemstillingen er det derfor nødvendig med en gjennomgang av hovedtrekkene i norsk filmpolitisk historie. Bakgrunnen for den statlige filmpolitikken norske myndigheter fører i dag, er langt på vei et resultat av tidligere historiske forhold.

Staten har vært direkte involvert i norsk spillefilmproduksjon siden 1946. For oversiktens skyld har jeg valgt å dele oppgavens gjennomgang av offentlige myndigheters rolle og engasjement på spillefilmområdet i fire deler. Første del er en redegjørelse for forholdene før 2. verdenskrig, i en tid der norske myndigheter på statsnivå ikke involverte seg nevneverdig i filmpolitikken, men der kommunale myndigheter fatter interesse for filmmediet. Årsaken til at jeg har valgt å redegjøre for denne perioden, er at denne tidens hendelsesforhold var helt avgjørende for statens senere engasjement, og er en viktig årsaksforklaring for hvorfor myndighetene på statlig nivå kom til å involvere seg.

Etter 2. verdenskrig skjedde det en holdningsendring til filmmediet blant myndighetene på statsnivå, noe som førte til de første statlige økonomiske støtteordningene til nasjonal filmproduksjon. I gjennomgangen av statens snart 60 år gamle aktive filmpolitikk, har jeg valgt en tredelt faseinndeling. Første fase er en

gjennomgang fra tiden 1945-1970. I denne perioden dannes grunnlaget for den statlige involveringen, som i begynnelsen har karakter av å være både famlende og usikker. Andre fase er tiden fra 1970 til 1990. Denne perioden har karakter av å være en slags konsolideringstid, der staten har fått mer grep om filmpolitikken.

Tredje fase er perioden fra 1990 og fram til 2005. 1990-tallet er på mange måter en turbulent tid med mange endringer, både nasjonalt og internasjonalt. Forhold på 90-tallet førte til at kultur- og kirkedepartementet satte i gang en omfattende evaluering av de filmpolitiske forholdene, og resultatet kom i 2001 i form av kanskje den største endringen av både filmforvaltningen og de nasjonale filmstøtteordningene i norsk filmpolitisk historie.

2. Metode: begrepsavklaring, data og kildebruk

2.1 Definisjoner og gjennomgang av sentrale begreper

Med ”film” menes en kunstnerisk beretning uttrykt gjennom et billedmedium, så vel optisk som elektronisk, for visning på kinolerretet eller i fjernsyn.

Med ”audiovisuell produksjon” forstås medier som kombinerer bevegelige bilder med lyd.

Med ”langfilm” forstås film i ”helaftens” lengde, dvs. minimum 72 minutter¹, som primært er beregnet for offentlig visning på kino. Langfilm kan enten være spillefilm (dramatisert film, fiction film), eller dokumentarfilm (film basert på redigerte ikke-arrangerte opptak fra ”virkeligheten”).

Med ”kortfilm” forstås all film som er kortere enn helaftens film, det vil si mindre enn 72 minutter.

Med ”filmleie”² menes produsentens andel av inntektene fra solgte kinobilletter. (Andelens størrelse varierer noe fra film til film, avhengig av produsentens avtale med distributøren.)

Med ”støtteordninger” menes tiltak av økonomisk art i regi av offentlige myndigheter.

Med ”kulturpolitikk” menes den politikk som utføres av offentlige myndigheter vedrørende kultursektoren. Kultursektoren regnes som de områdene som er underlagt det nasjonale kulturministerium.

¹ Tidligere var grensen på 75 minutter, men dette ble endret i 2001.

² Opprinnelig er ”filmleie” betegnelsen på kinoenes lisensvederlag for visning av film som betales til distributøren, som så betaler en avtalt andel av filmleien videre til produsenten av filmen.

Med ”samproduksjon” eller ”koproduksjon” forstås et samarbeid mellom ett eller flere audiovisuelle produksjonsselskaper. I tilfeller der utenlandske produksjonsselskaper samproduserer med et norsk produksjonsselskap, står det norske produksjonsselskapet ansvarlig for en kunstnerisk, teknisk og finansiell andel av produksjonen.

Med ”produksjonsselskap” menes et selskap som har audiovisuell produksjon som sitt hovedformål, og er registrert i Foretaksregisteret som produksjonsselskap.

Med ”norsk uavhengig audiovisuelt produksjonsselskap” eller ”privat produsent” forstås et produksjonsselskap som:

- har audiovisuell produksjon som sitt hovedformål,
- er registrert i Foretaksregisteret som produksjonsselskap, eller er et utenlandsk selskap som innehar filial registrert i Foretaksregisteret, såfremt lederen av filialen har norsk statsborgerskap eller har fast bopel i Norge,
- er et selskap som ikke i vesentlig grad er knyttet til et privat eller offentlig kringkastingsselskap/sendeselskap verken kommersielt eller finansielt³.
(<http://www.filmfondet.no/icm.aspx?PageId=590>)

2.2 Kilder og data

Primært har jeg benyttet skriftlige kilder, både i papirformat og elektroniske som internett. Jeg har også foretatt intervjuer av ulike aktører i filmforvaltningen. Når det gjelder anvendte skriftlige kilder, så kan disse deles inn i to grupper:

1. Primærlitteratur som beskriver nasjonale myndigheters begrunnelse, virkemidler og mål for den nasjonale filmpolitikken. Disse primærkildene er offentlige

³ Vesentlig tilknytning har et selskap der mer enn 25 % av aksjene i selskapet eies av ett enkelt kringkastingsselskap/sendeselskap, 50 % når flere kringkastingsselskap/sendeselskap er eiere.

dokumenter som stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, utredninger, handlingsplaner og høringsnotater. Mange av disse publikasjonene har vært å finne på internett under departementets og etatenes hjemmesider. De siste årene har de norske statlige organene, spesielt departementene, fått gode og informative hjemmesider der man kan finne det meste av offentlige publikasjoner som stortingsmeldinger, utredninger, høringsnotater osv. Imidlertid er det bare publikasjoner fra de siste årene som ligger tilgjengelig på myndighetenes nettsider, så noe av utfordringen har vært å få tak i offentlige dokumenter fra tiden før 1996.

2. Sekundærlitteratur er den andre gruppen av skriftlige kilder. Denne typen litteratur er avisartikler, historisk litteratur som beskriver filmens utvikling i Norge, fagbøker om filmpolitikk og annen litteratur som har gitt et utdypende og videre perspektiv over temaet. Sekundærlitteraturen har bidratt til å gi et mer helhetlig bilde av filmpolitikken, som kunne vært vanskelig å se med bare offentlige dokumenter. Den har bidratt med å belyse problemstillingen, og ikke minst har den fungert som en viktig historisk kilde for å sette filmpolitikken i perspektiv.

Dokumentanalyse er en metode innen forskning som tar som utgangspunkt at vi lever i et samfunn som i vesentlig grad baserer seg på skriftlig materiale og dokumentasjon. Trine Syvertsen (2004:215) betegner dokumentanalyse som ”en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv”. I bruken av de skriftlige kildene har jeg vurdert og vektlagt hvem som har produsert kilden, hva formålet og motivet med teksten er, hvor troverdig materialet er, og hvem som er målgruppen for teksten. I dokumentanalysen er det av stor betydning å se kildene i en sammenheng, og la dem både supplere og utfordre hverandre (Ibid.:218). Når det gjelder bruken av offentlige dokumenter, i betydning skriftlig materiale som inngår i den offentlige beslutningsprosess, kan man i stor grad gå ut i fra at opplysningene som gis både er autentiske og korrekte. Materialets troverdighet er med andre ord høy, selv om reliabiliteten kan variere spesielt i forhold til statistikk og tallmateriale, fordi beregningsmåtene for de opplysningene som gis kan være ulike, og dermed gi motstridende informasjon. Man må også ta med i

betraktningen at dokumentene er en vesentlig kilde til selvrepresentasjon, det vil si et ønske om å fremstå i et positivt lys (Ibid.:217).

En ytterligere fordel med å bruke offentlige dokumenter som kildemateriale, er at de kan være både den eneste eller viktigste kilden til å få belyst et saksforhold (Syvertsen 2004:216). Videre er offentlige dokumenter velegnede som kildemateriale i analyser som spenner over lang tid, som denne oppgaven, fordi de produseres kontinuerlig med omtrent samme form fra utgave til utgave.

Det har ikke vært mulig å analysere alle dokumentene som kunne vært relevante i forhold til denne oppgaven. Til det er omfanget for stort. Men ved å begrense oppgaven til kun å gjelde spillefilmområdet har det vært mulig å snevre inn det kildemateriale som er viktigst. I utvelgelsen av de offentlige dokumentene har jeg vurdert materialet ut fra et hierarkisk perspektiv. Dette vil si at jeg har lagt størst vekt på å gå gjennom de kildene som i størst grad bidrar til å kaste lys over de faktiske offentlige tiltak og mål med filmpolitikken, som stortingsmeldingene der regjeringen redegjør for stortinget om sitt syn på filmområdet og om arbeidet som er i gang vedrørende filmsektoren, samt stortingsproposisjonene.

Andre datakilder jeg har benyttet, er intervjuer. I alt har jeg intervjuet tre ansatte i Norsk Filmfond, som er en etat direkte underlagt Kultur- og kirkedepartementet, en fra Medieavdelingen i Kultur- og kirkedepartementet, og en daglig leder av en av Norges største private filmproduksjonsselskaper. Valget av intervjuobjekter har blitt tatt med ønske om å få et utvalg som kan representere alle nivåene i norsk filmproduksjon. Gangen i det statlige filmengasjementet kan ses som en treleddet kjede, der Kultur- og kirkedepartementet står øverst, etterfulgt av Norsk Filmfond som utdeler støtten til film, til mottakerne av støtten, nemlig filmproduksjonsselskapene. Et av intervjuobjektene har derimot ikke blitt intervjuet i kraft av sin stilling, men på bakgrunn av en lang og allsidig erfaring fra filmforvaltningen, samt store kunnskaper om norsk filmpolitisk historie. Alle som har blitt intervjuet kan sies å ha høy troverdighet, men noen har vært ”hemmet” i forhold til hva de kan svare og uttale seg om. I tillegg har det vært nødvendig å skille ut det

som kan være personlige betraktninger som ikke kan dokumenteres eller verifiseres av andre kilder. Det vil ikke bli direkte referert til intervjuene i oppgaven, men de har vært viktige for å forstå dynamikken, samhandlingen og forholdet mellom de ulike aktørene, og har dessuten tjent til å kaste lys over områder som ingen offentlige publikasjoner kan gi svar på.

2.3 Metode

Oppgaven er lagt opp som en kvalitativ undersøkelse med det siktemål å forklare årsakene til og bakgrunnen for den norske stats tidvis omfattende filmpolitikk. Som nevnt innledningsvis har norske myndigheters involvering i privat filmproduksjon vært mer omfattende enn tilfellet er for mange andre vestlige land, og virkemiddelbruken for å nå de filmpolitiske målsetningene har til tider avveket fra andre sammenlignbare land, som for eksempel Danmark, Sverige og Island. Det norske tilfellet er et særtilfelle, og jeg har derfor valgt å benytte case som metode.

Casestudier brukes i utstrakt grad i samfunnsvitenskapelige fag, både innen psykologi, sosiologi, antropologi, historie, økonomi og statsvitenskap. Ordet ”case” kommer av det latinske ordet ”casus”, som betyr tilfelle. En vanlig oppfatning er at casestudier dreier seg om å undersøke ett eller noen få tilfeller⁴, men dette er omstridt. Innen forskermiljøet i samfunnsvitenskapene er det ingen klar felles forståelse eller enighet om hva casestudier er eller bør være. Svein S. Andersen (1997:10) peker ut to hovedperspektiver på casestudier. Den ene retningen ser metoden som en støttedisiplin for andre vitenskapelige metoder, mens den andre mener den kan fungere som en kritisk, kvalitativ eller anti-positivistisk alternativ tilnæringsmetode som gjør det mulig å gripe det særegne ved mennesker og samfunn. Perspektivet i denne oppgaven ligger nær den sistnevnte retningen.

⁴ Kunnskapsforlagets blå fremmedordbok definerer ”case study” som ”studium av et konkret tilfelle”.

Casestudien har vært kritisert for ikke å være vitenskapelig nok (Yin 1981:97). Det har blitt argumentert med at man med så få enheter har for lite grunnlag til å kunne etablere samlende teorier, og at metoden ikke bidrar til å kunne se sammenhenger på et større plan som kan sies å være allmenngyldige (Hellevik 1991:81). Videre er det blitt påpekt at en svakhet med casetradisjonen er at den er for preget av deskriptive sammenligninger og svak samlende teori (Lieberson 1992:107, Andersen 1997:102). Andre har fremhevet at casestudien ikke er så godt egnet til å etablere årsaksforklaringer (Andersen 1997:137). På mange måter kan man kanskje se debatten om casestudier som en debatt mellom kvalitative og kvantitative studier, der kvantitative studier av mange forskere har blitt fremhevet som det beste forskningsdesignet i etablering av teori og testing av hypoteser. Et annet problem med case som metode er i følge Andersen (1997:144) at den sammenlignet med kvantitative metoder er preget av at det ikke finnes formelle og detaljerte prosedyrer for god forskning å støtte seg på.

Jeg skal ikke begi meg videre inn i denne diskusjonen, men nevner kort at også her er det uenighet blant forskere, ettersom man har mange eksempler på casestudier benyttet både i forhold til hypotesetesting og utvikling av teori. Men det er ikke alltid slik at det er dette som er formålet med den vitenskapelige undersøkelsen. I denne oppgaven tar jeg utgangspunkt i en avgrenset del av kulturpolitikken, og min studie vil ikke bidra til å kunne generalisere til et større univers, eller finne noen lovmessige sammenhenger. Men det er heller ikke hensikten med studien. Andersen (1997:61) skriver nærmere om denne problemstillingen: ”Noen ganger er case-studier det eneste som er mulig, fordi det fenomenet man står overfor er unikt”. Videre skriver han følgende om unike case: ”Motivasjonen for unike case-studier er å forstå og forklare ved å vise hvordan ting har skjedd”(Ibid.:66). Robert K. Yin er en av pionerene innen utviklingen av case som metode, og i sin bok “Case Study Research, Design and Methods” skriver han at “empirical research advances only when it is accompanied by logical thinking, and not when treated as a mechanistic endeavor. This lesson turns out to be a basic theme of the case study method” (Yin 1994: xv).

Casestudier er bare en av flere metoder forskere kan benytte ved kvalitative undersøkelser. I noen undersøkelser har forskeren muligheten til å velge mellom flere forskningsstrategier, i andre tilfeller kan flere forskningsstrategier kombineres. Men i følge Yin er det i enkelte situasjoner mulig å identifisere en spesiell strategi som er best, og for casestudier er det når ”a ”how” or ”why” question is being asked about a contemporary set of events over which the investigator has little or no control” (Yin 1994:9).

Når det gjelder casestudier som ønsker å forklare det unike, som er styrt av interesse for å forstå og forklare det spesielle tilfellet man står overfor, deler Andersen metoden inn i to typer studier, der han kaller den ene for ”a-teoretiske”, den andre for ”teoretisk fortolkende” (1997:61). Denne oppgaven må sies å falle inn under den førstnevnte kategorien.

Andersen mener at den a-teoretiske studien åpner for opprulling av en historie som mest mulig fanger inn det unike ved det som studeres, med mindre vekt på bruk av teori (1997:95). A-teoretiske casestudier er motivert av interesse knyttet til spesielle saker, hendelser, sosiale grupper eller miljøer, og idealet for disse studiene er beskrivende. Utgangspunktet for denne type studie er ofte knyttet til det som er viktig i forhold til en politisk eller bredere sosial eller kulturell referanseramme, og målet er ikke å generalisere eller komme frem til generelle innsikter (Ibid.:64).

Den teoretisk fortolkende studien skiller seg fra den a-teoretiske ved at den er en studie av et tilfelle som det allerede eksisterer kunnskap om, den er gjerne et typisk eksempel på en klasse av fenomener, der generell innsikt og teorier trekkes bevisst inn for å tolke eller forklare det som studeres (Ibid.:68). Fellesnevneren for disse to er imidlertid at motivasjonen for studien er interesse for det som studeres, snarere enn ønsket om å utvikle generelle innsikter.

Kultur og mediepolitikk er et underteorisert felt, som tradisjonelt har nær forbindelse til empiri. Det har vært produsert mange utredninger om emnet som ikke stiller så store krav til teori. Denne oppgavens problemstilling er omfattende, og det har derfor

vært vanskelig å finne en samlende teori. For å se utviklingen og endringstendensene i den norske statsforvaltningen etter andre verdenskrig og frem til vår tid, har jeg valgt å trekke inn Johan P. Olsens statsstyremodeller. Hvordan forvaltningen er organisert, hvilke prinsipper og ideer som råder på ulike tidspunkter, og hvordan og hvorfor endringer har blitt gjennomført, har hatt betydning for utøvelsen av den offentlige filmpolitikken. I gjennomgangen av tiden etter 1980 har jeg også trukket inn noe teori om New Public Management, som også kan sies å representere viktige elementer i Olsens ene statsrollemodell, supermarkedstaten. Teorien som er benyttet i oppgaven er tatt med som et hjelpemiddel og et supplement for å forklare forhold som har vært med på å utforme norske myndigheters filmpolitikk.

I min analyse av årsakene til og bakgrunnen for statens omfattende filmpolitikk, forventer jeg å finne flere bakgrunnsvariabler som til dels vil gli over hverandre. I hovedsak vil jeg anta at det ligger både politiske, økonomiske og kulturelle faktorer bak den nasjonale utformingen av støtteordningene, der spesielt de politiske og kulturelle faktorene vil være viktigst.

3. Norsk filmhistorisk tilbakeblikk

3.1 Norges første filmhistoriske periode: 1896-1945

Første gang levende bilder ble vist for et norsk publikum, var på Cirkus Varieté i Tivoli i Christiania for godt over hundre år siden. Den magiske datoen var 6. april 1896, da det blant visesangere, dansere, en dragartist, projiserte røntgenbilder og et tablå fra Fridtjof Nansens polferd, ble vist en 15 minutters filmsnutt, omtalt som ”en sensationell oppfindelse” av bilder i bevegelse (Solum 2004:60). Og Norge var faktisk tidlig ute, om enn for siste gang i filmhistorisk sammenheng, for i Europa var det bare i Paris de levende bildene var blitt vist tidligere. I ettertidens perspektiv kan man se åstedet for filmens fødsel nærmest som et symbolsk vardøger på den kampen seriøse filmskapere måtte ta opp for å få anerkjent filmmediet. Kinoens norske vugge sto i et tivoli!⁵ I Norge skulle det ta 50 år før film ble anerkjent som kunstart på statlig nivå, med den konsekvens at offentlige myndigheter bevilget penger til bransjen. Men det skulle ta enda lenger tid før filmkunsten ble kulturelt likestilt med scenekunsten.

De levende bildene som ble vist på Cirkus Varieté ble en suksess, men det førte ikke til at filmen ble skilt ut og etablert i egne lokaler med det første. Mens det i Stockholm og København ble satt i gang spredte forsøk på egne lokaler for kinofremvisninger allerede i 1897, ble det ikke åpnet en fast kino i Norge før 1904.

I filmens barndom var de første norske filmene korte dokumentariske filmstubber som skildret norsk natur og begivenheter. Det viste seg at et hvilket som helst innslag fra Norge ble et ekstra populært innslag blant tilskuerne, og det er her vi først kan se at kinoene i arten av sin underholdning distanserte seg fra den rene

⁵I 1967 kom Sigurds Evensmos bok ”Det store tivoli” om norsk films historie. Her påpeker han det symbolske i at filmen først ble vist på tivoli, og at dette skulle bli et problem for filmen og filmskaperes mulighet til å få anerkjent film som kunst på linje med andre kunstarter som litteratur og teater.

folkeforlystelsesunderholdningen som tivoliet og varietéteatrene representerte, og åpnet opp for andre perspektiver. Begeistring som de dokumentariske stykkene fra Norge skapte, viste at det var et marked for norsk filmproduksjon, og burde kanskje oppfordret til mer norsk produksjon. Imidlertid lot filmproduksjon basert på diktning vente på seg her til lands. Det norske publikum måtte vente helt til 1911 før de fikk se det som kan kalles Norges første spillefilm, "Fattigdommens Forbandelse". I 1907 kom filmen "Fiskerlivets farer", som var den første norske film som var basert på diktning. Men dette var en meget kort film på 6 minutter som ikke faller inn under det man ville kalle en spillefilm.

Det var en forholdsvis enkel affære å etablere seg som kinoeier, det eneste som skulle til, var å skaffe seg en tillatelse fra politiet. Å gå på kino ble raskt en populær fritidssysse, og mange gründere så det store potensialet ved å etablere kinoer, fordi det var store penger å tjene på området. I 1904 ble den første norske kinoen etablert av AB Svensk Kinematograf i Stortingsgata 12 i hovedstaden, og disse utvidet etter kort tid virksomheten til tre kinoer i Kristiania. Etter ett års drift overtok gründeren og nordmannen Hugo Hermansen kinoene av det svenske selskapet (Solum 2004:83). Han skaffet seg raskt flere visningslokaler, og etter forholdsvis kort tid ble han den mest betydningsfulle kinoeieren i Norge. I Danmark etablerte Ole Olsen seg, og Sverige fikk gründeren Charles Magnusson.

Eierskap og drift av kinoer ble selve grunnlaget for et system som gjorde seg gjeldene i hele den vestlige verden når det gjaldt produksjon av filmer. Inntektene fra kinoene satte eierne i stand til å skyte kapital inn i egne filmproduksjoner, og filmene genererte videre nye inntekter til kinoene, som igjen ga mer kapital til ny investering i produksjon. Dette systemet har blitt kalt "sirkeløkonomi" i filmbransjen.

Danskenes Ole Olsen startet allerede i 1906 et filmproduksjonsselskap kalt Nordisk Films Kompagni, og snart veltet det frem en flom av korte spillefilmer fra firmaet. I perioden 1896 til 1915 ble det produsert over 2000 spillefilmer i Danmark, og landet fremsto som et av verdens mest aktive filmland. Stumfilmene kjente ingen språklige grenser, derfor kunne et lite land som Danmark bygge opp en filmindustri som var

blant de ledende i verden. De danske filmene spilte godt i både inn- og utland, kvaliteten var nemlig høyere enn på utenlandske filmer, både teknisk, innholdsmessig og kunstnerisk. Sverige kunne på dette tidspunkt ikke konkurrere med danskene, men også de var i oppmarsjen til sin såkalte gullalder.

3.2 Bakgrunnen for kinoloven av 1913

Norge skilte seg ut fra de andre vestlige landene fordi sirkeløkonomisystemet ikke ble gjennomført. Verken Hugo Hermansen, eller andre mindre etablerte kinoeiere, satset på å produsere egne filmer. I stedet forbedret de salgsapparatet, som ved å etablere flere og penere kinoer. Denne satsingen skulle noen få år senere vise seg å være skjebnesvanger for de private kinoeierne. I følge Sigurd Evensmo skyldtes mangelen på norsk initiativ i forhold til filmproduksjon at nordmennene ”lot seg sluke av de rent forretningsmessige oppgavene i gründertiden” og at de ikke hadde ”den samme driften til selv å fabulere i ”drømmefabrikken”” (Evensmo 1967:45).

Filmvisningene hadde begynt pent med uskyldige visninger av naturfilmer, komiske sketsjer og autentiske begivenheter. Problemene startet da filmskaperne ikke lenger bare avbildet virkeligheten, men begynte å dikte. Og det var ikke bare hyggelig diktning som ble vist på kinolerretene. I 1910 var en stor del av virkelighetsflukten på kino skildringer av henrettelser, vold, mord og andre forbrytelser, i tillegg til skildring av erotikk (Astrup 1984:8). Dette tøyde datidens sømmelighetsgrenser og allmenne moralnormer, samtidig som mye av de vakte bekymringene nok også skyltes generell skepsis til det nye mediet (Solum 2004:105-106). På denne tiden var det ikke innført noen former for enhetlig sensur, barn og voksne gikk om hverandre på kino, og barna sto for en høy andel av de som frekventerte kinoene.

Kinostatistikken fra de første kinoårene viste at på østkanten i Kristiania gikk barnebesøket opp i 50-60 % av det totale besøket (St. meld. nr. 17 (1981-82):23).

Det foregikk en lokal sensur utført av lokale politimyndigheter, men utøvelsen av sensuren var høyst tilfeldig og sporadisk. En film vist i sin helhet kunne bli vist delvis

klippet et annet sted, for så å bli nektet fremvisning på et tredje, i tillegg til at barn fikk se den ett sted, men ble nektet et annet (Evensmo 1967:67). En film kunne også bli vist i noen dager før lensmannen fikk tid til å se den og eventuelt sensurert noe. I 1910 rykket lærerne i Stavanger ut med advarsler på vegne av skolebarna, og like etter rykket landets sedelighetsforeninger ut med krav til departementet om opprettelse av sensur for kinoene⁶.

Et aspekt bak sensurkravet var ikke bare at man så behov for en enhetlig landsomfattende sensur. Mange mente at de private kinoeierne bare var opptatt av å tjene penger, og ikke var seg bevisst det store moralske ansvaret de hadde for filmene de viste. Det nye var nå at kommunene ble utpekt som moralsk ansvarlig for det som ble vist. Dette førte til at flere kommuner valgte å starte egne kommunale kinoer, og først ute var Vardø og Harstad i 1913. Men motivet for å starte kommunal kinodrift var ikke bare moralsk begrunnet. Formannskapet i Harstad begrunner driften av sin kommunale kino kort og godt med «Fordi forretningen antas at være lønnende» (Evensmo 1967:67).

I 1911 var det opprettet 150 faste kinoer i Norge, det samlede antall kinobesøk i året anslås til 10 millioner, noe som ga kinoene en bruttoinntekt på 2.5 millioner, som på denne tiden var et stort beløp⁷. I 1913 var det å gå på kino blitt den fremste folkeforlystelse, og de aller fleste kinoer drev med overskudd. Dette gjorde det forlokkende for flere kommuner å ta over driften selv. Men mange av kommunene som tok over som kinoeiere, begrunnet det ikke bare ut i fra økonomisk gevinst. Tromsø-komiteens begrunnelse for å opprette kommunal kino taler for mange av datidens kommuner: « Paa mange steder i vort land er kinematograferne blit et

⁶ Skepsisen og kritikken mot filmmediet var ikke noe særnorsk fenomen. Solum (2004:113) skriver at reaksjonene mot filmer ofte ble forbundet med og utløst av de samme filmene i mange land. Han viser til argumenter brukt blant annet i England, og hvordan disse også gikk igjen i den norske debatten. Litt kuriøst ble det i The Bradford Medical Officer hevdet at ".../kinobesøk kan påvirke barns forestillingsevne, kan tilskynde visuell og mental slitasje og skade normal utvikling, /.../ vil til slutt lede til større eller mindre organiske defekter." I Norge ble både blindhet og nervøse lidelser forbundet med dette nye mediet (Solum 2004:105).

⁷ Disse tallene fremkommer i proposisjonen til Lov om offentlig Forevisning av Kinematografbilleder, basert på en rundspørring foretatt av Justisdepartementet (1912) til alle landets politimestere (Aas 2005).

samlingssted som intet andet for voksne og barn, og de har gitt indehaveren store indtægter. Men da er det ogsaa naturligt og rigtig at der stilles visse krav til lokalene, til musikken osv. Her har det imidlertid været smaa bevendt mange steder, da indehaverne av kinematografrettingheterne kun har været ledet av ett hensyn: At tjene mest mulig. En kommunal kino bør ikke ledes av det hensyn alene. Den bør bl.a. sørge for at utstyret og musikken er saa god som mulig...» (Evensmo 1967:67). Kommunens begrunnelse for å ta over kinodriften var med andre ord todelt. Å drive kommunal kino ga både gode inntekter til en slunken kommunekasse, samtidig som servicen og kvaliteten for publikum ble bedre (Ibid.).

3.3 Kinoloven av 1913

På bakgrunn av mangelen på enhetlig sensur, de mange protestene blant landets sedelighetsorganisasjoner og uryddige og dels ”snuskete” foretningsmetoder blant private kinoiere, ble kinoloven av 1913 vedtatt. Intensjonen bak loven var nok den beste, men resultatet skulle vise seg å bli fatalt i forhold til Norge som filmproduserende nasjon. Konsekvenser av dette vedtaket kan vi se selv i dag i forhold til norsk filmpolitikk.

Kinoloven av 1913, ”Lov om offentlig forevisning av kinematografbilleder”, innebar at det ikke lenger skulle være så enkelt å etablere seg som kinoier. Nå skulle kommunene, og ikke lenger politiet, gi tillatelse til drift. Loven åpnet også for at kommunene selv skulle få drive kinoene. De private som allerede hadde fått tillatelse, skulle få holde på i to år til, før kommunen skulle ta konsesjonen opp til ny vurdering. Det ble også innført statlig sensur, som skulle utføres av den nyopprettede institusjonen som fikk navnet Statens Filmkontroll.

Kirkekomiteen, med representanter fra alle de største partiene, sto samlet bak følgende bemerkning til lovforslaget:

”Ved at vedta de lovbestemmelser som her er bragt i forslag, vil man forhaabentlig faa fjernet de værste ulemper ved kinematograftrafikken, men helt bra vil det neppe

være mulig at faa det, saalænge den skal være konkurransens love underkastet. Som det fremgaar av forelægget, har man paa flere steder været sterkt inde paa tanken om opprettelse av kommunale kinematografer, og det er utvilsomt en tanke som fortjener overveielse. En kommune som opprettet det nødvendige antall kinematografer selv, vilde ikke bare kunne holde skyggesiderne borte, men den vilde kunne anvende kinematograferne i folkeoplysningens tjeneste i en ganske anden utstrækning end nu er tilfældet. Ved siden av at skaffe adspredelse og underholdning, kunde den ogsaa skaffe nyttig kundskap. Efter de oplysninger som foreligger i propositionen, vil det neppe være forbundet med nogen risiko i økonomisk henseende, og efter lovforslaget vilde det være fuld anledning til det.” (Innstilling Odelstings prp. nr. 76 (1913) i Evensmo 1967:73)

De etterfølgende årene ble det opprettet stadig flere kommunalt drevne kinoer, og et vanlig og illustrerende eksempel på begrunnelsen fra kommunene til å overta privat drift kan hentes fra innstillingen til en kommunal komité i Sarpsborg i 1916:

«Kinematografen er på den forholdsvis korte tid den har eksistert, blitt det viktigste folkeforlystelsesmiddel i alle kulturland og har oppnådd en popularitet som er uten sidestykke. Denne store popularitet gir anledning til meget spekulasjon – for eierne er det som regel hovedsaken å oppnå det størst mulige økonomiske utbytte. Det ligger da nærmest for dem å velge films som «trekker», uansett hva filmen viser, og da det erfaringsmessig er sensasjonelle, pikante stykker som det store publikum foretrekker å se, oppelskes dets smak i uheldig retning. Man behøver ikke være noen flittig kinematografgjenger før man merker at programmene ofte er sammensatt av forførelsesscener, rå overfall, forbryterfremstillinger o.l. At den slags forestillinger heller virker nedbrytende enn oppbyggende, trenger ingen nærmere påvisning. – For om mulig å kunne fjerne de uheldige følger av kinematografenes virksomhet, gis der intet annet effektivt middel enn disses overtagelse av kommunen, for hvem det økonomiske ikke behøver å være hovedsaken. En annen grunn for kommunal drift er den at man i kinematografien har et folkedannelsesmiddel av rang, som – benyttet på

rette måte – kan bli en mektig faktor i kulturens og opplysningens tjeneste.»

(Evensmo 1967:122)

Og komiteens konklusjon lød at Sarpsborg kommune måtte overta driften av kinoene for:

- «1. Å motarbeide kinematografenes skadelige virkninger
2. Å utnytte kinematografene i opplysningens tjeneste, og
3. Å skaffe kommunen en større inntekt»

(Ibid.)

Det ble solide flertall for kommunal drift i mange byer, men i noen av de største byene, som Kristiania, Bergen, Stavanger og Trondheim fikk de private enn så lenge støtte fra bystyrene om fortsatt drift. Imidlertid kommunaliserte Trondheim i 1918, og Bergen og Stavanger fulgte etter i 1920. I 1925 sto det avgjørende slaget om kommunalisering i Oslo, og fra og med 1. januar 1926 var også alle Oslo-kinoene blitt kommunale (Solum 2004:269-271). Med dette hadde Norge i praksis gjennomført kommunaliseringen, og som det eneste land i verden ble kommunaldrift praktisert som landsomfattende og varig system. Fra begynnelsen av 30-årene hadde de kommunale kinoene 90 % av spilleinntektene fra landets kinoer. Alt i alt fantes det rundt 200 kinoer rundt om i landet på denne tiden, og av disse var litt over halvparten kommunale, blant annet de mest innbringende.

Uten å gå for detaljert inn i de ulike kommunenes vedtak om kommunal overtakelse av kinoene, er det interessant å merke seg at den politiske tilhørigheten til de kommunalt folkevalgte var avgjørende for det endelige resultatet. Arbeiderpartiet og Avholdspartiet gikk inn for kommunal overtakelse, mens Høyre og Venstre gikk imot. Ved å studere de lokale politiske prosessene kommer en politisk skillelinje til syne mellom datidens voksende arbeiderbevegelse som forfektet samfunnsmessig kontroll og det offentliges ansvar, og høyresiden som støttet de frie næringsinteressene og liberale ideer (Solum 2004:270-271). Det sosialdemokratiske

gjennombruddet i politikken var med andre ord avgjørende i forhold til kommunenes vedtak om kommunalisering av kinodriften.

Stein Rokkan introduserte begrepet ”motkulturer” i ”Stat, nasjon, klasse”. Etter unionsoppløsningen med Sverige i 1905 befant Norge seg i en nasjonsbyggingsfase, der forestillingen om det som ”var norsk” ble dyrket. Filmmediet var en del av en internasjonal populærkultur, og kinoene viste i stor utstrekning franske, engelske, amerikanske og danske filmer. Disse internasjonale filmene ble av mange ansett som en kulturspredende trussel mot den norske kulturen i en tid der forsvar og vern av tradisjonelle nasjonale verdier sto i sentrum. En grunn dimensjon i Rokkans analyse av motkulturene, er konfliktlinjen mellom sentrum og periferien. I det rurale Norge var det en sterk skepsis mot det som fremsto som urbant, og det som ble oppfattet som en internasjonal urban kultur (Rokkan 1987:70). Ove Solum (2004:309) skriver: ”Hendelsene rundt 1905 og kampen for nasjonal selvstendighet ga næring til de nasjonalistiske holdningene, og den nasjonale populistiske ideologien som hadde prioritet hadde liten plass for den urbant baserte internasjonale massekulturen som vokste fram med det nye film- og kinomediet. Dette bidro til å gi legitimitet til kravene om samfunnskontroll og regulering /../>.

3.4 Krigsårene

Under den 1. verdenskrig gjennomgikk filmen en rask teknisk og industriell utvikling, i tillegg til at mediet gjennomgikk en modning i form av seriøsitet. Det er først nå filmen innledet en ny epoke der den fikk sitt brede gjennombrudd som kunststart. Men parallelt med dette nye aspektet ved filmen, befestet mange produsenter sin mektige og varige posisjon som leverandører av masseunderholdning, med intet annet i sikte enn ønsket om å tjene mest mulig og å treffe smaken til flest mulig kinogjengere. Det er fra denne tiden og helt fram til i dag vi kan studere dualismen i filmens karakter. På den ene siden produseres det filmer på bakgrunn av ønsket om å formidle et budskap, bunnset i idealisme og kulturell streben, på den

annen side lages det enkel underholdning som tar sikte på å treffe smaken til massene for å få størst mulig inntjening.

Frem til 1. verdenskrig var det Europa, med Frankrike, Italia, Danmark, England og Tyskland i spissen, som hadde gått i bresjen med sine filmer og sin teknikk på verdensbasis. Krigen endret dette, og i England, Italia og Frankrike gikk produksjonen nesten i stå. Amerikanerne som sto utenfor krigen frem til 1917 fikk et grundig forsprang på europeerne, og de opparbeidet seg i dette tidsrommet et verdensherredømme som filmens supermakt, en posisjon de har holdt på helt frem til i dag. Allerede i 1915 leverte de halvparten av de fremviste filmene på norske kinoer. Antakelig ville USA klart å opparbeide seg denne posisjonen før eller siden uansett, men det forspranget krigen ga dem, hadde enorm betydning for markedsposisjonen de oppnådde i denne tiden (Evensmo1967:85).

Norden sto utenfor krigen, og de fikk en sjanse som aldri før til å fylle det europeiske tomrommet. Fra 1916 startet det som har blitt kalt Sveriges gullalder, og Danmark fortsatte sin. I Norge var imidlertid produksjonen fortsatt lav, med bare 9 spillefilmer produsert i tidsrommet 1913- 1920 (Ibid.:111). Karakteristisk for den norske produksjonen var at det oftest var mange amatører foran og bak kamera. Tendensen var at de profesjonelle kunstnerne heller dro til nabolandene for å prøve seg enn å jobbe hjemme.

3.5 Motstanden mot kommunaliseringen

Kommunaliseringsprosessen som skred frem var verken ukontroversiell eller gjennomført uten motstand. Spesielt var naturlig nok de private kinoeierne, som det stadig ble færre av, samt enkelte politikere og pressen imot utviklingen.

Innen filmbransjen fantes det en sektor som fremdeles var helt og holdent i private hender, og det var filmutleiebyråene. Disse befant seg i en nøkkelstilling, i og med at det var de som hadde distribusjonsrett over alle importerte filmer. Og de var ikke fornøyde med tendensen til at stadig flere kommunale kinoer ble opprettet. Allerede i

1913 ble det gjort forsøk på å boikotte de offentlige kinoene, men i 1917-19 hardnet konflikten til. For å stanse den offentlige offensiven, fant filmleiebyråene ut at de kunne bremse eller stanse filmtilgangen til de kommunalt drevne kinoene. De hevet filmleien til 30 % for de kommunale kinoene, mens de private slapp unna med 25 %, og de lot de private få vise nye filmer først, slik at en film nærmest var utspilt før den ble satt opp på en kommunal kino. Med tanke på at det var et stortingsflertall bak ønsket om offentlig drevne kinoer, så var ikke dette særlig strategisk (Evensmo 1967:128).

Diskrimineringen fra utleiebyråene gjorde at representantene fra kommunene besluttet å formalisere et samarbeid, og i 1917 ble Kommunale Kinematografers Landsforbund⁸ (KKL) dannet. Organisasjonens formål ble formulert som ”å verne om de kommunale kinematografers interesser av kulturell og økonomisk art” (Evensmo 1967:130). Som et mottrekk mot filmutleiebyråenes diskriminering, dannet KKL to år etter sin opprettelse et eget filmutleiebyrå, Kommunenes Filmcentral (KF). De private firmaene svarte med blokade, og engasjerte seg både i Skandinavia og i USA for å hindre salg av filmer til KF, men etter åtte måneders boikott falt blokaden sammen, og filmdistribusjonen kom i gang igjen.

Kommunenes seier fikk avgjørende betydning for hele den senere utviklingen av film og kino i Norge. En av følgene var den særegne norske ordningen der det var KKL som forhandlet om filmleiespørsmål på vegne av samtlige landets kommunale kinoer. Samarbeidet mellom kommunene førte til en rekke positive ting. Blant annet klarte de å holde prisene nede, kinoene i Norge fikk en bra standard, i tillegg til at KKL hindret usunne og for forbrukerne ugunstige forretningsmetoder. I mange land var det nemlig vanlig at kinoene måtte slutte kontrakter med filmbyråene, og forplikte seg til å ta hele produksjonen de hadde å tilby, uten engang å ha mulighet til å se og vurdere filmene først (Evensmo 1967:136). Dette forbød KKL, og med det sikret de en høyere kvalitet på kinofremvisningene enn mange av de private kinoene. Evensmo

⁸ I dag heter organisasjonen Film&Kino.

(1967:138) hevdet at ”Ingen annen enkeltfaktor har som de private utleierne, særlig enkelte av de amerikanske agenturene, bidradd til at film og kino gjennom årtier ble betraktet som et tivoli”.

Men kommunalsystemet svekket trolig utviklingen av den norske filmproduksjonen. ”Sirkeløkonomi-systemet” som ble benyttet i andre land var ikke mulig i Norge, der pengene fra kinoene gikk til kommunekassene. Filmprodusentene slet økonomisk, og filmproduksjonen gikk til dels i stå. Vi kan sammenligne med Danmark og Sverige, som begge opplevde en gullalder innen film fram til slutten av 1920-tallet. Da fikk lydfilmen sitt gjennombrudd, og dette gjorde det vanskelig for små språkområders filmer å hevde seg utenfor egne grenser. Samtidig gav lydfilmene muligheter for en utvikling av filmen på et nasjonalt kulturelt grunnlag.

3.6 Mellomkrigstiden

Først fra 1920-årene ble grunnlaget for norsk filmproduksjon lagt. Kinoene hadde vært i oppgang gjennom krigstiden og de første årene etter. Der KKL hadde tatt over, var det vanlig at kommunen brukte overskuddet fra kinoen til kulturelle formål, som bibliotek, musikkliv og kunstgallerier. Men tidlig på 20-tallet satte den økonomiske krisen inn, med blant annet massearbeidsledighet som resultat. Folk hadde ikke lenger råd til å gå så mye på kino som tidligere, og kinoinntektene raste nedover. Nå ble kommunene nødt til å fokusere på det økonomiske utbytte i større grad enn tidligere, med den følge at programmene som ble vist var av det kommersielle slaget for å få inn mest mulig penger, samt at overskuddet fra kinoen ikke lenger ble øremerket for kulturtilbud, med ble brukt til andre forefallende og sårt tiltrengte kommunale formål⁹. I tillegg til disse nye økonomiske bekymringene, fikk kommunene et hardt slag fra Finansdepartementet, som i 1921 innførte 10 % billettavgift eller såkalt luksusskatt av billettinntektene som skulle innbetales direkte

⁹ Mange kommuner hadde øremerket overskuddet fra kommunal kinodrift til kommunale kulturformål ved overdragelsen, blant annet for å kompensere for at det ikke lenger kom slike tilskudd fra de kommunale brennevinssamlagene.

til staten, noe som fikk følger for både billettprisen, besøket og kinoenes økonomi (Disen 1997:73). Liknende avgifter ble i samme tidsrom innført i en rekke andre europeiske land, men her var formålet som oftest å beskytte nasjonal filmproduksjon¹⁰ mot utenlandsk konkurranse, og da først og fremst den amerikanske.

KF var klar over sammenhengen mellom vekseldriften av kino og produksjon, og det var denne organisasjonen som brøytet vei for profesjonelle norske filmer ved å starte produksjon. KFs innsats fikk stor betydning fordi filmene de produserte ble svært populære, samt at de fikk vist at det fantes både behov og muligheter for norskprodusert film i det norske markedet. Lykken som filmprodusent ble dessverre kortvarig, for da den økonomiske krisen i 1925 satte inn for fullt, ble situasjonen for KF så vanskelig at de helt måtte gi opp produksjonen. For at ikke produksjonen skulle gå helt i stå, oppnevnte KKL en komité som skulle jobbe for å forberede produksjon, og dette ble kimen til det som sju år senere skulle bli Norsk Film A/S.

I tiden 1920-1931 ble det produsert 28 spillefilmer, 6 av KF, de 22 andre av 12 private selskaper (Evensmo 1967:142). Dette skulle være symptomatisk for norsk filmproduksjon i flere årtier fremover; de økonomiske vilkårene var så harde at det var vanskelig for produksjonsselskaper å opprettholde driften og således skape et varig, planmessig, profesjonelt og stabilt produksjonsmiljø som kunne gi verdifull erfaring og vekstmuligheter for filmkunstnere og teknikere. I stedet ble det stor spredning i kreftene, noe som gav seg utslag i mange små selskaper som bare produserte en til to filmer før de opphørte å eksistere.

Så den nasjonale filmproduksjonen slet hardt. Med det særskilte kommunale systemet vi hadde innført i Norge, falt muligheten bort for privat filmproduksjon etter mønster fra de andre vestlige land, der inntektene fra de private kinoene gikk tilbake til

¹⁰ Det ulike avgiftsnivået på henholdsvis nasjonal og importert film viste at man i utlandet ønsket å beskytte den nasjonale produksjonen. Noen lignende proteksjonistisk avgiftspraksis ble ikke innført i Norge, med unntak av en kortere periode under 2. verdenskrig.

filmproduksjon. Muligheten for private til å kunne opparbeide seg et bærekraftig selskap som videre kunne finansiere filmproduksjon var rett og slett falt bort i den tøffe konkurransen med kommunene.

En av de som klarest så dette problemet var en som skulle bli en av de sterkeste skikkelsene i norsk film- og kinohistorie, Kristoffer Aamodt. I 1929 ble han valgt til formann i organisasjonen KKL, og i 1934 tok han i tillegg over som kinodirektør i Oslo. Han så det som en nasjonal kulturoppgave å sikre en stabil filmproduksjon, og mente at slik forholdene var, måtte kommunene bane vei for dette. Men i tillegg pekte han ut en annen sterk, men motvillig aktør som han mente måtte være medansvarlig, og det var staten (Evensmo 1967:170).

Året etter Aamodt tiltrådte som formann i KKL, gjorde forbundet sitt første fremstøt overfor staten for å få norsk film anerkjent som nasjonal kulturoppgave med krav på økonomisk støtte: «Det er av den aller største kulturelle betydning at våre kinematografer kan få film i norsk språk, og reisningen av en norsk filmproduksjon er en nasjonal oppgave som må løses.» (Ibid.). Og forbundet hadde konkrete forslag; av de 10 prosentene som ble tatt av staten i luksusskatt på filmframvisning, skulle 3 prosent avsettes til et fond for oppførelse og drift av et moderne lydfilmatelier og til opptak av norske filmer. Luksusskatten på norske filmer skulle ettergis inntil det var reist en nasjonal filmproduksjon, og disse 10 prosentene skulle betraktes som et produksjonsbidrag til vedkommende produsenter. Noe svar fra finansdepartementet kom ikke, men i budsjettforslaget for 1931 sto det at tidens finansielle forhold ikke tillot å gi avkall på noen skatter.

I perioden 1920-30 hadde staten fått inn 14,6 millioner kroner i kinoskatt, uten at en krone av disse midlene ble tilbakeført for å utvikle norsk filmproduksjon. I samme tiår var 35 millioner gått ut av landet i form av filmleie (Ibid.:179). I 1934 ble imidlertid luksusskatten satt ned fra 10 til 5 %, som en motytelse til at de kommunale kinoene forhøyet filmleien fra 35 til 40 %. Antakeligvis var det underforstått fra statens side at økningen på 5 % i filmleien skulle komme produsentene, og ikke filmleiebyråene, til gode. Nedsettelsen av luksusskatten kan således representere det

første skritt i retning av en statlig støtte til filmproduksjonen, ettersom myndighetene med dette ga avkall på skatteinntekter (Astrup 1984:16). Men allerede året etter ble det tydelig for alle at filmen hadde langt igjen før den ble betraktet som likverdig med scenekunsten. For nå ble det nemlig årlig satt av statlige støttebevilgninger til Nationaltheatret, Det Norske Teater og Den Nationale Scene i Bergen, og det skulle ta ennå 11 år før regjering og Stortinget stilte filmen på like fot med scenekunsten med hensyn til statsstøtte (Evensmo 1967:181).

3.7 Norsk Film A/S

I 1932 ble Norsk Film A/S opprettet, og selskapet ble i helhet eid av kommuner som tegnet aksjeposter¹¹. Formålsparagrafen lød som følger: «Norsk Film A/S har til formål å oppta film, helt eller delvis å finansiere norske filmopptagelser samt foreta andre disposisjoner til fremme av norsk filmindustri og hva dermed står i forbindelse» (Evensmo 1967:183). Med atelieret reist på Jar i Oslo noen år etter, var neste utfordring å skaffe kapital til filmproduksjon. I 1935 vedtok KKL å reise et produksjonsfond ved at alle de kommunale kinoene skulle innbetale 1 % av sine billettinntekter gjennom en femårsperiode, en ordning som skulle vise seg å bli fornyet. Året etter ble den første filmen på Jar spilt inn, og det så ut som forholdene skulle lysne for norsk filmproduksjon. Samme år som Norsk Film A/S produserte sin første spillefilm, spilte norske filmer inn 0,6 % av kinoenes samlede billettinntekter. 3 år etter var andelen oppe i 10,4 %, og i de påfølgende årene fortsatte den å stige.

Med opprettelsen av Norsk Film A/S fikk Norge en internasjonalt sett unik offentlig film- og kinoordning. Systemet representerte en vertikalt integrert filmøkonomi, der det offentlige gjennom kommunene var involvert i alle leddene i næringskjeden, fra produksjon (Norsk Film A/S fra 1932), via distribusjon (KF fra 1919) til kinoframvisning (KKL fra 1917) (Solum 2004:9).

3.8 Okkupasjonstiden

Under den 2. verdenskrig og de 5 årene under tysk okkupasjon, ble det gjennomsnittlig laget flere norske spillefilmer enn i noen tidligere 5-års periode, hele 21 stykker (Evensmo 1967:235). Folk gikk også mer på kino enn tidligere, og det skyltes ikke bare at tyskerne gikk på forestillingene. Billetinntektene økte kraftig i perioden, både på grunn av økte billettpriser og flere besøk. Når folk fortsatte å gå på kino til tross for at bransjen nå var styrt og drevet av NS, lå en av årsakene i at film og kino ennå ikke var godtatt som et nasjonalt kulturområde, men fremdeles ble ansett som enkel folkeforlystelse. Filmen kom rett og slett ikke inn under den kulturelle motstandskampen, fordi mange ikke så noen sammenheng mellom nasjonale verdier og kino. Dersom Norge hadde utviklet en filmkunst det sto glans av, og som rangerte på linje med andre kunstgrener, ville situasjonen i krigsårene sannsynligvis sett annerledes ut. Et annet moment var at det var pengerikelig blant folk, og ikke mye annet å bruke penger på (Disen 1997:101). Men til tross for godt oppmøte på filmfremvisningene, var det også demonstrasjoner rettet mot tyskerne, og spontane kinostreiker i forbindelse med fremvisning av nazistisk propaganda.

Men selv om tyskerne og NS kunne være fornøyde med blomstrende kinodrift og livlig aktivitet på Jar, så klarte de ikke, bortsett fra med ett unntak, å få den norske filmproduksjonen til å vokse i nasjonalsosialistisk ånd. Det nazikontrollerte produksjonsapparatet leverte i stedet enkle lystspill og farser¹². Heller ikke filmfolkene som faggruppe dannet noen motstandsfront, men tilpasset seg føyelig nazistenes regler. Dette grunnet sannsynligvis i at gruppen i stor grad besto av forretningsfolk som var opptatt av å tjene penger og få endene til å møtes, framfor å kjempe for norsk kultur og føre motstandskamp. De fortsatte å jobbe så lenge de

¹¹ Det gikk ut en egen anbudsinnbydelse til kommunene da Norsk Film A/S ble opprettet, men ikke alle kommuner som hadde kommunale kinoer ble aksjeeiere i selskapet.

¹² Imidlertid var dette i tråd med Goebbels' tanker om filmens rolle i det nasjonalsosialistiske samfunn, der propagandafilm skulle være forbeholdt partimedlemmer og soldater, og ikke var tilsvarende egnet overfor det brede publikum, som skulle få utspreidelse fra den grå og tragiske krigshverdagen (Brandt 1987:22-23).

hadde sjansen, og valgte temaer ut i fra underholdning og kasse, fremfor å satse på kunstnerisk engasjement (Evensmo 1967:238-239).

Det som gjør okkupasjonstiden spesielt interessant i forhold til utviklingen i norsk film- og kinobransje, er at det var i denne perioden Norge for første gang fikk en offentlig filmpolitikk på statlig nivå. Den som skulle bli sentral i dette implementeringsarbeidet, var en av datidens mest sentrale innen norsk filmbransje, Leif Sinding¹³. Sammen med "Film- und Theaterkommissar" Müller-Scheld utarbeidet han i løpet av høsten 1940 planer for det første statlige administrative organ for norsk film, Statens Filmdirektorat. Denne administrative nyordningen ble underlagt en annen administrativ nyordning; Kultur- og folkeopplysningsdepartementet. 1. januar 1941 ble direktoratet opprettet, med Sinding i direktørstolen (Dahl m. fl. 1996:173). Etter dette tok det ikke lang tid før det kom en del nye retningslinjer å forholde seg til for filmbransjen. Statens Filmkontroll, som ble opprettet som sensurorgan ved innføringen av kinoloven av 1913, ble opphevet, og sensurarbeidet ble overført og direkte underlagt Filmdirektoratet. Det ble videre innført en regel om at man måtte få autorisasjon fra direktoratet for å distribuere og produsere film, og filmimport ble også direkte underlagt direktoratet. Men over ett område fikk ikke Sinding kontroll, og det var over de kommunale kinoene. Disse var underlagt innenriksdepartementet, som var satt under ledelse av Quisling-administrasjonens Albert Hagelin. Han var ikke interessert i å frata kommunene inntektene de fikk gjennom den kommunalt drevne kinodriften, og Sinding fikk dermed ikke gjennomført den kampsak han hadde kjempet for i årevis. For ham representerte det kommunale systemet en ulykke for norsk film, fordi han mente at systemet hadde ødelagt mulighetene for å få en norsk filmproduksjon etter mønster fra andre land, der man benyttet det tidligere nevnte sirkeløkonomisystemet.

¹³ Sinding hadde regissert flere stum- og lydfilmer, var filmtidsskriftredaktør, og hadde dessuten markert seg sterkt som motstander av kommunaliseringen.

Luksusskatten på filmfremvisningene ble drastisk hevet av nazistene. De økte skatteinntektene samt inntekter som kom fra filmdistribusjonsvirksomhet gikk til Statens Filmfond, og ikke som tidligere til Finansdepartementet. Ved krigens slutt sto det nær 10,6 millioner kroner igjen i fondet, noe som har blitt hevdet å være den utløsende årsak til at staten de første årene etter krigen gikk inn for å støtte norsk filmproduksjon (Dahl m. fl. 1996:199). De økonomiske midlene nazistene etterlot seg gjorde det rett og slett økonomisk mulig for staten å gjennomføre en ny og etter hvert offensiv politikk på filmområdet.

4. 1946-1970: Norske statsmyndigheter kommer på banen

4.1 Holdningsendring på høyeste nivå

Etter krigen skjedde det store vendepunktet for norsk film ved at statlige myndigheter endret holdning til filmmediet, og gikk inn for å støtte og opprettholde en nasjonal filmproduksjon. Film ble nå oppgradert til å falle inn under definisjonen *kultur*.

Bakgrunnen for statens endrede holdning bunnet i flere årsaksforhold.

Først og fremst er det viktig å nevne at statens engasjement utvidet seg generelt på mange samfunnsområder etter krigen i sin omforming fra en beskjeden offentlig sektor til den moderne velferdsstat (Olsen 1987:126). De statlige myndighetene skulle bygge landet opp igjen etter krigen, og satsing på kultur basert på norsk identitet og egenart var en viktig del av dette. Etter hvert som okkupasjonstrykket økte, hadde alle former for nasjonal kultur og det som kunne sies å være norsk kommet i et nytt lys. I tillegg sto en ny generasjon filmskapere klare til å ta fatt på nye typer filmarbeid, de hadde fått nok av inspirasjon og materiale under krigen, og sto nå klare til å formidle dramatisk stoff om landets frihetskamp, noe som ikke akkurat passet i kategorien lettbeint underholdning. Men at myndighetene så raskt og umiddelbart etter frigjøringen viste interesse overfor filmbransjen, skyltes i følge Astrup (1984:19) engasjerte filmfolks initiativ, og da spesielt Rolf Stranger og Kristoffer Aamodts. I tillegg må satsingen på filmområdet ses i sammenheng med arbeidet som ble gjort på andre kulturelle virksomheter, som med etableringen av Riksgalleriet, Rikskonsertene og Riksteatret (Ibid.).

Et annet moment som var av stor betydning, var at myndighetene innså at norsk filmbransje befant seg i en særstilling på grunn av innføringen av kinoloven i 1913. Med kommunaliseringen av kinoene forsvant muligheten for å bruke kinooverskuddet til produksjon av film. Som tidligere nevnt gikk pengene fra

kinovisningene til kommunene, som brukte overskuddet til tiltrengte kommunale formål. De norske produsentene slet dermed hardt for å klare å finansiere filmene. En offentlig erkjennelse av at kinoloven hadde ødelagt mulighetene for privat filmproduksjon av betydning, i kombinasjon med at film ble tatt seriøst og betraktet som kultur, medførte at de statlige myndighetene så det som nødvendig å trå støttende til med økonomiske tiltak til sektoren. Skulle Norge ha produksjon av filmer, måtte noe gjøres med filmproduksjonens vilkår.

Likevel må nok nazistenes innføring av en statlig filmpolitikk, med opprettelsen av Statens Filmfond på nærmere 10,6 millioner kroner, sies å være en utløsende faktor for den statlige støtten som nå skulle komme bransjen til del.

Med Stortingsproposisjon nr. 2 for 1946/47 begynner et nytt kapittel i norsk filmhistorie. Holdningsendringen til mediet fra høyeste hold kommer klart til uttrykk i proposisjonen, blant annet med følgende utsagn:

«Filmen er blitt en av de mest betydningsfulle faktorer både til godt og ondt i det alminnelige kulturliv. Ikke minst gjelder dette for oppsedingen av barn og ungdom. I det offentlige ordskiftet er det i stigende grad blitt pekt på betydningen av at en utnytter de store muligheter filmen har som positiv kulturfaktor. Det er ikke nok å føre en viss kontroll med den film som bys fram av filmindustrien, en må aktivt støtte produksjonen av film som har kulturell verdi. Ved siden av dette vil det også alltid være en oppgave av nasjonale og valutamessige grunner å stimulere produksjonen av norsk underholdningsfilm som en motvekt mot det overveldende antall av utenlandske filmer.»

At myndighetene nå innså at bransjen var avhengig av økonomiske tiltak for å kunne eksistere, viser det videre sitat fra proposisjonen: ”De økonomiske vilkår for norsk filmproduksjon må også bedres i vesentlig grad, hvis den skal bli levedyktig.” Slik systemet ble etter 1946, var det staten som tok hovedansvaret for filmproduksjonen, mens filmfremvisningene forble de kommunale kinoenes ansvar.

Umiddelbart etter den tyske kapitulasjonen i 1945 ble film- og kinobransjen reorganisert på sitt gamle grunnlag, og Kristoffer Aamodt ble gjeninnsatt i sine gamle verv. Han satt i ledelsen av KKL, var styreformann i Norsk Film A/S, og kinodirektør i Oslo. Han var med andre ord en svært sentral mann i filmmiljøet. I 1946, som et bevis på myndighetenes nyvunne interesse overfor filmbransjen, innkalte daværende statsråd i Kirke- og undervisningsdepartementet, Kaare Fostervoll, filmfolkene til et rådgivende møte. Her la Aamodt fram sitt syn på statens ansvar for filmen som nasjonal kulturoppgave. Han la frem flere konkrete forslag, som at alle filmsaker burde sortere under Kirke- og undervisningsdepartementet, samt at det burde opprettes et Statens Filmråd som skulle tjene som departementets rådgivende organ (Evensmo 1967: 262). Han foreslo også at nazistenes etterlatte filmfond på 10,6 millioner kroner skulle benyttes til å danne grunnlaget for et såkalt Statens Filmfond. Dette fondet skulle sikre videre utbygging av filmatelieret på Jar, og dessuten brukes til å støtte filmproduksjon generelt (Ibid.).

Fostervoll satte etter hvert disse forslagene ut i livet. Statens Filmfond ble opprettet som en særskilt institusjon, direkte underlagt finansdepartementet (Astrup 1984:20). Fondet ble opprettet med de 10,6 millioner kronene som nazistene hadde etterlatt seg som grunnkapital, men uten videre tilskudd fra 5 % av kinoskattene som KKL hadde henstilt Stortinget om å bevilge årlig.

I januar 1947 fulgte regjeringen nok et forslag fra Aamodt, og opprettet Statens Filmråd, som senere fikk navnet Statens filmproduksjonsutvalg. Rådet tjente som Kirke- og undervisningsdepartementets rådgivende organ for alle filmsaker. Det vurderte ferdigproduserte filmer etter hvert som de kom ut på markedet, og avga i ettertid sin vurdering gjennom skriftlige innstillinger direkte til departementet (Berg 1970:1.6). Velviljen fra staten var åpenbar, men myndighetene viste med dette en mangel på forståelse for hvor kostbar en filmproduksjon var på grunn av sine tekniske krav. For produsentene var det helt avgjørende med en støtteordning der støtten kunne kalkuleres inn i budsjettene på forhånd, før man satte i gang med

produksjon, i stedet for å gå rundt å håpe på en mulig bonus i form av offentlig premiering i etterkant.

Året etter opprettelsen av Statens Filmråd ble Norsk Film A/S omorganisert, der det nye var at staten gikk inn som B-aksjonær sammen med kommunene. Samme år ble Norsk Bygdekino opprettet, og med dette befestet filmen sin plass i en bred samfunnsmessig sammenheng, og fremsto som en klar offentlig erkjennelse av at film var å anse som en nasjonal kulturoppgave. Andre momenter i tiden viste også holdningsendringer til film som kunstart. Ved siden av statens medvirkning fra 1946 og de nye utadvendte filminstitusjonene, ble filmen fulgt med langt større oppmerksomhet og omhu enn før blant journalister. Det ble nå vanlig å skrive om og vurdere filmers kvalitet. Også filmene endret seg i denne perioden. Farsene kom sjeldnere, og filmproduksjonen gjennomgikk en utvikling i bredden. Nå dukket det opp dokumentarfilmer, dukkefilmer og barnefilmer i tillegg til spillefilmene.

Til tross for statlig holdningsendring og erkjennelse av ansvar, ble det mest fagre ord de første årene etter krigen, og lite økonomisk støtte. Gjennomføringen av politikken samsvarte rett og slett ikke med den uttrykte velviljen. Som et illustrerende eksempel på dette kan det nevnes at det i Stortingsproposisjon nr. 85 for 1948 ble lagt fram et forslag om helhetlig støtte av norsk filmproduksjon. For å få til dette skulle det bygges en ny innspillingshall i Norsk Film A/S som skulle påbegynnes straks etter 1950. Midlene til bygging lot imidlertid vente på seg, med det resultat at innspillingshallen ikke sto ferdig før siste halvdel av 1970-tallet.

Den uttrykte imøtekommenheten skyltes heller ikke bare at film nå var blitt omdefinert og oppgradert til kulturprodukt med dertil rettmessig krav om støtte. Myndighetene hadde også en økonomisk og valutamessig begrunnelse for å støtte nasjonal filmproduksjon, som også kom til uttrykk i sitatet hentet fra Stortingsproposisjon nr. 2 for 1946/47 (se side 37). Etter krigen var det mangel på dollar, og ved å produsere filmer i hjemmemarkedet reduserte man behovet for filmimport, noe som medførte at utlegg i fremmed valuta ble redusert (Astrup 1984: 21).

Et annet eksempel var luksusskatten på filmfremvisningene som Finansdepartementet hadde innført i 1920. I 1945 lå luksusskatten på 25 % av brutto billettinntekt på norske filmer, 40 % for utenlandske. KKL og filmbransjen argumenterte iherdig for å få fjernet eller nedsatt skatten, men disse inntektene var blitt en viktig inntektskilde for staten. I praksis var det slik at de statlige bevilgningene til filmformål svarte omtrent til det staten tok inn i avgifter fra fremvisning av de norske filmene, 300- 400 000 i året (Evensmo 1967:264). Fagre ord og ønsker var med andre ord slett ikke nok. Etterkrigstidens entusiasme og arbeidsiver blant filmfolk ble nå gradvis avløst av lediggang. De som prøvde seg, fikk rett og slett ikke endene til å møtes på grunn av de høye skattene.

Det ble også problematisk å gjennomføre særfordeler for norske filmer fordi dette brøt med GATT-avtalen om frihandel som Norge hadde undertegnet i 1947 (Astrup 1984: 33). Avtalen innebar nemlig likebehandling av norsk og utenlandsk film. Den 1. juli 1950 trådte GATT-avtalen i kraft. Heller enn å senke skatten for de utenlandske filmene, valgte myndighetene i 1950 å heve luksusskatten til 40 % også for de norske filmene (Dahl m. fl. 1996:199). Det økte skattetrykket medførte en enda vanskeligere økonomisk situasjon for norsk filmproduksjon. Støtten filmprodusentene fikk fra 1946 skulle være en refusjonsordning for innbetalt skatt, og hevingen av luksusskatten aktualiserte spørsmålet om nye former for støtte for å sikre at de kulturpolitiske målene for norsk filmproduksjon skulle bli realisert. Løsningen ble stønadsordningen av 1950.

4.2 Stønadsordningen av 1950

Stønadsordningen av 1950 var den første offentlige støtteordningen for filmproduksjon i Norge. I Stortingsproposisjon nr. 1 for 1950/51 kom det klart fram hva målsettingen for den nye kulturpolitikken innen film skulle være:

«Departementet legg vekt på at det blir produsert så mykje god norsk film som råd, både av kulturelle grunnar og økonomiske». Verdt å nevne er at det fra 1946 var en uttrykkelig forutsetning fra regjeringen og Stortinget at bevilgningene til filmformål

ikke skulle overstige det staten tok inn i avgift ved visningen av norske filmer, og slik ble det helt frem til 1968 (St. meld. nr. 17 (1981-82):24). Opprettelsen av stønadsordningen ble av filmbransjen likevel oppfattet som et stort fremskritt, og at myndighetene nå stilte opp med mer enn bare fagre ord og ønsker for norsk filmproduksjon.

Departementet og Statens Filmråds hovedprinsipp med den nye ordningen var at alle produsenter skulle få en viss økonomisk sikkerhet. Systemet tok sikte på å skape et trygt fundament for filmproduksjon ved å redusere den store økonomiske risikoen som tidligere hadde hemmet tiltak og planlegging. Produsentene fikk garanti mot tap, samtidig som de måtte gi avkall på sjansen til økonomisk vinning av betydning (Evensmo 1967:289). Bevilgningene ble vurdert under ett, og fordelt over all produksjon, slik at den sterkere betalte for den svakere. Ordningen var utarbeidet som en form for solidaritetsprinsipp for filmbransjen. Bevilgningene som ble gitt til filmstøtte tilsvarte som tidligere nevnt fremdeles luksusskatten som kom statskassen til del gjennom innbetalingen fra visningene av de norske filmene, og la derfor stramme rammer rundt omfanget av den økonomiske støtten.

Rent konkret fungerte ordningen slik at enhver produsent fikk sikkerhet mot underskudd på to vilkår som begge måtte være oppfylt for å være garantert støtte:

1. Produksjonsomkostningene måtte ikke overstige 300 000 kroner, som var regnet som gjennomsnittsbudsjettet på en spillefilmproduksjon. Dette beløpet ble hevet til 350 000 i 1953. I årene etter krigen hadde produksjonskostnadene per film ligget noe under dette beløpet, noen litt over, og bare unntaksvis hadde produksjonskostnadene oversteget 400 000 kroner (Ibid.). Dette betydde i klartekst at dersom en film ikke spilte inn nok til å dekke produksjonskostnadene, skulle staten dekke differansen. For å stimulere til kvalitet skulle det i tillegg innføres premiering av de beste produksjonene og enkeltprestasjoner.

2. Det ble innført et kvalitetskrav som skulle evalueres av Statens Filmråd. Filmene skulle fylle ”dei minstekrav ein må kunne stilla til norsk filmproduksjon i dag”

(Ibid.). Dette kravet skulle vise seg å være så generelt og lite målbart at det skulle by på store problemer. Uten bestemte retningslinjer for kvalitetsvurdering ble resultatet at absolutt alle filmer nærmest automatisk fikk utbetalt støtte frem til 1953.

Garantiordningen av 1950 tok konsekvensen av at kinodrift var kommunal, og at filmproduksjon dermed var gjort avhengig av offentlig støtte. Ordningen var til for folk som brant etter å lage film for filmens skyld, i og med at utsiktene for fortjeneste ikke var store. Under denne ordningen fikk entusiastiske filmskapere mulighet til å gjøre en kunstnerisk innsats uten å måtte fri til publikum i økonomisk øyemed (Evensmo 1967:290).

Denne første statlige støtteordningen for norsk filmproduksjon var med andre ord i hovedsak en ordning som var idealistisk begrunnet, fundert på et verdimessig kulturargument der det å sikre og å skape en nasjonal filmproduksjon og å støtte filmkunstnere for kunstens skyld var det sentrale. Alle former for nasjonal kultur kom i et nytt lys etter krigen, og ble ansett som en viktig faktor for gjenoppbyggingen av Norge. Man hadde også fått en utvikling av filmen som medium, med bredere sortiment, og en økende bevissthet om film som kulturfaktor og nasjonalt symbol. Tidligere hadde svenskene kjøpt opp filmrettigheter og filmatisert en rekke norske klassiske litterære verk, noe som også var med på å bevisstgjøre nordmenns holdning til film som et nasjonalt, historisk og felles gode. Argumenter basert på næringsinteresser og økonomi stod ikke sentralt, selv om nyordningen også ble fulgt av det økonomiske argumentet om at Norge ville tjene valutamessig på egenproduksjon av filmer.

4.2.1 Svakheter med 1950-ordningen

Bare to feiltrinn kunne ødelegge for produsentene: at produksjonsbudsjettet ble for høyt, eller at filmene var så innholdssvake eller teknisk ufullkomne at de kunne sies å ikke tilsvare minstekravet. Det skulle vise seg at minstemålet ble liggende lavt.

I 1953 var et produksjonsbudsjett på 350 000 kroner en knapp sum for å produsere en helaftens spillefilm (Dahl 1996:200). For å ligge under støttebeløpet kuttet produsentene budsjettene, og senket med dette kvaliteten. Filmene ble laget så billig som det var mulig, med det resultat at Statens Filmråd bekymret seg over det lave kvalitetsnivået. De kviet seg imidlertid for ikke å dele ut støtte ettersom støtten først ble utbetalt etter at filmen var ferdig produsert, og et avslag fra deres side ville bety økonomisk ruin for produsenten. I 1953 hadde Leif Sindings film ”Selkvinnen” premiere. Filmen ble slaktet av filmkritikerne, og i Oslo ble filmen tatt av plakaten allerede etter tre dager fordi den gikk så dårlig (Ibid.). For første og eneste gang så ikke Statens Filmråd annen råd enn å nekte å utbetale støtte på grunn av at kvalitetskravet ikke kunne sies å være oppfylt¹⁴.

Den fundamentale svakheten ved stønadsordningen av 1950 var med andre ord at bedømmelsen av filmene først skjedde etter at filmene var ferdig produsert, og den økonomiske innsatsen til produsenten var ugjenkallelig. En vurdering av manus og kalkyle i forkant var reformen som måtte komme. Da det ble klart at ordningen skulle vurderes for mulig å bli endret, ble systemet misbrukt. Alle som hadde oppdaget fordelene med systemet stormet til for å dra nytte av stønadsordningen før den ble lagt ned. Så mange og dårlige var produktene, og så tett kom de at helhetsinntrykket ga stønadsordningen dødsstøtet (Evensmo 1967:306). Endringen i det statlige støttesystemet som skulle komme, skjedde ikke som et resultat av holdningsendring hos de statlige myndighetene eller etter påtrykk fra filmbransjen, men som et resultat av at den første støtteordningen ikke fungerte som intendert, samt at myndighetene mistet tiltroen til filmbransjen.

¹⁴ Sinding selv var overbevist at avslaget kom på bakgrunn av hans fortid som nazist. Om dette var en underliggende årsak vites ikke, men filmen blir uansett av filmkritikere betegnet som et lavmål. Som et illustrerende eksempel vises det til Dagbladets filmanmelder Arne Hestnes' kommentar: ”man skulle nesten ha statsstøtte for å se denne filmen!” (Dahl m. fl. 1996:200).

4.3 Støttsordningen av 1955

I 1955 ble støtteordningen endret, og det er interessant å se på denne ordningen i lys av dagens støtteordninger, fordi man fra nå av kan kjenne igjen prinsipper for støtteordninger som praktiseres i dag. Dahl (1996:201) har kalt ordningen av 1955 for et vannskille i det statlige engasjementet. Man får her en overgang til popularitetsbelønning og forhåndsvurdering. Fra nå av kan man si at staten i praksis blir den virkelige filmprodusenten i Norge, fordi det ble sterkere statlig styring over hvilke filmer som skulle produseres.

Garantisystemet, kjernen i Støttsordningen av 1950, ble fjernet og erstattet med et vesensforskjellig, grunnleggende prinsipp. Fra nå av skulle den enkelte films spilleinntekter på kino, det vil si publikumsopplutningen, være avgjørende for størrelsen på støtten (Evensmo 1967:307). Denne ordningen har holdt seg til i dag gjennom det som kalles for billettstøtte.

Billettstøttesystemet (som på denne tiden ble kalt for ”alminnelig” eller ”automatisk” støtte) ble i praksis utformet slik at norske filmer med spilleinntekter på opp til 800 000 kroner fikk utbetalt 30 % av dette beløpet, mens spilleinntekter som lå mellom 800 000 og 1 million fikk 15 %. Inntekter på over 1 million foranlediget ingen ytterligere støtte. Men i praksis var det fremdeles slik at produsentene fikk tilbake i støtte omtrent det staten tok inn i skatt på disse filmene (Evensmo 1967:307).

I tillegg til billettstøtten ble det innført to andre former for støtte. For det første kunne det innvilges særskilt støtte til filmer som ble ansett å være av særlig kunstnerisk eller samfunnsmessig verdi, men kun opp til 150 000 kroner, som var et lite beløp. I tillegg ble det innført statsgaranti for produksjonslån i det private bankvesen, under forutsetning av at prosjektene var forhåndsgodkjent etter en vurdering av så vel kvalitet som kalkyler og finansieringsplan. Norsk Filmråd ble avviklet, og i stedet ble Statens Filmproduksjonsutvalg etablert, et utvalg som helt fram til begynnelsen av 1990-årene var sentralt i tildeling av støtte.

Stønadsordningen av 1955 førte til trangere økonomiske kår for filmprodusentene. Mens statlig premiering og garantisystemet fra 1950 fra myndighetenes side var basert på tillit til bransjen og en forventning om kunstnerisk målbevissthet hos filmskaperne, representerte den nye ordningen tanker hentet fra privat næringsliv, der de mest populære og publikumsvennlige filmene i størst grad ble premiert. Myndighetene gikk med denne ordningen bort fra idealismen, og i retning av kommersialisme i form av at det var markedet, det vil si kinogjengerne, som hadde avgjørende betydning for inntektene til filmprodusentene. Publikum overtok på ett vis Statens Filmråds juryrolle, noe som i praksis innebar favorisering av publikumsvennlige filmer. Ordningen av 1955 medførte med andre ord at muligheten for statsstøtte var avhengig av publikums dom, noe som mange i ettertid har påpekt var en medvirkende årsak til at filmproduksjonen fra andre halvdel av 50-tallet ble dominert av ”lett” underholdning, som farser og lystspill¹⁵.

Filmfolkene protesterte på den nye ordningen, men til ingen nytte. De mente at det var forkastelig at støtten skulle avhenge av publikums holdning til filmen, og at dette ville føre til at ”vanskeligere” kunstfilmer ville bli straffet i form av mindre støtte, mens farser ville bli rundhåndet belønnet når de trakk et stort publikum. I 1957 kunne Norsk Filmforbund dokumentere at av de 14 spillefilmene som var laget etter den nye støtteordningen kom i kraft, var 11 i kategorien ”lett” underholdning (Evensmo 1967:320). I denne debatten ser vi igjen konflikten i filmens dualisme som har gått igjen i hele filmens historie. Vi har brytningen mellom økonomiske interesser på den ene siden, og den kunstneriske på den andre.

Med stønadsordningsdebatten som fortsatte til 1956, satte filmfolkene også fokus på de vanskelige kårene filmproduksjonsselskapene hadde. I perioden 1945-56 ble det produsert 97 norske filmer av 37 forskjellige selskaper, hvorav bare to fremdeles var aktive i 1956. Dette innebar et problem når det gjaldt kvaliteten på filmene som ble

¹⁵ Publikums oppslutning om ”lett” underholdning i disse årene kan også skyldes at det første etterkrigsalvoret med mange ”tyngre” filmer om krigen og motstandskamp nå hadde gitt seg, og at det generelt hersket et mer optimistisk klima.

produsert, ettersom erfaring og kontinuitet hos filmskaperne var nødvendig for å oppnå gode filmer. Det var i forbindelse med dette at filmskaperen Arne Skouen lanserte en idé om å støtte et begrenset antall produsenter for en treårsperiode med mulighet for fornyelse, slik at de skulle sikres stabile og skikkelige arbeidsvilkår for produksjon. Denne ordningen fikk vi først gjennom produsentstøtteordningen i 2001.

4.4 Fjernsynets ankomst

Gjennom 50-tallet steg kinoinntektene mot nye høyder, med en topp i 1960, da inntektene kom opp i 81,5 millioner kroner (Evensmo 1967:312). Men denne positive utviklingen skulle ikke vare, ettersom fjernsynet snart skulle gjøre sitt inntog i de mange norske hjem. I land etter land viste det seg at kinobesøket falt dramatisk etter hvert som fjernsynet fikk innpass, så også i Norge. Her til lands kom driften av fjernsynet i gang i 1960, og allerede året etter begynte nedgangen for kinoene. I 1965 var alt snudd på hodet for de kommunale kinoene, fra å ha store årlige overskudd hadde de nå et samlet driftunderskudd på 3,8 millioner. I rene tall hadde kinoene et besøksantall på 35 millioner i 1960, mens det ti år senere var kommet ned i 18,6 millioner, en reduksjon på 47 % (Disen 1997:202). Flere og flere kinoer gikk med underskudd, men takket være det til tider utskjelte kommunale kinosystemet, kunne likevel mange mindre steder i landet opprettholde kinotilbudet sitt.

Konkurransen fra fjernsynet førte til at kinofilmen utviklet seg langs to hovedlinjer som aksentuerte og ytterligere forsterket dualismen som har eksistert i hele filmproduksjonens historie. For å demme opp mot konkurransen fra fjernsynet satset kinoene i større grad på den dyre underholdningsfilmen som vesentlig var amerikansk-produsert, mens motsatsen til disse filmene var kunstnerisk baserte og seriøse filmer. Dette skapte en polarisering både av filmtilbudet og av publikum.

I løpet av 1960-tallet kom storparten av de mest populære kinofilmene fra en håndfull amerikanske filmstudioer. Filmindustrien var den fjerde største industrien i USA, og filmfabrikkene var fabrikker i bokstavelig forstand, med egne laboratorier der alt av

nye presentasjonsformer ble prøvd ut. De amerikanske filmprodusentene har aldri lagt skjul på at virksomheten er av kommersiell art, og at filmer som ikke tiltrakk seg millioner av seere ikke hadde noe i deres system å gjøre. Film var definert som industri, på linje med andre handelsvarer. Med bakgrunn i konkurransen både fra fjernsynet og de populære amerikanske storproduksjonene, samt en økende nasjonal kulturbevissthet, vokste det i en rekke europeiske land frem nasjonale støtteordninger for filmproduksjon. Også i Norge bekymret både myndighetene og filmbransjen seg i økende grad over den nasjonale filmproduksjonens fremtidsutsikter.

4.5 Luksusskatten fjernes

Helt siden luksusskatten på kinofremvisninger ble innført i 1920, hadde bransjefolk og KKL protestert mot ordningen. Med den dramatiske svikten i publikumsoppslutning som kinoene opplevde på 60- tallet, skjønte Stortinget at det måtte drastiske tiltak til. I 1963 ble kinoskatten redusert fra 30 til 24 %, året etter ytterligere satt ned til 17,5 %, og i 1967 var avgiften på 10 %. På tampen av tiåret kom det hele bransjen i flere decennier hadde ventet på: filmskatten ble fjernet helt. Finansdepartementet begrunnet fjerningen med Momsreformen, der blant annet bøker og aviser ble unntatt meromsetningsavgift. Men av filmbransjen ble fjerningen av filmskatten oppfattet som nok et eksempel på at film nå var blitt stueren, og av myndighetene regnet som et kunst- og kulturprodukt (Hanche, Iversen og Aas 2004:66-67).

Imidlertid ble det innført en frivillig avgift for kinoer med besøkstall på over 100 000. Denne kinoavgiften skulle gå til det nyetablerte Norsk Kino- og Filmfond, som KKL opprettet som en gjenytelse til myndighetene som hadde fjernet kinoskatten. Fondet skulle først og fremst finansiere kino- og visningspolitiske tiltak, som festivaler, etablering av nye kinobygg, lansering av kvalitetsfilmer og utdeling av stipendier. Avgiften var et utspill for å styrke visningssidens kulturelle gjennomslagskraft, og den fungerte solidarisk i den betydning at små kinoer ble særlig tilgodesett i de ordningene som ble finansiert av fondsavgiften. Det var først med Lov om film og

video i 1997 at denne avgiften ble lovhjemlet og gjort gjeldende for alle kinoer, i tillegg til å også gjelde for videoomsetning. Avgiften ble satt til 2.5 % av brutto omsetning, etter at kinoene selv gradvis hadde øket den frivillige avgiftsatsen til 2.6 % (Ibid). Betydningen av fondet var enormt, ettersom det stilte med mange millioner kroner årlig til disposisjon. Frem til 1982, da staten tok på seg fullt ansvar for norsk filmproduksjon, bevilget fondet også 520 000 kroner til Norsk Film A/S årlig (Nistad 2002:169).

4.6 Bakgrunnen for støtteordningen av 1964

Støtteordningen av 1955 var ment å skulle være midlertidig, men ordningen ble stadig fornyet. Kritikken mot ordningen var imidlertid tiltagende fra mange hold. Fra filmfolkenes representasjonsorgan, Norsk Filmforbund, gikk kritikken ut på at ordningen ikke maktet å skape seriøs norsk film og filmkunst, men frembrakte populistiske filmer. Andre parter, som Norske Filmprodusenters Forening og KKL, hadde konsentrert seg mest om å kritisere filmskatten. Andre forhold som pekte mot at en forandring måtte komme, var at finansieringssituasjonen for film hadde forverret seg betraktelig. I løpet av 1959 var Statens Filmfonds midler brukt opp, og betydningen av fjernsynets komme var som tidligere nevnt katastrofalt for kinoinntektene.

På bakgrunn av den forverrede finansieringssituasjonen for film, samt misnøyen fra bransjen selv, opprettet Kirke- og Undervisningsdepartementet i 1961 en komité som skulle evaluere de gjeldene støtteordningene for film, og foreslå eventuelle endringer.

To år etter kom utvalget med sin innstilling. Her slo de fast at norsk filmproduksjon var for lav, kvaliteten på filmene for dårlig, samt at det på grunn av økonomisk usikkerhet og høy risiko manglet stabile produksjonsmiljøer som kunne opprettholde kontinuiteten i filmproduksjonen. Problemet i bransjen var at produsentene la seg på et for lavt kostnadsnivå på grunn av den store økonomiske risikoen ved å lage film, og at dette medførte at kvaliteten ble deretter. Kreftene i produksjonen var også like

spredt som tidligere, i perioden 1955-62 ble det produsert 59 langfilmer i Norge, og bak disse sto 26 produsenter, hvorav bare halvparten hadde produsert en film hver (St. meld. nr. 17(1981-82):31).

Alt dette var klar kritikk av forholdene rundt ordningen av 1955. I det tidsrom ordningen hadde eksistert, hadde 44 spillefilmer mottatt 10 millioner i støtte fra staten ved Kirke- og undervisningsdepartementet. Men i samme tidsrom hadde finansdepartementet fått inn 9,7 millioner gjennom luksusskatten på de samme filmene. Nettoutlegget fra staten i denne perioden til 44 filmer var altså snaue 300 000 kroner (Evensmo 1967:336).

4.6.1 Ordningen av 1964

Komiteinnstillingen anbefalte fire hovedmålsettinger for den nye støtteordningen:

1. De økonomiske vilkårene for norsk filmproduksjon måtte bedres.

Komiteen pekte på forhold i utlandet som viste at filmproduksjonsselskapene gikk tøffere økonomiske tider i møte, på grunn av fallende kinoinntekter (noe man allerede hadde sett i Norge) og økende produksjonskostnader.

2. Kvalitetsnivået på norsk film måtte heves.

3. Antall produserte filmer per år måtte opp.

4. Man måtte satse på å styrke mulighetene for kontinuerlig produksjon i bransjen, og dette måtte gjøres ikke bare i forhold til Norsk Film A/S.

Et nytt og interessant perspektiv ble også fremhevet av komiteen, men dog ikke framsatt som noe hovedmål. Det pekte på behovet for å styrke utdannelsesmulighetene i bransjen for å stimulere rekrutteringen. Dette ble imidlertid ikke gjennomført, men innen filmmiljøet ble dette fra nå av en viktig kampsak. Godt over ti år senere ble det økende kravet om å opprette en norsk filmutdanning delvis

imøtegått ved at det ble opprettet en studieavdeling ved Norsk Film A/S. Først 33 år senere, i 1997, ble Filmhøyskolen på Lillehammer en realitet.

Hovedprinsippene i den nye støtteordningen var en todelt ordning i form av forhåndsstøtte og etterhåndsstøtte, for øvrig ikke noe nytt, men en videreføring av ordningen av 1955. Forhåndsstøtten tok form av å være et statsgarantert produksjonslån eller produksjonsstøtte som alle filmprodusenter kunne søke om. På bakgrunn av en detaljert kvalitetsvurdering av manus, produksjonsplan og budsjett, behandlet det nyopprettede Statens Filmproduksjonsutvalg søknadene, for så å levere sin innstilling til Kirke- og Undervisningsdepartementet som formelt ga bevilgningene. Foruten kvalitetsvurderingen var en forutsetning for å få støtte at produsenten kunne stille med 10 % egenkapital.

Forskjellen på ordningen fra 1964 i forhold til 1955-ordningen var at forhåndsstøtten nå ble sterkere vektlagt. I den første ordningen var forhåndsstøtten forbeholdt det man anså som kunstnerisk verdifulle filmer, mens man nå åpnet opp for å innvilge støtte til alle som oppfylte kvalitets- og formalkravene. Mange flere ville med andre ord bli i stand til å produsere film. Innføringen av denne ordningen viste at myndighetene innså og erkjente at økonomisk sikkerhet var fundamentalt nødvendig for å opprettholde en kontinuerlig nasjonal filmproduksjon, samt at det ikke var tilstrekkelig å utbetale billettstøtte etterskuddsvis. Fra 1964 og frem til i dag har man i sterkere og sterkere grad vektlagt filmprodusenters økonomiske sikkerhet i form av forskuddsvis utbetalinger.

Etterhåndsstøtten, også kalt billettstøtten, var heller ikke nytt, men en videreføring fra ordningen av 1955. Men endringer ble gjort også her. Utbetalingene ble hevet fra 30 til 45 % (55 % for fargefilm) av spillefilminntektene på kino, men i stedet for et tak ved et bestemt beløp, ble grensen for utbetaling regulert i forhold til hva den enkelte film hadde kostet. Innbetalingen av billettstøtten skulle løpe i tre år fra premieredato, og stanset deretter selv om egenkapitalen ikke var dekket inn. Skulle filmen vise seg

å bli en slik suksess at den spilte inn mer enn egenkapitalen og generalomkostningene¹⁶, skulle det overskytende beløpet nedbetale eventuelle statsgaranterte lån gitt som forhåndsstøtte. Billettstøtten var uavhengig av kvalitetskravet, og ble tildelt alle filmer som fylte visse krav som at de var norskproduserte og at de kunne klassifiseres som spillefilm. Endringene i støttesystemet ble godt mottatt av filmbransjen og oppfattet som et fremskritt, og mange så endringene som en tilnærming til det gamle garantiprinsippet fra ordningen av 1950.

Essensen fra 64-ordningen var at det fra staten bare skulle ytes en sum som svarte til filmens egenkapital i tillegg til generalomkostningene. I 1964 ble generalomkostninger satt til 20 % av egenkapitalen. Dette har blitt et prinsipp som fortsatt gjelder for de norske stønadsordningene. I praksis innebar dette at det ble et stort støttepotensiale for filmer med høy egenkapital, men det innebar også høy risiko dersom publikum uteble. Fram til 1992 ble forhåndsstøtten gitt i form av statsgaranterte lån, men gikk så over til å bli direkte statstilskudd.

4.7 Oppsummering for perioden 1945-1969, sett i lys av Olsens statsstyremodeller

Johan P. Olsen (1988:106-108) har utviklet fire statsstyringsmodeller som er velegnet til å illustrere og beskrive ulike perspektiver på statens utviklings- og endringstendenser i etterkrigstiden. De fire styringsmodellene er rendyrkede idealtyper, og i det virkelige liv vil det finnes elementer fra flere av dem som bidrar til å fange opp og beskrive deler av statens mangfoldige aktiviteter. Først og fremst søker modellene å gi svar på hva som er statens oppgaver i samfunnslivet, hvilke roller politisk valgte ledere, statsborgerne og embetsverket skal ha i statsstyret, hvilke

¹⁶ Generalomkostninger, eller dekning av generelle kostnader, er den fortjenestemargin som staten godkjenner at produsentene beregner seg på investert kapital. I dagens forskrifter (gjeldende fra 2002) kalles generalomkostningene for ”administrative kostnader”, og disse tilbakeføres produsenten som utgifter til ”overhead”.

organisasjonsformer som er velegnet, og når og hvordan styresettet endres (Ibid.). Modellene er kategorisert som *Den samfunnsstyrende stat*, *Staten som supermarked*, *Staten som moralsk fellesskap* og *Den forhandlende stat*.

I modellen *den samfunnsstyrende stat* er statens rolle å styre samfunnet ut fra den politiske ledelsens visjoner og planer om hva som er det gode samfunn. De valgte politiske lederne opptrer som samfunnsarkitekter, og borgerne er først og fremst velgere og undersåtter. Den offentlige administrasjonen er nøytral, og har som hovedoppgave å iverksette politiske mål og programmer. Administrasjonen kan endres og omformes av politikerne for å få det til å bli et mer effektivt instrument. Dersom arbeidsoppgavene er vanskelige, uviktige eller rutinepregede, krever spesielle kunnskaper, ferdigheter eller arbeidsmetoder, kan myndighetene velge å delegerer myndighet. Da vil det frittstående fagdirektorat være mest typiske organisasjonsform. Men fristilling gir de politiske lederne et dilemma: sterkt kontrollerte enheter vil ofte vise lite initiativ, og opptre formalistisk (Olsen 1988:121), mens mindre kontroll fra myndighetenes side kan føre til at enhetene legger vekt på egeninteresser eller særinteresser. Fristilling av institusjoner kan derfor innebære både betingelse for og trussel mot politisk styring. Valgte politiske ledere vil foretrekke fristilling i situasjoner der de er avhengige av administrasjonens initiativ og fagkunnskap, der interesseforskjeller er små, der man har klare mål for virksomhetene, og der man lett kan kontrollere måloppnåelse. Endringer i politikken og styringsformene kommer først og fremst som følge av endring av politisk lederskap.

I *staten som supermarked*, også kalt nattvekterstaten, er borgernes rolle totalt snudd på hodet i forhold til i den samfunnsstyrende stat. Her ses borgerne som konsumenter, der statens funksjon først og fremst er i rollen som samfunnsstyrt tjenesteyter. Foruten å sikre ytre forsvar og indre ro og orden, er statens primære oppgave å tilrettelegge for borgernes økonomiske, religiøse og sosiale utfoldelse, og å være en konsument- og klientstyrt tjenesteyter. Ellers skal staten gjøre minst mulig. Staten må følge markedets lover om tilbud, etterspørsel og konkurranse, statsetatene forutsettes

å produsere tjenester på billigste og beste måte, og tilpasse seg borgernes skiftende behov og ønsker. Sentrale verdier for de statlige virksomhetene er overlevelse, økonomisering, fleksibilitet og effektivitet. Endringer i offentlig administrasjon skjer for å tilpasse organisasjonsmønsteret til omgivelsene, og de mest egnede og tilpasningsdyktige organisasjonene ”overlever” konkurransen om ressurser og legitimitet, mens de andre forsvinner (Olsen 1988:125).

Statens oppgave i *Staten som moralsk fellesskap* er å sikre den politiske og moralske orden, som kan gjelde det meste av samfunnslivet eller begrensede deler. Statens verdigrunnlag er bygd på tradisjon og standardprosedyrer, og gjenspeiler prinsipper og oppfatninger som er felles for store deler av befolkningen. Politiske lederes styringslegitimitet er begrenset, ettersom de plikter å forsvare generelle standarder for rettferdighet og rimelighet i forhold til hva som er best for samfunnet som helhet. De moralske standardene rangerer over flertallsstyret, og kan ikke endres. Borgerne på sin side har rettigheter og plikter som skal beskytte hver enkelt i forhold til maktgrupper i samfunnet og det politiske demokratiet. Fellesskapets langsiktige interesse er viktigst, og sentrale ledere forutsettes å forsvare konstitusjonelle regler og felles normer mot det som på kort sikt kan være politisk hensiktsmessig. Statens administrative apparat er ikke nøytrale instrumenter, men bærere av verdier med en egen identitet og ”misjon” som ikke automatisk tilpasser seg kortsiktige påvirkningsforsøk, verken fra politisk ledelse eller andre. Her skjer endring og utvikling gjennom skrittvis tilpasning til skiftende problemer og tilgjengelige løsninger, reformer foregår langsomt, og verken valg eller skiftende politisk lederskap fører til vesentlige endringer av forvaltningen. Staten opptrer mer som gartner enn arkitekt, det skal støtte og ikke styre samfunnet.

I *den forhandlende stat* er det flere konkurrerende og legitime autoritets- og maktsentre som forhandler ut fra egeninteresse og maktstyrke (Olsen 1988:108). Staten er ikke samordnet og klart atskilt fra andre samfunnsorganisasjoner, og de politiske lederne har ikke alene makt til å styre samfunnsutviklingen. Staten er bare en aktør i kampen om utformingen av politikken, og må forhandle med organiserte

samfunnsinteresser, som kan være alt fra kirken til multinasjonale selskaper. Staten selv er også et konglomerat av ulike interesser, der aktører handler ut fra profesjons-, institusjons-, klient- eller fagforeningsinteresser. Borgernes påvirkningsmuligheter foregår ikke bare gjennom valgkanalen, men ved hjelp av interesseorganisasjoner. Konflikter løses med forhandlinger mellom representanter for de berørte gruppene, der organisasjonsformen er interesserepresentasjon vevd inn i et korporativt nettverk av offentlige styrever og råd (Ibid.). I denne modellen er det viktig å vite hvem som deltar i beslutningene på vegne av det offentlige, og hvilke interesseorganisasjoner som er sikret rutinemessig deltagelsesrett i utformingen av den offentlige politikken. Endringer i forvaltningen er resultat av endrede allianser, ressurser og maktforhold. Valg og skifte av regjering har betydning, men vel så viktig er endringer i forholdet mellom profesjoner, organiserte samfunnsgrupper og administrative enheter.

I den første tiden etter 2. verdenskrig var det norske statsstyret karakterisert av et sterkt innslag av den moralske fellesskapsmodellen (Olsen 1988:126), men det hadde også trekk fra den samfunnsstyrende stat. De ansatte i den offentlige forvaltningen hadde livslange og beskyttede karrierer, og de var ofte jurister, med lojaliteten rettet mot lovverket, trekk som er hentet fra den moralske fellesskapsmodellen. Etter frigjøringen fra den tyske okkupasjonen ble det viktig for myndighetene å styrke det nasjonale fellesskapet, det som gjorde at Norge var en nasjon med borgere som delte et historisk og kulturelt fellesskap. Satsing på nasjonal kultur, som i så stor grad som mulig skulle nå ut til alle kroker av landet, kom nå i høysetet. Dette er trekk som man kan kjenne igjen fra den samfunnsstyrende stat. Oppgraderingen av filmens status fra ”enkel folkeforlystelse” til å falle inn under ”nasjonal kultur”, skyltes utviklingen filmmediet hadde gått gjennom, blant annet med større bredde i sortimentet, og det hadde fått økt respekt som kulturformidler av norsk historie, fortellerkunst og norsk tradisjon. Film ble nå ansett som en kulturfaktor med historisk verdi, og et felles gode som kunne komme alle borgerne til nytte og glede.

Nazistenes filmfond på nesten 10,6 millioner kroner kan likevel sies å være den utløsende årsak til at staten så raskt etter krigens slutt bevilget økonomisk støtte til

nasjonal filmproduksjon. Med dette fondet hadde myndighetene fått økonomiske ressurser rett i fanget, og i tillegg fantes det engasjerte norske filmarbeidere som hadde konkrete forslag til hvordan man skulle sette i gang tiltak. Man skulle ha gode unnskyldninger for ikke å gjøre noe. Det var med andre ord ikke bare rendyrkede politiske visjoner om det gode samfunn med satsing på kultur som kan forklare statens engasjement.

Overgangen fra en beskjeden offentlig sektor til ønskene om en stadig mer aktiv stat, på vei til å bli den moderne velferdsstaten, medførte voksende sakslister og at politikerne måtte avlastes for rutiner. Embetsverket fikk derfor overført nye arbeidsoppgaver med utvidede fullmakter til å utøve skjønn. Den stadig mer omfattende sakslista førte til at nye typer ekspertise måtte tas i bruk, og forvaltningen ble oppfordret til initiativ og fleksibilitet. Antall offentlige administrasjonsheter underlagt departementene vokste raskt, og embetsmennene ble stadig viktigere medspillere i utformingen av den offentlige politikken, enten på vegne av sine klientgrupper, eller som forsvarere av ulike institusjoner og verdier. Holdningene og atferden deres ble formet av arbeidsoppgavene de hadde, av profesjonen de tilhørte og av de omgivelsene de samhandlet med. Forhandler- og meglerrollen ble stadig viktigere på bekostning av embetsverkets nøytralitet og forutsigbarhet som særpreget den moralske fellesskapsmodellen. Og ikke minst hadde organiserte samfunnsinteresser fått gjennomslag for sine framsatte krav om rutinemessig rett til å delta og bli hørt i utformingen av den offentlige politikken. Iherdig innsats fra engasjerte filmmedarbeidere og KKL overfor staten hadde vist seg å få stor betydning, spesielt har Kristoffer Aamodt blitt fremhevet som den store pådriveren for å få statlige myndigheter til å engasjere seg for et norsk filmproduksjonsmiljø. Deltagelsesretten for ulike grupper ble sett som en utvidelse av demokratiet. Med denne utviklingen så man helt frem til slutten av 1970-tallet at forvaltningen i stadig sterkere grad gikk i retning av Olsens forhandlende statsmodell.

Statens virkeområde utvidet seg på alle samfunnsområder i etterkrigstiden. Når det gjaldt filmsektoren, bar perioden preg av at statlige myndigheter befant seg i nytt og

ukjent terreng, og dermed delvis famlende prøvde ut flere ordninger der man var usikker på hva resultatet ville bli. Den første støtteordningen var idealistisk fundert, utarbeidet som et solidaritetsprinsipp der alle filmkunstnere skulle inkluderes, og der den sterkere betalte for den svakere. Nå skulle det lages film for kunstens skyld, der alle filmkunstneriske ildsjeler skulle få mulighetene til å prøve seg.

I ordningen som kom i 1955 gikk man bort fra idealismen. Endringen var verken et resultat av holdningsendring til mediet fra myndighetenes side, eller påvirkning av ytre faktorer, men en ren erkjennelse av at den første ordningen ikke fungerte slik myndighetene hadde intendert. Det var gjengs oppfatning, både i filmmiljøet og i forvaltningen, at filmene produsert under den første ordningen ikke holdt kvalitetsmessig god nok standard verken kunstnerisk eller teknisk. I den nye ordningen gikk man til motsatt side. Heretter var det ikke kunstnerisk streben og idealisme, men markedskrefter målt i publikumsoppslutning, samt staten selv i form av forhåndsvurdering, som skulle styre filmproduksjonen.

På 1960-tallet var det tre hovedfaktorer til at støtteordningene nok en gang ble endret, samt at myndighetene imøtegikk filmfolkenes krav om å fjerne luksusskatten på filmfremvisning. To ytre påvirkninger, som nye teknologiske forhold (fjernsynet), samt den økte konkurransen fra utenlandske filmnasjoner, spesielt USA, forverret den nasjonale filmproduksjonens kår, og gjorde det tvingende nødvendig å foreta endringer. I tillegg kom det sterk kritikk og påtrykk fra filmbransjen, spesielt fra Norsk Filmforbund, som ropte på endringer, og kritiserte ordningen av 1955 sterkt. Hovedproblemet slik de så det, var at det fremdeles var en alt for lav norsk produksjon, samt for mange uerfarne filmproduksjonsselskaper. Men etter dette vanskelige tiåret som kulminerte i at staten gav avkall på luksusskatten, gikk norsk film sett med filmarbeidernes øyne inn i lysere tider.

5. 1970-1990: Fra statlig økende engasjement til markedstenkning

5.1 1970-tallet: Økende statlig kultursatsing

1970-tallet var et tiår preget av et sterkt folkelig politisk engasjement, med bakgrunn i kvinnefrigjøring, likestilling, EF-avstemning og utenrikspolitikk. Alt dreide seg tilsynelatende om politikk, og dette gjenspeilet seg også i kulturlivet. Kunstnere av alle slag engasjerte seg, og også staten satset i større grad enn tidligere på kulturlivet. På mange måter kan man si at kunst og kulturliv ble politikk, ettersom det ble vanlig at kunstnere av alle slag uttrykte politiske standpunkter og holdninger gjennom kunsten, noe som også viste seg i valg av tema for mange av filmene dette tiåret.

Statens engasjement i den nasjonale norske filmproduksjonen økte sterkt på 1970-tallet, og de statlige bevilgningene til film steg kraftig i løpet av perioden. I løpet av tiåret ble det i praksis slik at staten nærmest fullfinansierte norsk langfilmproduksjon. I 1974 ble det i regelverket for filmstønad innført en ordning med såkalt tapsdekning. Dette innebar at filmer som ble vurdert å ligge på et spesielt høyt nivå både kunstnerisk og kvalitetsmessig, men som ikke falt i smak hos publikum og dermed måtte se bort fra noe særlig billettstøtte og gikk med tap, kunne få støtte. Ordningen var med andre ord ment å skulle støtte kvalitetsfilm og å gi en viss sikkerhet mot tap for seriøse filmskapere. Fram til ordningen ble fjernet i 1990, ble støtten utdelt til en eller to filmer i året.

Den offentlige andelen av produksjonskostnadene i den enkelte film steg fra rundt 70 % til over 90 % i løpet av tiåret (St.meld.nr.17 (1981-82):7). Årsaken til andelsøkningen skyldtes at filmenes produksjonskostnader økte sterkt, samtidig som mange filmer opplevde besøkssvikt. Med andre ord forverret forholdet mellom inntjening og kostnader seg, og slik som støttesystemet var lagt opp, betydde de økte kostnadene og den lavere inntjeningen at statens andel ble større. De statlige

bevilgningene økte ytterligere på grunn av at det nå ble produsert flere norske filmer enn før. På 1960-tallet ble det gjennomsnittlig produsert 6 filmer i året, på 1970-tallet var produksjonsvolumet hevet til 10 filmer pr år.

Bakgrunnen for de stadig dyrere filmproduksjonene lå i flere forhold. Mange produsenter investerte i nytt opptaksteknisk utstyr, og enkelte filmprosjekter ble mer ambisiøse med hensyn til teknisk kvalitet og valg av tema. Filmarbeidere organiserte seg, og fikk med dette kraftig forbedrede lønns- og arbeidsvilkår. I 1974 fikk Norsk Filmforbund i stand en tariffavtale med produsentene, fra 1976 ble det innført overtidsbetaling, og i 1978 ble det en kraftig økning i lønnsnivået for alle filmarbeidere. Arbeidsmiljøloven som ble vedtatt i 1977 innskrenket imidlertid muligheten for overtidsarbeid, med den konsekvens at filmene måtte bruke flere opptaksdager, og følgelig ble dyrere å produsere. Myndighetene så med økende bekymring på kostnadsnivået, og for å ta del i og kontrollere den økonomiske utviklingen i tariffavtalene ble departementet fra 1980 direkte representert i arbeidsgiversidens forhandlingsutvalg.

For Norsk Film A/S skjedde det en del positive ting på 70-tallet. I 1973 økte staten sin aksjepost til 66 %, og selskapet fikk faste overføringer over statsbudsjettet. Det ble også opprettet en studieavdeling ved Norsk Film som et svar på de stadig sterkere kravene om å få opprettet en norsk filmutdannelse. Selskapets hovedoppgave var å produsere filmer, og å drive et studio for filmproduksjon. Virksomheten skulle sikre et visst antall norske produksjoner, det skulle operere med full kunstnerisk frihet når det gjaldt repertoar, og dessuten sørge for både kvalitet og kontinuitet i norsk spillefilmproduksjon. Selskapet var også ansvarlig for at alle filmfaglige tjenester skulle finnes på ett sted, noe som også skulle komme de private filmproduksjonsselskapene til gode. Norsk Film A/S' repertoarfrihet innebar at selskapet kunne bevilge midler til egne eller andre filmprodusenters spillefilmproduksjoner, samt bidra med støtte til prosjektutvikling og/eller manusutvikling. Selskapet bestemte på fritt grunnlag hvilke filmprosjekter de ønsket å støtte, og med så store midler de ønsket innenfor rammen av sine totalbevilgninger.

Av 99 filmer som ble produsert i Norge i perioden 1970-79, sto Norsk Film AS bak 42.

I 1978 ble statens engasjement vedrørende nasjonal spillefilm ytterligere aksentuert ved at det ble opprettet nok et statseid aksjeselskap for nasjonal filmproduksjon. Selskapet fikk navnet Filmgruppe 1 A/S, og i likhet med Norsk Film A/S opererte det med repertoarfrihet i forhold til de filmer det skulle produsere. Med dette fikk staten to statlig eide og styrte filmproduksjonsselskaper, noe som historisk sett var unikt i den vestlige verden.

Gjennom 1960- og 1970-tallet hadde Arbeiderpartiet satset mye på kommunale kulturtiltak. Med bakgrunn i distriktpolitiske hensyn og med ønske om flere innfallsveier til støtteapparatet, ble Nordnorsk Filmsenter AS opprettet i Honningsvåg i 1978. Senteret, som fremdeles er operativt, er et kombinert forvaltningsorgan og offentlig produksjonsselskap, eid av staten, de tre nordligste fylkene og Nordkapp kommune. Staten dekker så mye som 75 % av driftsutgiftene. Filmsenterets primære oppgave er å dele ut støtte til både produksjon og utvikling av kortfilmer.

De politiske strømningene på 70- tallet gav seg også utslag i det som ble vist på kinolerretene. En ny generasjon filmskapere med politisk bevissthet og interesse gjorde sitt til at de tradisjonelle underholdningsfilmene og farsene måtte dele plassen på kinolerretene med filmer som skildret folks dagligliv, ispedd sosialrealisme og en kritisk holdning til den samtidige økonomiske virkeligheten. Imidlertid slet disse filmene ofte med publikumsoppslutningen, noe som skulle vise seg å få betydning for filmpolitikken det neste tiåret. I 1982 var det samlede besøk på norske filmer 1,23 millioner. Til sammenligning hadde den norske opera og de tolv faste norske teatrene et samlet publikumsbesøk på 1,19 millioner. Dette vil si at de norskproduserte filmene ikke nådde særlig lenger ut til befolkningen enn forestillingene ved teatrene

og operaen. Og i kraft av å være et massemedium, var jo dette et alvorlig problem for den norske filmen¹⁷.

5.2 Problemer med stønadsordningen av 1964

Ved inngangen til 1980-tallet hadde stønadsordningen av 1964 gjennomgått enkelte justeringer, men ikke i form av planmessige tiltak fra myndighetenes side.

Etterhåndsstøtten, som var basert på kinovisningsinntektene, lå nå normalt på 55 %, og ikke som tidligere på 45 %. Dette skyldes at det nesten ikke lenger ble laget filmer i sorthvitt, og selv disse fikk 55 % støtte, fordi denne filmtypen nå faktisk var dyrere å bruke enn fargefilm.

Forhåndsstøtten, som var basert på statsgaranti for produksjonslån fra det private bankvesen, var opprinnelig ment å bare dekke en del av produksjonskostnadene ved den enkelte film. Denne hadde etter hvert utviklet seg i retning av å dekke det meste av produksjonskostnadene. Et krav for å få statsgaranti på lån hadde vært at produsenten måtte stille med minimum 10 % egenandel, men dette hadde nærmest blitt et unntak i løpet av 1970-åra.

Ordnningen med statsgaranti falt dessuten økonomisk uheldig ut både for mottakerne av støtten så vel som for staten, fordi en vesentlig andel av statens filmbevilgninger gikk til bankrenter med vanlig markedsrente. Så mye som 25-30 % av bevilgningene til filmproduksjonen bevilget over statsbudsjettet gikk til å dekke rentene i det private bankvesen. Ordnningen forutsatte dessuten stor grad av kontroll fra departementets side, og budsjettprosedyren ble komplisert fordi det på forhånd ikke var mulig å fastslå bevilgningsbehovet i detalj. For staten kom utgiftene til filmproduksjon først etter filmenes premiere, når billettstøtten skulle deles ut, og ved innfrielse av

¹⁷ I denne forbindelse bør det imidlertid nevnes at det samme år ble bevilget 215 millioner kroner til teater og opera, mens filmområdet fikk 64,9 millioner (St.meld. nr 21 (1983-84):18).

uoppgjorte restlån i henhold til garanti. Dette gjorde det vanskelig å på forhånd beregne nøyaktig hvor store utgiftene ville bli.

Støttesystemet skapte også administrative problemer for myndighetene. Det ble sett som uhensiktsmessig at departementet måtte bruke ressurser på detaljprosedyrer og detaljkontroll med budsjettanvendelsen. Dessuten var det prinsipielt uheldig at departementet var den som formelt avgjorde hvilke produsenter som skulle få produksjonsgaranti. Konstitusjonelt innebar dette at det var statsråden som stod ansvarlig for repertoarutvalget i de norske filmene!

Sett fra filmprodusentenes side var det også mangler med systemet. Før produsentene i det hele tatt kunne søke om å få innvilget støtte, måtte de gjennom en relativt kostbar prosess med manuskriptutvikling, kalkyler og produksjonsplan. Bare 10-20 % av søknadene ble innvilget, noe som innebar at produsentene utførte mye resultatløst og ubetalt arbeid. Filmbransjens samordning ble ytterligere hemmet av den omstendelige beslutningsprosessen som systemet forutsatte. Ordningen rommet få muligheter for å planlegge utnyttelsen av tekniske og menneskelige ressurser ettersom finansieringssituasjonen var så usikker. I tillegg viste det seg også at det kunne være vanskelig for produsenten å få banklån til tross for statsgarantien.

5.3 1980-tallet: Fra idealisme til markedstekning

Ved overgangen til 1980-tallet slet det norske filmmiljøet med det samme problemet som hadde vært gjennomgående i hele den norske filmproduksjonens historie; det private filmproduksjonsmiljøet var preget av omskiftninger og usikkerhet, nye selskaper dukket opp, mens andre forsvant. Av private produksjonsselskaper fantes det bare noen få selskaper som hadde produsert film i en årrekke. I regelen så man produksjonsselskaper dannes for å produsere noen få eller kanskje bare en film, for så å forsvinne etter relativt kort tid.

På 1970-tallet hadde man sett opprettelsen og satsing på flere statlig eide produksjonsselskaper for å bøte på dette problemet. Arbeiderpartiet så det statlige

eierskapet som en garanti for kontinuitet i filmproduksjonen, og kontinuitet var noe som man på sikt også mente ville føre til økt kvalitet. Høyre mente derimot at det statlige eierskapet ikke var en hensiktsmessig måte å drive filmproduksjon på, og at myndighetene heller burde satse på å legge forholdene bedre til rette for de privat drevne produksjonsselskapene (Stortingsmelding nr. 21 (1983-84):37).

5.4 1980-tallets stortingsmeldinger om film

Den aller første stortingsmelding som spesifikt bare omhandlet filmspørsmål, *Filmen og samfunnet*, ble fremlagt for Stortinget av Arbeiderparti-regjeringen høsten 1981¹⁸. Samme høst var det stortingsvalg, og Høyre tok over regjeringstaburettene. Da ble *Filmen og samfunnet* trukket tilbake, og to år etter ble det lagt fram en ny stortingsmelding vedrørende film: *Film i mediasamfunnet*. I ettertid har regjeringer lagt fram filmspørsmål som en del av samlede kulturmeldinger til Stortinget.

Først og fremst var bakgrunnen for at man så behov for en egen filmmelding at statens engasjement på 70-tallet hadde økt sterkt, spesielt i økonomisk forstand, men også i forhold til tiltak rettet mot den nasjonale filmproduksjonen. Ved inngangen til 1981 var situasjonen slik at staten samlet dekket om lag 90 % av utgiftene ved norsk langfilmproduksjon. Samtidig hadde man nå fått to statlige langfilmproduksjonsselskaper. Dette var til sammen det sterkeste statlige engasjementet i filmproduksjonen enn i noe annet vestlig land (St.meld.nr.17 (1981-82):15).

I lys av å være de to eneste stortingsmeldinger som bare omhandler filmspørsmål, lagt fram av henholdsvis en Arbeiderpartiregjering og en Høyre-regjering, er det interessant å se nærmere på meldingene. På tvers av politisk ståsted hadde det statlige engasjementet på filmsektoren ikke vært spesielt kontroversielt. Dette gjenspeilte seg også i de to meldingene som begge understreket behovet for og ønsket om en fortsatt

¹⁸ I 1981 var det Kirke- og Undervisningsdepartementet som administrerte de ulike støtteordningene til filmproduksjon, og forvaltet statens interesser i de offentlige filminstitusjonene. I 1981-82 ble Kultur- og vitenskapsdepartementet opprettet, og kulturspørsmål ble overført til det nye departementet.

nasjonal filmproduksjon. Imidlertid var det på tross av likheter i målsettinger forskjeller mellom meldingene i forhold til hvordan man mente staten best kunne oppnå en tjenlig og hensiktsmessig filmpolitikk. Jeg vil derfor se nærmere på begge meldingene.

5.4.1 Stortingsmelding nr.17 (1981-1982), *Filmen og samfunnet*

St. melding nr.17 (1981-82), *Filmen og samfunnet*, var svært omfattende og tok for seg en samlet fremstilling av alle felt innen film- og kinopolitikken. Som forklaring på statens økte engasjement, gir *Filmen og samfunnet* en utdypende begrunnelse for hvorfor regjeringen anså nasjonal spillefilmproduksjon som så viktig.

Meldingen stiller spørsmålet: ”Trenger vi en nasjonal filmproduksjon, og har vi råd til den?” (Ibid.:24). Som svar vises det til at dette spørsmålet kan man stille om alle former for kulturaktivitet som trenger offentlig støtte for å eksistere. Implisitt i dette erkjente regjeringen at en nasjonal filmproduksjon måtte ha statlig støtte for å overleve. Som kulturpolitisk samlet begrunnelse for å støtte kunst og kultur, og her er argumentene ikke bare gjeldende for film, står det følgende i meldingen:

”For det første ønsker vi å gi hver enkelt i samfunnet mulighet til et rikere liv gjennom opplevelse av kunst og deltakelse i kulturaktiviteter. Dette gir opplevelsesverdier som underholdning og spenning, følelsesmessig engasjement, økt innsikt og erkjennelse. For det andre ønsker vi å støtte kulturproduksjon og kulturell egenaktivitet for å styrke den nasjonale og lokale kulturidentitet. Styrkingen skjer både innad, ved at den nasjonale og lokale kulturen øker bevisstheten hos individene i samfunnet om egen identitet, og utad, ved at landets kulturelle identitet oppfattes og respekteres av omverdenen” (Ibid.:24-24).

For å utdype argumentene til å gjelde filmens område spesifikt, fortsetter meldingen argumentasjonen med at selv om importerte filmer kan dekke en del av dette, ”trenger vi den nasjonale filmkulturen for å opprettholde vår nasjonale kulturidentitet” (Ibid.). For å få til dette vises det til at man trenger filmkunstnere som kan forvalte

filmmediet etter norske behov. Den økte betydningen som den audiovisuelle sektor hadde fått i hele samfunnet gjorde det ytterligere viktig å satse på ”en kvalitativt høyverdig produksjon ut fra et norsk kulturgrunnlag” (Ibid.). Det vises også til at filmen er spesielt viktig fordi den er et sterkt medium som når flere mennesker enn de fleste andre kulturtilbud (Ibid.:6).

Når det gjelder den statlige økonomiske støtten til den nasjonale filmproduksjonen, er det ikke et næringspolitisk argument å finne i meldingen. Tvert imot avviser meldingen at de økte utgiftene til sektoren kan kalles subsidier til næringsvirksomhet. Meldingen hevdet at årsaken til den økte statlige støtten lå i den ugunstige utviklingen i forholdet mellom kostnadene ved filmproduksjon og inntjeningen ved fremvisning, noe som hadde ført til dårligere og dårligere vekstvilkår for filmkunsten, spesielt for små land og små språkområder. Dette var bakgrunnen for at de små og ressurssterke land, som de nordiske, hadde gått foran når det gjaldt å utvikle offentlige støtteordninger for film (Ibid.:24). Med dette som utgangspunkt hevdes det i stortingsmeldingen at det derfor ikke er riktig å snakke om subsidier til en næring, men om bevisste finansierings- og produksjonsordninger på grunnlag av kulturpolitiske vurderinger.

5.4.2 Stortingsmelding nr. 21 (1983-84), *Film i mediesamfunnet*

Som tittelen ”*Film i mediesamfunnet*” antyder, ønsket den borgerlige regjeringen¹⁹ med denne meldingen å se den nasjonale filmproduksjonen i sammenheng med den nye og raske utviklingen av elektroniske billedmedier. Ved overgangen til 1980-tallet hadde den audiovisuelle sektoren fått stadig større betydning for folk flest. Fjernsynet var nå blitt vanlig, videoen var på full fart inn i norske stuer, og det var klart at utviklingen av kabel- og satellittfjernsyn ville få stor betydning i tiden fremover. Hvilke konsekvenser disse nye formidlingsformene ville få for den nasjonale filmen visste man ikke, men man antok at de ville føre til økt forbruk og produksjon av film,

¹⁹ I 1983 gikk Høyre regjeringen over i koalisjonsregjering i samarbeid med Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

og representere nye visningsformer, noe som kunne øke seertallene for norskproduserte filmer.

I stortingsmeldingen pekes det ut to hovedproblemer med den norske filmproduksjonen: den lave publikumsoppslutningen om filmene, samt de økte statlige utgiftene. Dette måtte man få bukt med, og her kom fremveksten av de nye mediene inn. I meldingen uttrykkes det eksplisitt at filmnæringen ikke kunne forvente en videre heving i de statlige midlene. Filmbransjen måtte derfor legge større vekt på ressursbruk og inntjeningsmuligheter. Medieutviklingen åpnet etter regjeringens syn nye muligheter for produksjon og visning av film, ved at framveksten av kabel- og satellittfjernsyn og det hurtig voksende videomarkedet ville skape betydelig større visnings- og inntjeningsmuligheter for bransjen. Dette måtte produsentene heretter aktivt søke å utnytte. Fjernsynet måtte ikke lenger utelukkende ses som en konkurrent for kinofilm, men heller som en alternativ eller supplerende distribusjonskanal. I tillegg til å skaffe nye inntekter til filmbransjen, mente man at et bredere kringkastingsmiljø indirekte ville virke fordelaktig for norsk filmproduksjon. Bransjen ville få grunnlag for et mer stabilt produksjonsmiljø, og gi større muligheter for erfaring med planlegging og gjennomføring av produksjoner.

I mange land, blant annet Danmark og Sverige, var det blitt vanlig at fjernsyn og filmbransjen samarbeidet, noe norske myndigheter også ønsket skulle bli vanlig praksis i Norge. Den forutgående Arbeiderpartiregjeringen hadde satt i gang forhandlinger med NRK for å få til et finansieringssamarbeid ved langfilmproduksjon. Som statlig rikskanal mente man at NRK hadde et kulturelt ansvar for å presentere en betydelig andel norskproduserte programmer, men at disse ikke nødvendigvis måtte produseres av NRK selv. Den borgerlige regjeringen fortsatte forhandlingene med NRK, der målet var å få opprettet et finansieringsfond for norsk langfilmproduksjon, der departementet og NRK årlig skulle skyte inn like store beløp. Meldingen uttrykte for øvrig ikke bare et ønske om samarbeid, men hevdet at NRK faktisk var medansvarlig for norsk filmproduksjon.

Stortingsmeldingen stipulerte tre hovedmål med regjeringens filmpolitikk:

- For det første skulle man ha produksjon av et rimelig antall filmer²⁰ med høyt kvalitetsnivå.
- For det andre måtte man sikre omkostningsbevissthet og god ressursutnyttelse ved produksjon,
- og sist men ikke minst måtte de ferdige filmene nå ut til et stort publikum i form av utstrakt visning (Stortingsmelding nr. 21 (1983-84):7).

Støttesystemet skulle være midlet til å nå disse målene, men man mente at datidens ordning ikke oppfylte disse siktemålene i tilstrekkelig grad. Regjeringen gikk likevel ikke inn for noen omlegging av systemet, men nøyde seg med å foreslå justeringer som skulle sørge for at målsettingene i større grad ble nådd.

5.4.3 Sammenligning av åttitallets to stortingsmeldinger om film.

Begge stortingsmeldingene pekte på den lave publikumsinteressen for de norske filmene, og de økte produksjonskostnadene som medførte stadig stigende statlige økonomiske tilskudd til filmbransjen, som hovedutfordringene for filmpolitikken. I praksis var det nå blitt nærmest statlig fullfinansiering av sektoren. Det var felles enighet om at kostnadsøkningen i produksjonsbudsjettene måtte reduseres, og at andre finansieringsmidler enn de statlige måtte komme inn. Men mens Arbeiderpartiregjeringens melding til dels uttrykker forståelse for økningen i kostnadsutviklingen, er den borgerlige regjeringens melding mer kritisk.

Forskjellen i argumentasjonen kan illustreres med en sammenligning mellom resonnementene i de to meldingene. I Arbeiderpartiregjeringens melding står det at:

”Økningen i Statens finansieringsandel har vært nødvendig for å opprettholde produksjonen av langfilm i Norge. Selv med en egenkapital på kr 100 000, som er

²⁰ Meldingen konkretiserer ikke hva som menes med ”rimelig” antall, i motsetning til stortingsmelding nr. 17 (1981-82), som gikk inn for 15 filmer per år.

vanlig i dag, bringer om lag en tredjedel av produksjonene tap til produsentene”(St. meld. nr 17 (1981-82):37).

Dette står i skarp kontrast til stortingsmelding nr. 21, som kommenterte at:

”Departementet har vanskelig for å se at det er rimelig grunnlag for den sterke omkostningsøkningen i norsk filmproduksjon” (1983-84:25). Videre påpekes det i meldingen at det ifølge regelverket skal være slik at produsenten ”i alminnelighet” skal bidra med minst 10 % egenkapital i produksjonsomkostningene, mens det i praksis har vært satt ”så lavt som 100 000 kroner av et totalbudsjett på flere millioner kroner” (Ibid.:6).

Ifølge stortingsmelding nr. 21 skyldtes økningen i produksjonskostnadene oppblåste budsjetter og grådige filmprodusenter. Man sammenlignet med produksjonskostnadene i Danmark og Sverige, som lå lavere til tross for bedring i lønsvilkår også der. I 1982 lå utgiftene til film i Danmark 40 % under de norske filmene. Fordi norske filmprodusenter bidro med en svært beskjeden andel av finansieringen og dessuten hadde høy prioritet ved tilbakebetalingen av egenandelen, mente departementet videre at produsenten som hovedregel løp svært liten økonomisk risiko dersom han/hun greide å holde seg til den godkjente omkostningsrammen. En film trengte bare å spille inn brutto totalt 250 000 kroner, det vil si bli sett av 15 000 betalende tilskuere, for at produsenten skulle unngå tap. Ettersom de færreste filmene spilte inn noe mer enn en beskjeden andel av produksjonskostnadene, lå inntjeningsmulighetene i selve produksjonsfasen, noe som betydde at produsenten ikke hadde et klart økonomisk motiv for å holde omkostningene nede (Stortingsmelding nr. 21 (1983-84):6). Høye produksjonsomkostninger ville med andre ord gi høyere inntektsmuligheter for produsenten. Departementet mente også å kunne vise til eksempler der produsenter ved å påta seg flere funksjoner i et prosjekt, hadde beregnet seg ”en meget høy samlet inntekt.” For å bøte på dette ville departementet følge nøyer med produsentenes inntekter, og advarte med at det for fremtiden kunne bli aktuelt å stille krav til produsentene om avsetting av midler til senere filmproduksjoner. For å ytterligere

understreke alvorret i situasjonen viste den borgerlige regjeringen til at dersom kostnadsveksten ikke ble dempet, ville produksjonsomfanget av de norske filmene måtte gå ned, stikk i strid med målsetningen om å sikre et visst produksjonsvolum. Veksten kunne heller ikke fortsette fordi det gikk ut over bevilgningene til andre felt i kultursektoren.

Norske filmer gjorde det ikke godt på kino. Det var ikke uvanlig at en film bare spilte inn en brutto billettinntekt på under 10 % av produksjonsbudsjettet. Stortingsmelding nr. 21 mente at inntjeningspotensialet til de norske filmene naturlig nok ble svekket av at Norge var et lite land, og derfor hadde et lite marked, men at dette nok ikke var den eneste forklaring på den lave inntjeningen. ”Norske filmer bør ha større inntjeningsmuligheter, selv på et begrenset hjemmemarked. Det er ikke, og bør ikke være, departementets oppgave å felle kvalitative dommer over enkeltfilmer. Også når det gjelder filmproduksjon, har departementet fulgt den linje at kvalitetsvurderinger foretas av uavhengige organer. Departementet har likevel et ansvar for å påse at de støttesystemer som etableres, over tid bidrar til å fremme kvalitet. Etter departementets syn er kunstnerisk kvalitet og høy profesjonell standard viktige forutsetninger for at filmene skal nå ut til et bredt publikum” (Ibid.:19). Det ble påpekt at det ikke lå noen stimulans til omkostningsbevissthet hos produsentene i støtteordningene, og fordi staten i utgangspunktet dekket mesteparten av produksjonskostnadene, ble publikumsoppslutningen av underordnet betydning for det økonomiske resultat. De endringer departementet gikk inn for skulle derfor stimulere til produksjon av filmer som vekket større og bredere publikumsinteresse.

I *Filmen og samfunnet* ble det derimot lagt vekt på at de offentlige tilskuddene bak hver kinobillett bare utgjorde 15 % av tilskuddet bak hver teaterbillett. Fra denne synsvinkelen kunne man si at bevilgningene til filmformål kom flere mennesker til gode enn de fleste andre kulturformål og dermed var berettiget, selv om norsk film på kino ikke hadde særlig flere tilskuere enn teatrene og operaen til sammen. Meldingen uttrykte likevel bekymring over at mange av de norske filmene manglet publikumsappell, og gikk for tomme hus. Samtidig mente meldingen at det var

urealistisk å tro at norsk film kunne konkurrere med den internasjonale underholdningsindustriens mest påkostede produkter. Med grunnlag i tilbakemeldinger og vurderinger av norsk film som man blant annet hadde fått på internasjonale filmfestivaler, mente man at man hadde grunnlag for å hevde at norsk film lå på et høyt teknisk og håndverksmessig nivå, mens det som oftest sviktet var dramatisk utforming og fortellerteknikk (Stortingsmelding nr. 17 (1981-82):26). ”Det skal imidlertid ikke underslås at den kunstnerisk ambisiøse langfilmen, som har dominert produksjonen, ofte har hatt vanskeligheter med å finne et stort publikum. Dette har sammenheng med ”den smale filmens” problemer generelt, men avspeiler også en mangel på gode og originale manuskripter og regelmessig erfaring og dristighet” (Ibid.:32). Begge meldingene uttrykte med andre ord at kvaliteten på norsk film var for dårlig.

Når det gjaldt statlig eierskap av filmselskaper var regjeringene uenige. Norsk filmforbund hadde overfor Arbeiderpartiregjeringen uttrykt ønske om ytterligere et statlig filmselskap, begrunnet med at det var behov for spredning i de kunstneriske kreftene. Departementet avviste forslaget på bakgrunn av tidens vanskelige økonomiske situasjon, men påpekte at de mente det var en hensiktsmessig modell å ha offentlig eide produksjonsselskaper, og at de derfor ikke så bort fra muligheten ved en senere anledning.

De borgerlige regjeringspartiene var ikke enig, og de stilte seg spesielt kritisk til Filmgruppe 1 A/S, som siden opprettelsen i 1978 hadde produsert tre langfilmer (to var underveis, mens en var blitt avbrutt). ”Etter departementets syn er det vanskelig å se at Filmgruppe 1 A/S har gitt mer verdifulle resultater enn man kunne fått ved alternativ anvendelse av midlene. Verken kunstnerisk eller driftsmessig har gruppen markert seg på spesielt fordelaktig måte.” Man mente også at ”den statlige gruppe” ikke var noen tjenlig modell for norsk filmproduksjon, og at det i det norske fåtallige filmmiljø ikke var naturlig med to offentlige filmproduksjonsselskaper.

”Departementet finner det mer hensiktsmessig å kanalisere statlige støttemidler til filmer produsert av private produsenter, som selv vil ha en risiko forbundet med sine

produksjoner, og dermed også større insentiv til bedre produksjonsresultater” (Ibid.:37). Departementet gikk derfor inn for at selskapet skulle avvikles, og at selskapets andel av garantirammen skulle fordeles på uavhengige produsenter gjennom Statens filmproduksjonsutvalg. Selskapets aktiva og passiva ble overført til Norsk Film A/S.

Når det gjaldt Norsk Film A/S var tonen ikke fullt så kritisk, selv om regjeringen stilte enkelte spørsmålstegn ved driften. Man mente at selskapet fungerte som et stabilt tyngdepunkt i det norske filmproduksjonsmiljø (Ibid.:35), men at det imidlertid kunne reises prinsipielle spørsmål mot at selskapet ble subsidiert både på selger og kjøpersiden, gjennom driftsstøtte og statlige garantier. Selskapet kunne ut fra denne situasjonen ha vanskeligheter med å foreta realistiske kostnadsberegninger, og i lys av dette ønsket man å få belyst forholdet mellom selskapets funksjoner som filmprodusent og produksjonsteknisk senter.

Filmen og samfunnet påpekte at det var et kulturpolitisk problem at det var for lite filmer for barn, og poengterte videre at filmer produsert for barn og ungdom opptil 16 år var en mangelvare i hele den vestlige verden (St. meld. nr. 17 (1981-82):23). For å øke tilbudet for gruppen ønsket man å redusere kravet til lengde for barnefilmer fra 75 minutter til 45 minutter, og å innføre et mål om at ¼ av langfilmbevilgningene skulle gå til produksjon av barne- og ungdomsfilm. Det ble påpekt at å øke importen av utenlandske barnefilmer ikke var ønskelig, delvis fordi det var svært kostbart å gi disse norsk tale i forhold til ren teksting, men også fordi norske barn hadde behov for å se nasjonale filmer som skildret norsk miljø og kultur. *Film i mediesamfunnet* kommenterte ikke satsing på barn og ungdom, men det ble innført billettstøtte til filmer for barn med lengde ned til 45 minutter. Disse fikk imidlertid ikke produksjonsstøtte på linje med langfilm, men ble ansett som ”kortfilm” med de regler som gjaldt for kortfilmstøtte.

Fordelingen av midler til filmproduksjon og kontroll med midlenes anvendelse foregikk i departementet, og det ble mye detaljarbeid. For å lette det administrative arbeidet foreslo Arbeiderpartiet i sin stortingsmelding at departementets

administrasjon av statens stønadsordninger burde overføres til et omorganisert Norsk Filminstitutt etter mønster fra Danmark, Sverige og Finland (St. meld. nr.17(1981-82):49). Etter dette skulle departementets rolle være å fastsette viktige filmpolitiske spørsmål og budsjetttrammene, samt ha den overordnede budsjettkontrollen.

Meldingen påpekte videre at det var et problem at Statens Filmproduksjonsutvalg ikke fungerte som konsulentorgan for søkerne. Det var tydelig at produsentene hadde et større behov for veiledning av både kunstnerisk, praktisk og økonomisk art enn det systemet så langt hadde gitt rom for, jamfør kvaliteten på de norske filmene. Den nye rollen Norsk Filminstitutt skulle få, innebar derfor også å yte praktisk, økonomisk og kunstnerisk bistand til søkerne (St. meld. nr. 17(1981-82):50). Dette forslaget ble ikke gjennomført og heller ikke kommentert i *Film i mediesamfunnet*, men i 1992 gjennomførte daværende arbeiderpartiregjering endringen ved å innføre konsulentvurdering til erstatning for komitévurdering for tildeling av forhåndsstøtte (billettstøtte forble automatisk).

Begge stortingsmeldingene gav uttrykk for at det var ønskelig å legge om garantifinansieringen til tilskuddsfinansiering for å slippe rentekostnadene. Problemet var imidlertid overgangsfasen en slik omlegging ville innebære. I og med at lånegarantien løp i tre år, ville man i disse årene få ekstra uttelling over statsbudsjettet fordi begge systemene ville løpe parallelt. Skulle man legge om fra det ene året til det andre, ville tilskuddene til nye produksjoner komme på toppen av bevilgningene til tap på garantier og statsstønad til eldre produksjoner. På grunn av pris- og kostnadsstigningen ville man i en treårsperiode få mer enn en fordobling av utgiftene til filmproduksjonen og omleggingen ville ført til et betydelig engangsbeløp. Ingen av stortingsmeldingene foreslo en slik endring i ordningen.

5.4.4 Supermarkedsstaten, New Public Management og målstyringskonseptet

Utover 1970-tallet styrket de organiserte filmarbeiderne seg, og fikk både mer innflytelse og tettere kontakt med myndighetene. Olsens forhandlerstatsmodell er

nærliggende å trekke frem for å beskrive forholdene i dette tiåret. Men på slutten av perioden endret det politiske klimaet seg i nesten hele den vestlige verden. Det hersket en oppfatning av at noe vesentlig gikk galt på midten av 1970-tallet, og at det derfor var nødvendig med nytenkning og reformer rundt den offentlige sektors omfang, statens rolle i samfunnslivet og prinsippene for statsstyre (Olsen 1988:119). Samtidig opplevde flere land økonomiske kriser og stagnasjon, noe som økte presset ytterligere for endringer i den offentlige forvaltningen. En konservativ vind blåste over kontinentene, og høyreorienterte regjeringer overtok taburettene i en rekke vestlige land i løpet av de etterfølgende årene, så også i Norge. Fellestrekket for disse var en oppfatning av at offentlig sektor var blitt for stor og ineffektiv, og at løsningen på dette måtte være omfattende reformer. Forslagene til løsning hadde en klar tendens: privatisering, deregulering, avbyråkratisering, forenkling og fristilling. Man hadde liten tro på at problemene kunne løses gjennom mer statsstyre.

Med bakgrunn i dette gjorde mange vestlige land, med sentrale anglo-amerikanske land i spissen og OECD som aktiv pådriver, store endringer i den offentlige sektor i de påfølgende årene (Christensen 2000). Endringene tok gjerne form av å være markedsorienterte reformbølger, som i ettertid har fått benevnelsen ”New Public Management”. Tankegodset fra New Public Management (NPM) påvirket og inspirerte også norske politikere, noe som fikk betydning blant annet for organiseringen av de statlige filmorganene.

New Public Management er en sammenfatning av mange reformelementer, inspirert av organiseringen i det private næringsliv, med hovedvekt på økonomisk effektivitet, formåleffektivitet og markedstenkning. Tanken bak er at offentlig sektor ikke skiller seg særskilt fra det private næringsliv, og at det derfor bør hentes elementer derfra for å få en mer kostnadseffektivt drevet offentlig forvaltning. Det grunnleggende utgangspunktet for New Public Management er med andre ord at velferdsstaten er for dyr (Ramsdal og Skorstad 2004:62), og at offentlig sektor og forvaltningsapparatet må ha større fokus på resultat, konkurranse, marked og brukere. Trekkene fra NPM er på mange måter sammenfallende med elementene i Olsens supermarkedstat-modell.

Christensen og Læg Reid (2001a:71) mener at NPM kan sees på som enten et ideologisk korstog med bakgrunn i økonomisk krise der man tok sikte på nedbygging av offentlig sektor, eller som en nødvendig konsolidering av statens kjerneoppgaver, der effektivisering var et nødvendig tiltak for å styrke offentlig virksomhet. Spesielt dette siste argumentet har vært brukt av sosialdemokratiske land som de nordiske for å begrunne reformer inspirert av NPM. I fravær av økonomisk krise hadde Norge svakere grunner for reformer enn mange andre land, og i kombinasjon med skepsis til elementer ved NPM-reformene, gikk innføringen av reformene derfor saktere og ble gjennomført over lengre tid (Christensen og Læg Reid 2001b:71).

I stortingsmelding nr. 83 (1984-85) la regjeringen frem et reformprogram, Langtidsprogrammet 1986-89. Her forsøkte man å motvirke utviklingen mot en forhandlingsstat (Olsen 1988:128). Man så forhandlingsstaten som for dyr og omfattende, for sektorisert og rigid, og videre at systemet hindret omstilling og nyskaping i samfunnet. Man mente at både folkevalgte myndigheter og vanlige borgeres innflytelse var blitt for liten i forhold til særinteressene, profesjonene og ekspertene. For at staten skulle kunne styre ut fra nasjonale interesser, mente man nå at den politisk valgte ledelsen måtte få større avstand og uavhengighet i forhold til særinteressene. Skillelinjene mellom offentlige myndigheter og private interessers autoritet og ansvar måtte bli klarere. Ett tiltak som ble satt i gang for å oppnå dette, var å begrense den "kollegiale" forvaltningen, som offentlige råd og utvalg (Olsen 1988:129).

I løpet av 1960- og 1970-tallet var det blitt opprettet en lang rekke råd, nemnder og utvalg som alle hadde ulike funksjoner i forhold til film. Jeg skal ikke gå i detalj på alle disse, men nevner departementets rådgivende organer Norsk Filmråd, Statens filmproduksjonsutvalg, Norsk Barnefilmnemnd, Statens skolefilmnemnd, Skolekinoutvalget, Manuskriptstøtteutvalget, Importstøtteutvalget, Tapsdekningsutvalget og Kortfilmutvalget. Systemet hadde sett fra myndighetenes side utviklet seg til å bli administrativt komplisert og kostbart. I tråd med New Public Management-tankegangen om å effektivisere offentlig sektor, ble derfor en rekke av disse

organisasjonene enten lagt ned eller slått sammen i løpet av 1980-tallet, en utvikling som også fortsatte utover 1990-tallet.

Regjeringens reformprogram gikk i praksis inn for å endre blandingsforholdet i det som Olsen har karakterisert som statsstyremodeller. Man ønsket å gå bort fra forhandlingsmodellen, og få inn mer fra de tre andre modellene (Olsen 1988:129). Spesielt gikk endringen i retning av supermarkedsmodellen, med vekt på å skape klarere skiller mellom politikk, forvaltning og forretningsdrift, samt sikre produktivitet, kostnadseffektivitet, fleksibilitet og brukervennlighet.

Stortingsmelding nr. 57 (1984-85:24) uttrykte at regjeringen ønsket å skyve grensene tilbake for offentlige reguleringer og kontroll, og bremse veksten i de offentlige utgiftene. Det norske samfunn var for gjennomregulert, og man mente at staten burde dempe sine styringsambisjoner og i større grad la samfunnet utvikle seg fritt. Større deler av samfunnets ressurser skulle konkurransenutsettes for å øke produktiviteten og nyskapingen, og skape press for omstilling og omprioritering. Forvaltningen skulle i større grad bli kontrollert av markeder og brukere (Olsen 1988:131).

5.5 Endringer som trådte i kraft i løpet av 1980-tallet

Tross myndighetenes misnøye med stønadsordningen av 1964 og bestrebelsene for å effektivisere forvaltningen, skjedde det ingen store endringer i de økonomiske støtteordningene for film. Men *Film i mediesamfunnet* hadde gitt klart uttrykk for at staten nå så det som tvingende nødvendig at produsentene måtte øke andelen privatkapital i filmbudsjettene. Kravet om 10 % egenfinansiering av produksjonskostnadene ble derfor innskjerpet, og for å stimulere til økt egenkapital ble det også gått inn for å utvide rammen for godkjente generalomkostninger. Fra 1983 ble generalomkostningene beregnet til å utgjøre 20 % av egenkapitalen. Dette innebar at jo høyere egenkapital produsenten stilte med, jo høyere generalomkostninger fikk man tilbakebetalt. I et videre perspektiv gikk man ut fra at økningen i egenkapitalen

ville skape større insitament hos produsentene til å lage publikumsvennlige filmer, fordi filmenes inntjeningsmuligheter ville få økt betydning.

Men produsentene kunne likevel glede seg over innføringen av prosjektutviklingsstøtte til videreutvikling av lovende prosjekter. Denne ordningen skulle bøte på produsentenes økonomiske usikkerhet med forarbeidet til filmprosjektene. Med dette fikk norsk filmproduksjon statlig økonomisk støtte bestående av 3 trinn som reflekterte fasene filmproduksjonen gikk gjennom; manuskriptutvikling, prosjektutvikling og selve filmproduksjonen. De tre støtteformene skulle danne en trapp der det skjedde en utsiling av prosjektene på hvert enkelt trinn. Oppdelingen i støtten skulle bedre gjennomarbeidingen av prosjektene før den endelige produksjonsbeslutningen ble tatt, og gi filmproduksjonene bedre forutsetninger både kunstnerisk og praktisk. Denne formen for trinnvis støtte gjelder i skrivende stund, oktober 2005.

For å få ned den statlige tilskuddsandelen ble det også oppmuntret til samproduksjoner med andre land, spesielt de nordiske. Fra 1984 ble det innført nye regler om skatteutsettelse for private investorer som investerte i norske filmer, og i kombinasjon med gunstige støtteordninger tiltrakk dette mange utenlandske produsenter (Lunde 2003:21). Filmene gikk imidlertid ikke bedre på kino av den grunn, og etter noen år strammet man inn på skattereglene igjen. Man fant det også nødvendig i sterkere grad å vektlegge kravet om norsk tale og norsk majoritetskapital i filmprosjektene.

Det var ikke bare norsk film som slet nasjonalt. Som et mottrekk til den amerikanske dominansen på de europeiske kinolerretene, etablerte Europarådet i 1988 en egen ordning for å styrke europeisk film og kultur. I tråd med regjeringens ønsker om å satse mer på samproduksjoner og å styrke norsk film, sluttet norske myndigheter seg til samarbeidet. Ordningen som fremdeles eksisterer, ble kalt EURIMAGES. EURIMAGES finansieres av en egen medlemskontingent, og i retur gis det økonomisk støtte til europeiske samproduksjoner og såkalt ”kreative dokumentarfilmer”. For å være kvalifisert for å søke om støtte må det være minst tre

produsenter fra tre EURIMAGES-medlemsland, men unntak fra regelen har blitt gjort flere ganger, slik at samproduksjoner der det bare har vært to medlemsland også har fått innvilget støtte.

Ytterligere et tiltak som skulle bedre besøksinteressen om de norske filmene, var at KKLs finansieringsforpliktelse overfor Norsk Film A/S opphørte. I stedet gikk pengene til støttetiltak for norske filmers markedsføring og distribusjon i Norge. Det årlige bidraget som KKL hadde gitt til Norsk Film A/S ble i stedet overført fra staten, og med dette mente mange at norske myndigheter nå hadde tatt på seg fullt ansvar for den nasjonale spillefilmproduksjonen.

Filmforvaltningen ble pålagt å legge større vekt på kostnadseffektivitet og ressursutnyttelse i valget om hvilke filmer som skulle motta statlig støtte. Statens filmproduksjonsutvalg med sine fem medlemmer skulle ikke lenger bare ta avgjørelser på kunstnerisk basis, men ta mer hensyn til produksjons- og finansieringsplaner og omkostningsoverslag. Produksjonsteknisk innsikt og erfaring hos produsent og øvrige medarbeidere ble også tillagt større betydning.

I 1987 resulterte regjeringens forhandlinger med NRK i opprettelsen av Produksjonsfond for kino- og fjernsynsfilm. Her bidro begge partene med 50 % av finansieringen hver. Støtteutdelingen ble bevilget av et fondsstyre som var oppnevnt av Kirke- og vitenskapsdepartementet, og det besto av representanter fra NRK, produsentforeningen og filmforbundet.

Etter presentasjonen av *Film i mediesamfunnet* i 1983 fikk man en dreining og nyorientering i filmproduksjonen mot mer sjangerfilm etter Hollywoodsk oppskrift, med vekt på filmer som hadde mer publikumsappell enn de "sære" filmene som mange mente karakteriserte 1970-tallet. Dette var i tråd med filmmeldingens ønsker om nye inntektsmuligheter for film, med økt vektlegging av hva publikum ønsket å se på kino. I forlengelsen av dette ble Statens studiesenter for film opprettet noen år etter filmmeldingen, og her ble det blant annet arrangert kurs i manuskriptarbeid og filmdramaturgi basert på kjente formler og fortellingsmønstre. Satsingen på filmer

med bredere publikumsappell bar også frukter, for på slutten av 1980-tallet fikk de nasjonale filmene stadig bedre oppslutning på kinoene. Fra å ha en besøksandel helt nede i 6 % på midten av tiåret, var andelen kommet opp i 10-12% på slutten av tiåret (St.meld. nr. 61 (1991-92)).

6. 1990-2005: Børs eller katedral?

I løpet av 1990-tallet skulle det skje mye av betydning for norsk filmproduksjon, og tiåret kuliminerte med Stortingets vedtak om å gjennomføre den største omleggingen av det statlige engasjementet i nasjonal filmproduksjon siden 1964. Tiåret var preget av internasjonalisering og sterke politiske strømninger, forhold som gjorde sitt til å påvirke de norske myndighetenes styringsmuligheter og involvering når det gjaldt den nasjonale filmproduksjonen.

På slutten av 1980-tallet hadde man sett en optimistisk fremgang for besøksopplutningen om de nasjonale filmene. Overraskelsen var derfor stor i filmbransjen da regjeringen i statsbudsjettet for 1990 kuttet 10 millioner i bevilgningene til filmformål. Samme år tok Arbeiderpartiet over regjeringsansvaret, og året etter kom det nye toner fra regjeringen i forbindelse med offentliggjøringen av stortingsmelding nr. 61 (1991-92) *Kultur i tiden*. Meldingen fremhevet sterkt viktigheten av et pulserende kulturliv, og at midlene til kultursektoren skulle økes.

Bakgrunnen for ønsket om å ruste opp kulturområdet ble begrunnet med de store endringene samfunnet hadde gått gjennom. Meldingen var svært visjonær i uttrykksformen, og fremhevet sterkt viktigheten av offentlig satsing på kultur. Det ble påpekt at samfunnet var preget av svekkede politiske ideologier, økende individualisering, globalisering og stadig hurtigere omdannelsesprosesser. I denne konteksten mente man at samfunnet trengte en styrket innsats som knyttet menneskene sammen i et allmennkulturelt fellesskap, bygd på felles innsikt, verdier, referanser og symboler, alle grunnleggende for å bevare demokratiet. I dette landskapet ble kultursatsing fremhevet som selve limet som skulle holde samfunnet sammen, ettersom kultur hadde den funksjon at den vekker ettertanker, synliggjør det som påvirker livene våre, viser vei til alternativer, fungerer som et kritisk korrektiv, og verner mot stagnasjon og vanetenkning.

Meldingen understreket videre at å ivareta vår kulturarv ikke bare var en nasjonal forpliktelse, men en forpliktelse vi hadde overfor hele det internasjonale samfunn. For skulle det særegne nasjonale svekkes, i følge meldingen, ville verdenssamfunnet bli fattigere. Mangfoldighet er rikdom, slår den fast.

Kultur i tiden konkluderte med at kulturpolitikken for 90-tallet skulle ta hensyn til samspillet mellom det nasjonale og det internasjonale. Kulturpolitikken skulle bygge på våre kulturelle røtter og vår tradisjon, og gjennom dette sette oss i stand til å motta de impulser internasjonaliseringen fører med seg, og utnytte dette.

6.1 Internasjonalt samarbeid

På 90-tallet ble det internasjonale aspektet stadig viktigere, og myndighetene satset i en helt annen utstrekning enn tidligere på formidling av norsk kunst og kultur til utlandet. Salg av norske filmer til utenlandske fjernsynsselskaper og kinoer, samt representasjoner på internasjonale filmfestivaler løftet den norske filmen opp til å bli en av Norges fremste internasjonale kulturformidlinger.

6.1.1 Nordisk samarbeid

For å nå ut og bruke den nasjonale filmen som internasjonal kulturformidling, så regjeringen det som nødvendig å samarbeide med andre beslektede kultursamfunn, spesielt de andre nordiske landene. I 1990 ble det derfor formalisert et nordisk filmsamarbeid gjennom opprettelsen av Nordisk film- og TV-fond. Fondet var et resultat av en avtale mellom Nordisk Ministerråd, de statlige filminstituttene i Norden og de nasjonale nordiske fjernsynsselskapene²¹. I utgangspunktet skulle fondet fungere over en forsøksperiode på fem år fram til 1. januar 1995, men samarbeidet fungerte så bra at fondet eksisterer den dag i dag. Nordisk Film- og TV-fond har som formål å støtte nordiske koproduksjoner (samproduksjoner) som enten er spillefilm,

²¹ DR og TV2 i Danmark, YLE i Finland, RUV og Stöd 2 i Island, NRK i Norge og SVT i Sverige

TV-drama, kortfilm eller dokumentarer. Men det er spesielt verk av fiksjonskarakter og produksjoner som retter seg mot barn og ungdom som prioriteres. Fondet kan gi støtte til alle typer nordiske samproduksjoner der minst to av de nordiske landene er involvert²².

6.1.2 EUs kulturprogram Media Plus

Gjennom EØS-avtalen som Norge ratifiserte i 1994, ble Norge tilknyttet EUs kulturprogram Media95, et program for utvikling av europeisk audiovisuell industri. Fra 1996 het programmet Media II, og i 2001 gikk det over til å hete Media Plus (2001-2005). Programmet gir ikke direkte støtte til produksjon av film eller fjernsynsprogrammer, men fordeler støtte til videreutdanning, prosjektutvikling, distribusjon og markedsføringstiltak.

I likhet med Europarådets EURIMAGES-ordning, legges det i Media Plus vekt på europeisk samarbeid. Det er et hovedprinsipp at minst tre land skal være involvert i et bestemt prosjekt for at støtte kan gis. Media Plus kan dekke opp til 50 prosent av kostnadene til et gitt prosjekt, og små land med begrenset audiovisuell kapasitet eller liten språklig utbredelse skal prioriteres i følge retningslinjene for programmet.

Formålet med Media Plus er å øke kunnskapsnivået, bedre samarbeidet og styrke konkurranseevnen til Europas audiovisuelle industri.

²² Støtten kan ikke overstige 25 % av totalbudsjettet for langfilmer og fjernsynsserier, og aldri mer enn en tredel av budsjettet for kort- og dokumentarfilmer. Minst 10 prosent av finansieringen må komme fra en nordisk samprodusent, med visse unntak.

6.2 1990-tallets statlige filmforvaltning og støtteordninger

I tråd med effektiviseringstankegangen fra NPM var en rekke av nemndene og rådene på filmområdet nedlagt eller slått sammen i løpet av 80-tallet, og denne trenden fortsatte utover 1990-tallet. Statens filmproduksjonsutvalg, som hadde hatt rollen som innstillende organ til hvilke prosjekter som skulle motta statlig støtte, ble i 1992 avviklet, og dets oppgaver ble overført til Norsk filminstitutt. Med dette fikk instituttet den rolle Arbeiderpartiet i stortingsmelding nr. 17 ti år tidligere hadde sett for seg.

I 1993 fikk filminstituttet ytterlig utvidede ansvarsområder da det ble slått sammen med Statens filmsentral og dessuten overtok det nedlagte Barnefilmmemndas oppgaver. Sammenslåingen skulle gi bedre ressursutnyttelse og fleksibilitet, og man mente også at nyorganiseringen ville føre til større slagkraft for norsk film, ikke minst internasjonalt.

Med dette ble Norsk Filminstitutt statens sentrale organ for filmspørsmål. Instituttet skulle fra nå av forvalte de statlige støtteordningene til produksjon av både kort- og langfilm, spre kunnskap om norsk film ved å promotere og delta på filmfestivaler, sørge for å bevare norsk filmhistorie, arbeide for å utvikle norsk filmkultur, og sørge for at barn og ungdom fikk tilgang til norske filmer.

Videreføringen av satsingen på å få inn mer privatkapital i filmproduksjonen fra andre audiovisuelle sektorer fortsatte gjennom 1990-tallet. I 1994 ble Audiovisuelt produksjonsfond (AV-fondet) opprettet som et ledd i myndighetenes satsing på økt samarbeid mellom private filmprodusenter og fjernsynsmiljøet. Fondet ble finansiert med bevilgninger over statsbudsjettet, indirekte gjennom NRK, samt gjennom årlige fastsatte tilskudd fra det relativt nystartede TV2 A/S, som måtte bidra som en del av selskapets konsesjonsvilkår²³. Opprettelsen av fondet må også ses i sammenheng med

²³ Tilskuddet fra TV2 A/S fastsettes fra år til år etter forhandlinger med Kulturdepartementet.

at Produksjonsfondet for kino- og fjernsynsfilm, Nærradiofondet og Nærfjernsynsfondet var blitt nedlagt (NOU 1995:3).

Audiovisuelt produksjonsfond hadde som mål å øke den nasjonale audiovisuelle produksjonen, og skulle hovedsakelig støtte større dramatiske samproduksjoner som egnet seg for visning både på kino og fjernsyn. For å kunne motta produksjonsstøtte måtte produsenten ha en avtale med et av fjernsynsselskapene som deltok i finansieringen av fondet.

Nå hadde produsentene fått tre inngangsporter til å finansiere produksjonene sine med offentlige midler; de kunne søke om støtte hos Norsk filminstitutt, AV-fondet og Norsk Film A/S. Formålet med tredelingen av forvaltningen var å skape større bredde i utvalget av prosjekter og større repertoarfrihet, og dessuten skape flere inngangsporter for produsentene til å få støtte, i og med at alle disse tre institusjonene jobbet direkte mot private filmprodusenter. Senere skulle denne ordningen bli kritisert for å finansiere de samme filmene, i stedet for å fremme et bredere filmrepertoir ved å spre støttemidlene på flere ulike prosjekter.

Dersom produksjonsselskapene inngikk samarbeid med andre nordiske eller europeiske filmselskaper, hadde de i tillegg mulighet til å få økonomisk støtte fra Nordisk Film- og TV-Fond eller EURIMAGES, og i enkelte tilfeller også fra samarbeidspartnerens nasjonale støttesystem.

Både representanter fra filmbransjen og myndighetene anså det som problematisk at den statlige forvaltningen ikke gav rom for oppfølging i form av dialog overfor produsentene. Etter sterk oppfordring fra filmbransjen ble det derfor opprettet en såkalt konsulentordning. Ordningen skulle være et treårig forsøksprosjekt, men ble vurdert å være så vellykket at den ble permanent. I første omgang nøyde man seg med å opprette en konsulentstilling ved Norsk Filminstitutt, der konsulenten fikk i ansvar å gi generell rådgivning i tillegg til kunstnerisk og økonomisk oppfølging av spillefilmprosjekter som hadde fått innvilget statlig støtte. Senere utvidet man

ordningen med å opprette flere konsulentstillinger, og dette systemet er gjeldene også for dagens system.

Først i 1992 ble forhåndsstøtteordningen med statsgaranti på produksjonslån i det private bankvesen endret, en ordning som hadde eksistert siden 1964. Denne ordningen gikk nå over til å bli en ren tilskuddsfinansiering fra staten, også dette i tråd med ønsker uttrykt i 1980- tallets to filmmeldinger. Formålet med endringen var å redusere statens utgifter til renter, innføre en ordning som var lettere å budsjettere, og å få et mer oversiktlig system.

6.3 Videreføring av New Public Management

Reformene fra New Public Management bygger på ideer hentet fra særskilt to teoritradisjoner, henholdsvis institusjonell økonomisk teori og moderne managementteori²⁴ (Christensen og Lægreid 2001a:69). I Norge har managementtankegangen fra NPM hatt større gjennomslagskraft enn markedselementene i konseptet, og det er spesielt to elementer herfra som har stått sentralt i norsk reformarbeid: mål- og resultatstyring (MRS) og strukturell fristilling²⁵. Målstyring er kanskje det mest kjente elementet i managerialismen. I det norske fornyelsesprogrammet ”Den nye staten” i 1987, ble det bestemt at mål- og resultatstyring skulle gjøres obligatorisk i alle de statlige virksomhetene innen utgangen av 1990.

6.3.1 Mål- og resultatstyring (MRS)

Christensen og Lægreid (2001a:74-75) velger å benytte både en vid og smal definisjon av MRS. I vid forstand er MRS en styringsfilosofi som forfekter at styring

²⁴ ”Ledelse er ledelse”. Det syn at forskjellene mellom offentlig og privat sektor ikke er så store, og at offentlig sektor kan drives på samme måte som etter konsepter og modeller brukt i det private næringsliv.

²⁵ I de senere år har også brukerorienteringselementet kommet til i sterkere grad.

må tilpasses den enkelte virksomhet. Mål- og resultatstyringen skal vri forvaltningsstrukturen bort fra regler og prosedyretenkning, og i retning av sterkere resultatorientering. De ansatte skal bevisstgjøres ved sterkere fokus på mål og resultat gjennom dialog om resultatkrav, økt autonomi og mindre detaljstyring. Den smale definisjonen ser MRS som en økonomisk og kvantifisert styringsteknikk innenfor budsjettssystemet.

Som styringsteknikk mener Christensen og Lægroid (1998:378) MRS kan defineres på følgende måte:

”Mål- og resultatstyring bygger på følgende elementer: For det første skal målene presiseres, konkretiseres, spesifiseres og ordnes i et målhierarki med hovedmål og delmål. De skal være operasjonaliserbare, klare, konsistente og stabile slik at de kan fungere som konkrete og forpliktende målestokker for vurdering av oppnådde resultater. For det andre skal det legges større vekt på resultatmåling og tilbakeføring av informasjon om hvordan offentlige tiltak virker. Dette skal skje gjennom utvikling av målesystemer som gjør det mulig systematisk å etterprøve måloppnåelse, blant annet gjennom utvikling av tallfestede resultatindikatorer og økt vektlegging av evaluering av hvordan offentlige tiltak virker. For det tredje skal informasjon om oppnådde resultater ha atferdsmessige, ressursmessige og organisatoriske konsekvenser for virksomhetene.”

Til tross for vedtaket fra 1987 om obligatorisk innføring av mål- og resultatstyring i alle offentlige virksomheter innen 1990, var det først med stortingsproposisjon nr. 1 for 1992-93 at Kulturdepartementet konkretiserte hovedmålene for filmpolitikken. De lød som følger:

- Det skal fremmes kvalitetsfilm med norsk språk basert på norsk kultur, natur, samtid og fortellertradisjon.
- Det skal produseres mer film, blant annet må forholdene legges til rette slik at vi får en mest mulig kontinuerlig filmproduksjon.

- Norsk film skal nå et størst mulig publikum både på kino og i fjernsyn.
- Norsk film skal ha vilkår som gjør den konkurransedyktig.
- Satsingen på barne- og ungdomsfilm som er gjennomført i de senere åra skal videreføres og styrkes.

Fremdeles manglet resultatmål og resultatindikatorer som skulle gjøre det lettere å se om man faktisk nådde målene man satte seg, men disse kom året etter i Stortingsproposisjon nr. 1 for 1993-94 (side 91-92). Her konkretiseres målsetningene i hovedmål, med resultatmål og resultatindikatorer som følger:

Hovedmål 1	Resultatmål	Resultatindikator
Norsk kvalitetsfilm skal fremmes.	1. Det skal produseres flest mulig filmer.	1. Tallet på filmproduksjoner.
	2. Samproduksjonen mellom film og fjernsynsmiljøene skal styrkes.	2. Tallet på samproduksjoner mellom film og fjernsynsmiljøene.
	3. Det skal produseres kvalitetsfilm.	3. Tallet på priser til norske filmer ved norske og internasjonale festivaler. 3. Tallet på norske filmer som er med på internasjonale festivaler. 3. Tallet på filmer solgt til utlandet. 3. Tallet på kinobesøk – norske filmer – nasjonalt og internasjonalt.

Hovedmål 2	Resultatmål	Resultatindikator
Norsk filmproduksjon skal bli mer kostnads-effektiv og mest mulig kontinuerlig.	1. Mest mulig kostnadseffektive filmer. 2. Mest mulig kontinuitet.	1. Gjennomsnittlig pris for hver produksjon. 1. Tallet på aktive produksjonsselskap. 2. Gjennomsnittlig produksjonstid for hver film.

Hovedmål 3	Resultatmål	Resultatindikator
Norske filmproduksjoner skal nå et størst mulig publikum.	1. Kinobesøket på norske spillefilmer skal økes. 2. Norske filmproduksjoner (spillefilm, kortfilm og novellefilm) skal ses av flest mulig.	1. Publikumstall norske spillefilmer. 1. Publikumstall norske filmer. 2. Tallet på norske filmer vist i fjernsyn. 2. Tallet på videover-sjoner av norske filmer.

Hovedmål 4	Resultatmål	Resultatindikator
Det skal satses på barne- og ungdomsfilm.	1. Tallet på barne- og ungdomsfilmer skal økes. 2. Tallet på importerte barne- og ungdomsfilmer skal økes.	1. Tallet på produserte barne- og ungdomsfilmer. 2. Tallet på importerte barne- og ungdomsfilmer.

Med innføringen av målstyring for filmsektoren skulle Norsk Filminstitutt få et styringsverktøy som skulle gjøre det mulig å få en mer autonom og fristilt stilling i forhold til kulturdepartementet. Med klare mål for filmpolitikken skulle det være enklere å styre filmpolitikken i den retning departementet ønsket uten å detaljstyre virksomheten, og i tillegg skulle det gjøre det enkelt for myndighetene å sjekke den faktiske måloppnåelsen. Imidlertid valgte man allerede i 2002 av ulike årsaker å gå bort fra ordningen, noe som blir gjennomgått i punkt 6.10.

6.4 Norske støtteordninger i forhold til internasjonale avtaler

I EØS-avtalen som ble inngått i 1994 er det nedfelt en bestemmelse om at all offentlig støtte til næringslivet som vrir eller kan vri konkurransen, er forbudt. Imidlertid har regelverket flere bestemmelser som gir rom for unntak i enkelttilfeller. Igjen ser vi problemet med filmens dualisme; skal film defineres som en vare med de regler som styrer næringslivet, eller er det et kulturgode? Foreløpig er filmen ansett som et kulturgode i EU, men dette kan komme til å endre seg. Verdens Handelsorganisasjon (WTO) står juridisk over EU, og dersom organisasjonen i fremtiden kommer til å endre unntaksbestemmelsen for film i forhold til frihandelen slik USA sterkt ønsker, vil EU og EØS-landene måtte rette seg etter dette.

Historisk sett har de politiske begrunnelsene for å støtte filmproduksjon i hovedsak vært basert på kulturpolitiske argumenter, og støtte har blitt ansett som et kulturpolitisk tiltak. I løpet av 1990-tallet ble de næringspolitiske argumentene sterkere, spesielt etter opprettelsen av WTO i kjølvannet av Uruguay-forhandlingene. Her hadde USA og Europa, med Frankrike i spissen, gått hardt ut mot hverandre i kampen om definisjonen av nasjonal film. For USA var spillefilm en industrivare på linje med datamaskiner og møbler, og de mente derfor at film skulle behandles etter de samme reglene for frihandel som gjaldt for andre handelsvarer. For Europa var den nasjonale filmen et kulturelt hjertebarne, truet av USAs massive filmproduksjon, med behov for særbehandling og til dels proteksjonistiske tiltak for å ha mulighet for

å overleve konkurransen. Forhandlingene var knallharde, men resultatet ble at man i den nye avtalen om frihandel så bort fra film som et industriprodukt. Hadde USA lyktes, ville resultatet vært at de europeiske landene måtte fjerne alle kvoteordninger og all subsidiering av den audiovisuelle industrien. Det var imidlertid klart at USA ikke var ferdig med spørsmålet, og at man igjen ville ta opp filmens status ved senere forhandlinger.

6.5 Nødvendige endringer i filmpolitikken

Til tross for klarere målsetninger og styringsmål for filmforvaltningen, jevn og stabil årlig filmproduksjon, økt internasjonalt samarbeid og flere innfallsporter for filmproduksjonsstøtte, så gikk det utover 1990-tallet dårlig for norsk film. I 1997 var besøksopplutningen om de norske filmene på kino helt nede i 5 %, og dette vakte bekymring i departementet.

Figur 6.1

	1994	1995	1996	1997
Antall produserte spillefilmer	13	18	13	13
Prosentandel på kino	5,7	11,5	6,8	5,0

Kilde: St. prp. nr. 1(1998-99). Kulturdepartementet

Sammenlignet man med situasjonen for nasjonal film i Sverige og Danmark, hadde norsk filmproduksjon lavere besøk per film, lavere markedsandel, færre produksjoner og høyere statlig støtteandel (EYMC 1999:2). Kulturdepartementet mente at utviklingen var bekymringsfull, og at tallene viste at norske filmer ikke nådde opp i konkurransen med utenlandske filmer. For å oppfylle hovedmålet om at norske filmer skulle nå et størst mulig publikum og resultatmålet om at kinobesøket på norske spillefilmer skulle økes, måtte noe gjøres.

I tillegg til lav publikumsinteresse for norsk film, var det to andre forhold som ledet til at myndighetene så det som nødvendig å foreta endringer. I 1996 ble det fastsatt et nytt økonomireglement for alle statlige virksomheter, noe som innebar økte krav til planlegging, resultater og rapportering, samt til økonomisk styring og kontroll. Interne retningslinjer og økonomisystemene skulle være tilpasset det nye reglementet innen juli 1998, og de nye formalkravene medførte at departementet måtte gjøre endringer blant annet på filmområdet (Økland 2005).

På toppen av dette innførte EU i 1998 en bestemmelse om at all innføring av nye former for statsstøtte skulle innrapporteres til de europeiske styresmaktene, samtidig som det ble innført en bestemmelse om en øvre grense på 50 % statsstøtte til filmproduksjon. I henhold til EØS-avtalen gjaldt dette også for Norge. På denne tiden utgjorde den totale offentlige støtten til norsk spillefilm mellom 76-80 % av produksjonskostnadene (EYMC 1999:51), langt høyere enn våre nordiske naboer og for øvrig i verdenstoppen av offentlig støtte til nasjonal filmproduksjon.

Myndighetene var med andre ord nødt til å gjennomgå endringer i støtteregele. Med denne bakgrunnen satte Kulturdepartementet i 1998 i gang en utredning for å vurdere tilskuddssystemet, blant annet med hensyn til kostnadseffektivitet, publikumsappell og kvalitet.

Utredningsoppdraget fra kulturdepartementet gikk til konsulentfirmaet Ernst & Young Management Consulting (EYMC). Firmaet skulle vurdere de filmpolitiske virkemidlene, evaluere regelverket og komme med forslag til forbedringer og endringer av støtteordningene. I tillegg skulle de vurdere om organiseringen av tilskuddsordningene var hensiktsmessig. I 1999 kom konsulentfirmaet med sin konklusjon i rapporten "Gjennomgang av støtteordningene til norsk spillefilm". Rapporten hadde en rekke ankepunkter å komme med i forhold til det norske støttesystemet.

For det første mente de at det var for stor fokus på støtteordninger til selve filmproduksjonen. Over 50 % av de totale statlige bevilgningene til filmbransjen gikk

til dette. Rapporten vektla at det de siste årene var blitt lagt større vekt på andre forhold rundt filmproduksjon, som prosjektutvikling, distribusjon og utdanning, og mente at dette burde videreutvikles.

For det andre mente de at den offentlige andelen som gikk til å finansiere norske filmer var svært høy, og at kravene til egenkapital burde skjerpes. Slik EYMC så det, var støtteordningene rett og slett for gode, slik at det for filmprodusentene ikke var nødvendig å arbeide mot aktuelle private investorer. Dessuten mente rapporten at det ikke ble laget nok gode norske filmer, med det resultat at private investorer ikke fant det kommersielt interessant å investere i filmene. For å begrense kostnadsrammene måtte produsentene i følge rapporten jobbe mer, eller bli mer kommersielt tilpasset for å få inn private investeringer. Dette var for så vidt ikke nye tanker, men helt i tråd med det filmmeldingen *Film i mediesamfunnet* hadde påpekt i 1984.

EYMC foreslo også at det burde stilles flere krav til TV-selskapene. Etter rapportens syn burde TV-selskapene i større grad enn tidligere bidra med midler til uavhengige produksjoner. Rapporten mente at en sterkere involvering av fjernsynskanalene ville bidra til at flere aktører enn bare det offentlige ble med og støttet produksjonen.

Videre ble det fremført en del ankepunkter i forholdet til organiseringen av forvaltningen og virkemiddelbruken innen filmbransjen. Forvaltningen var etter rapportens syn administrativt ressurskrevende i og med at det var tre selvstendige virksomheter som utdelte støtte, disse manglet koordinering av repertoar, og ansvarsfordelingen mellom dem var uklar i forhold til samfinansiering (EYMC 1999:2). Virksomhetenes filmfaglige kompetanse ble ikke utnyttet godt nok, og i tillegg var forvaltningen preget av forskjeller i styringskultur og signaler gitt til produsentene. I denne sammenhengen stilte rapporten spørsmålstegn ved behovet for Norsk Film A/S, og viste også til at Norsk filminstitutt hadde begrenset tillit i bransjen og at instituttet ikke innfridde aktørenes forventninger (Ibid.).

Å gjennomføre store strukturelle forandringer i organiseringen av forvaltningen var med andre ord rapportens anbefaling. Rent konkret gikk man inn for at all støtte til

langfilmproduksjon skulle samles under en felles enhet, at Norsk Film A/S ikke skulle fortsette som eget produksjonsselskap i sin nåværende form, og at datterselskapene til Norsk Film AS skulle skilles ut som egne selskaper og overtas 100 % av staten (Ibid.:4).

Utredningen skulle også evaluere støtteordningene, og også på dette feltet mente rapporten at det måtte gjøres gjennomgripende forandringer. Rapporten foreslo blant annet at det burde opprettes ulike finansieringsalternativer avhengig av hvilken type film som skulle produseres, at beregningen av billettstøtten skulle endres, samt at bare uavhengige produsenter, det vil si produksjonsselskaper som ikke var statseid eller drev med fjernsynsproduksjon, burde motta støtte. I tillegg gikk man inn for at det skulle etableres en ordning med produsentstøtte til utvalgte produksjonsselskaper (Ibid.).

6.6 Konsekvensene av evalueringen

I 2001 gjennomgikk organiseringen av filmforvaltningen store endringer, hovedsaklig i tråd med anbefalingene i konsulentfirmaet Ernst & Youngs rapport. Den hadde konkludert med at verken måten den norske forvaltningen var organisert på eller utformingen av støtteordningene fungerte tilfredsstillende, og mange i filmbransjen så rapporten som ren slakt av det norske systemet. Diskusjonene gikk hissige og høylydt, og mange beskyldte rapporten for å konsekvent vurdere norsk spillefilm ut i fra et bedriftsøkonomisk perspektiv. Resultatet ble imidlertid at Stortinget valgte å støtte Kulturdepartementets forslag om omfattende endringer i støttesystemet og i organiseringen av forvaltningen.

I stortingsproposisjon nr. 1 (2000-01) vises det til at mange av utfordringene på filmsektoren skyldes at film er så tosidig, at det på en og samme tid både er nærings- og kulturvirksomhet, og at de statlige virksomhetene og støtteordningene virker i et komplekst samspill med private aktører. Samtidig begrenser internasjonale avtaler statens styringsfrihet. Staten står ikke like fritt som tidligere til å vedta ordninger etter

eget og uavhengig forgodtbefinnende. Med bakgrunn i dette og som et ledd i regjeringens program om å fornye hele den offentlige sektoren, gikk man inn for omfattende endringer.

En ting gjorde regjeringen klart, og det var at man ønsket å ruste opp kultursektoren, og å styrke filmsektoren. Man mente at det viktigste var å styrke kulturen innenfor landets egne grenser, men at man også ønsket å trappe opp Norges kulturformidling til og fra Norge, fordi det for en liten nasjon som Norge var viktig å formidle hvem vi er og hva vi står for. Utenriksdepartementet fikk derfor fem millioner i tilleggsbevilgning til utenlandssatsing. Støtten til filmproduksjon ble trappet kraftig opp med 58,9 millioner kroner, en økning på 45 % sammenlignet med fjordårets salderte budsjett, og med dette skulle det ikke være tvil om regjeringens ønske om å styrke den nasjonale filmsektoren, og at man fremdeles mente at det var nødvendig med en sterk offentlig innsats.

Men økningen i midler til filmproduksjon skulle ikke bety økning av den statlige andelen av produksjonskostnadene. I stortingsproposisjon nr. 1 (2000-01) gikk regjeringen inn for innstramninger i støtteordningene for heller å øke volumet i norsk filmproduksjon. Innstramningene gikk ut på å innføre en ”mild tilbakebetalingsordning”, og et tak for offentlig støtte til en og samme filmproduksjon. Dette ble begrunnet med at de offentlige midlene skulle komme flest mulig filmer til gode, og at det skulle være et element av risiko forbundet med produksjon av film for å gi insentiver til kommersiell utnyttelse av filmen. De offentlige støtteordningene måtte med andre ord ikke bli for gode, og produsentene måtte fra nå av betale tilbake en andel av netto inntekter etter at filmen hadde tjent inn godkjent egenkapital.

I tråd med de rådene evalueringsrapportene hadde kommet med, gikk regjeringen nå inn for at det skulle være et hovedmål å tydeliggjøre rollefordelingen mellom den offentlige og private sektor. Nå skulle det kunstneriske være et privat ansvar, og med dette fulgte et større ansvar og frihet for filmbransjen. Man understreket at det ikke var statens rolle å ivareta oppgaver som det private kunne gjøre på fullgod måte, og

som en konsekvens av denne tanken gikk man inn for at tilskuddene til filmproduksjon for fremtiden bare skulle gå til private produsenter. Dette betydde i klartekst at staten ikke lenger skulle eie Norsk Film A/S, og at selskapets tilskuddsbevilgninger skulle omdisponeres til private produsenter.

6.7 Tilfellet Norsk Film AS

Som tidligere nevnt ble Norsk Film A/S etablert av KKL i 1932 som et forsøk på å rette opp den retning norsk filmproduksjon hadde tatt etter innføringen av kinoloven av 1913. For staten hadde Norsk Film A/S vært et sentralt kulturpolitisk virkemiddel som skulle sikre hovedmålet om en jevnlig, stabil og kontinuerlig nasjonal filmproduksjon, i tillegg til at selskapet skulle fylle rollen som et nasjonalt spisskompetansesenter for hele filmbransjen.

To konsulentfirmaer, Statskonsult og EYMC, hadde i løpet av 1990-tallet fått i oppgave å blant annet evaluere Norsk Film A/S' rolle ut fra kulturpolitiske, styringsmessige og økonomiske argumenter. Begge konkluderte med at det økonomisk ikke kunne forsvares at staten sto som eier av et produksjonsselskap, men Statskonsult mente likevel at Norsk Film A/S sett fra et kulturpolitisk synspunkt hadde verdi som et nasjonalt spisskompetansesenter med varige filmfaglige tjenester (Statskonsult 1996:2).

I løpet av 1990-tallet gikk Norsk Film A/S bedre enn tidligere år, og hadde overskudd i sine driftsresultater. Den direkte årsaken til at staten likevel ønsket å oppheve eierskapet strides det om, men det er nærliggende å tro at staten ønsket å trekke seg tilbake i forhold til den kunstneriske virksomheten fordi man i større og større grad hadde gått inn for å sette et skarpere skille og klarere ansvarsfordeling mellom privat og offentlig sektor. Man ønsket ikke at staten skulle fylle en rolle som man mente private kunne gjøre like godt. Når Norsk Film A/S hadde stått for en mer stabil og jevnere produksjon enn private aktører, mente man at dette skyltes at selskapet fikk årlig produksjonsstøtte, mens de private måtte søke for hvert prosjekt.

Årsaken til at det hadde vært vurdert som nødvendig med statlig eierskap helt frem til årtusenskiftet, var at man ikke hadde hatt et sterkt nok privat produksjonsmiljø som kunne klare denne oppgaven på egen hånd. Mangelen på stabile private produksjonsselskaper hadde vært et gjennomgående problem for filmbransjen i alle år, og i tråd med det statlige målet om å sikre kontinuitet, ble Norsk Film A/S det sentrale virkemiddelet. Men i løpet av 1990-tallet var ikke firmaet lenger alene om kontinuerlig produksjon. Etter hvert som de statlige støtteordningene var blitt bedre hadde man fått private produksjonsselskaper som hadde holdt stand i en årrekke. I 1997 var det for eksempel 17 private selskaper som hadde vært i drift i mer enn tre år (St. prp. nr.1 (1998-99)). Da myndighetene bestemte seg for å gå inn for å avvikle eierskapet, fant man ut at løsningen for å sikre at kontinuiteten i bransjen ble opprettholdt var å gi utvalgte private produsenter driftsstøtte slik Norsk Film A/S tidligere hadde fått.

I 2000 sluttet Stortinget seg til kulturdepartementets forslag om å selge sine aksjer i Norsk Film A/S, men videreføre det statlige eierskapet i infrastrukturselskapet Filmparken AS. Vedtaket om å avvikle det statlige engasjementet i filmproduksjon innebar at konsernet Norsk Film A/S ble delt inn i to separate selskap: filmproduksjonsselskapet Norsk Film AS og infrastrukturselskapet Filmparken AS. Etter 70 år som filmprodusent og 30 år som statsbedrift var det med dette slutt for direkte statlig filmproduksjon.

6.8 2001: Omlegging av støttesystemet og filmforvaltningen

Kulturdepartementet mente at omleggingen og effektiviseringen av støtteordningene og forvaltningen ville legge til rette for en mer effektiv bruk av de statlige ressursene, med andre ord at man fikk ”mer kultur ut av hver krone vi bruker” (St.prp. nr. 1(2000-01)). I Stortingsproposisjonen presiserte man at forslagene til omleggingen hadde skjedd i nær dialog med brukerne, organisasjonene og virksomhetene på området.

I tråd med rendyrkingsprinsippene av organisasjonsinndeling som NPM forfektet, ble de statlige virksomhetene nå omorganisert etter en inndeling basert på hvilket ansvarsområde og målgruppe de skulle betjene. Man hadde sett det som et problem at flere av virksomhetene hadde overlappende funksjoner, og at de til dels rettet seg mot den samme målgruppen. Omorganiseringen som ble gjennomført var et ledd i å formåls- og kostnadseffektivisere de statlige virksomhetene.

Støtteordningene til spillefilm ble organisert inn under ett felles nasjonalt fond. 1. juli 2001 ble Norsk Filmfond opprettet, og de eksisterende tilskuddsmidlene til spillefilm, kortfilm, billettstøtte og samproduksjon mellom film og fjernsyn ble overført til det nye fondet, som også overtok Norsk Filminstituttets konsulentordningssystem. I tillegg til å forvalte tilskuddsordningene skulle Norsk Filmfond overvåke og kartlegge utviklingen innen filmsektoren, og bistå Kulturdepartementet i filmfaglige spørsmål. Filminstituttet skulle gå tilbake til sine tidligere forvaltningsoppgaver med å bevare norsk filmhistorie og profilere og formidle norsk film, blant annet på internasjonale filmfestivaler, mens AV-fondet ble nedlagt.

EYMCs rapport hadde ment at for mye av den statlige støtten til film gikk direkte inn i selve filmproduksjonen, og at man i større grad burde satse på utdanning, distribusjon og prosjektutvikling. På grunnlag av det tidligere Statens Studiesenter for film ble det opprettet en ny virksomhet som fikk navnet Norsk filmutvikling. Dette senteret skulle jobbe mot profesjonelle filmarbeidere på områdene utvikling og kompetanseheving, og ha ansvar for idé-, talent- og prosjektutvikling og videre- og etterutdanning av filmarbeidere, spesielt manusforfattere og regissører. Virksomheten fikk også ansvar for tilskuddsordninger til manusarbeid og kursstøtte innen film-, fjernsyn- og multimedieområdet. I 2003 ble Norwegian Film Commission opprettet for å markedsføre Norge som vertsland for internasjonale filminnspillinger, og Norsk Filmfond fikk med dette også ansvar for å utdele tilskudd til kommisjonen.

Av distriktpolitiske årsaker valgte man å opprettholde de to regionale filmsentrene, Vest-Norsk Filmsenter (opprettet i 1994) og Nord-Norsk Filmsenter (opprettet i

1978). Disse skulle fortsatt ha i oppgave å tildele støttemidler til regional kortfilmproduksjon.

6.9 Dagens offentlige støtteordninger til norsk filmproduksjon

Ved å bare ha en virksomhet som forvaltet alle støttemidlene til spillefilm, var et problem den maktkonsentrasjonen som ordningen kunne medføre. For å forhindre dette har fondet tre langfilmkonsulenter og to kortfilmkonsulenter som alle er ansatt på åremål, og som jobber selvstendig i forhold til de uavhengige produsentene. Tanken er at konsulenten skal ta et uavhengig valg om han/hun ønsker å innvilge støtte til et prosjekt ut i fra egen tro på prosjektet, slik at søkere som opplever avslag fremdeles har mulighet for å søke om støtte hos de andre konsulentene. De tre langfilm-konsulentene skal sikre at produsentene har tre inngangsporter til støtte.

Norsk Filmfond får tilført en samlet tilskuddspott fra Kulturdepartementet, og det er opp til filmfondets styre å fordele disse midlene over de ulike tilskuddsformene. Filmfondet har uttrykt ønske om å stimulere til økt filmproduksjon i Norge, og for å få til dette gis det nå støtte til flere filmer, men mindre til hver film (Lunde 2003:43). Mens det tidligere ikke var noen øvre grense for hvor mye en og samme filmproduksjon kunne få i offentlig støtte, er det nå satt en grense ved 30 millioner kroner.

Ved omleggingen av filmpolitikken i 2001 ble det innført flere nye former for støtteordninger. En nyordning er den såkalte 50/50-ordningen. Dette er en ordning for filmer som antas å ha et stort publikumspotensiale, og støtten fungerer slik at enhver spillefilm som stiller med 50 % egenkapital (privat tilskudd/investeringer) av produksjonskostnadene automatisk får innvilget de resterende 50 % i offentlig tilskudd. Forhåndstilskuddet kan likevel ikke overstige 10 millioner 2002-kroner. Tanken er at dersom produsenten klarer å skaffe seg så mye som halvparten av produksjonsbudsjettet privat, dvs. at private investerer i filmen (og med det dermed

har tro på at den vil gjøre suksess), er det rimelig å anta at filmen har et markedspotensiell. Ordningen er opprettet for å stimulere til produksjon av filmer med høyt publikumspotensial, og for å øke private investeringer i filmproduksjon. Markedsvurderingsstøtten gis til filmer med et forventet besøkstall på kino på minimum 100 000.

En annen nyordning er produsentlån, som kan ses som en omdisponering av midlene som tidligere ble gitt Norsk Film A/S. Denne ordningen ble foreslått allerede i 1956 av Arne Skouen. Ordningen er en blanding av tilskudd og rentefritt lån til produksjonsselskaper, og det tildeles på basis av selskapets forretningsplan og antall prosjekter. Produsentstøtten er særlig ment å styrke produksjonsselskapenes arbeid med å utvikle, finansiere og markedsføre filmprosjekter. De utvalgte produksjonsselskapene som mottar støtten, får denne over en begrenset tidsperiode, normalt fire år. Hovedmålet med ordningen, som er en forsøksordning som vil bli evaluert i 2005²⁶, er å skape stabile produksjonsselskaper, bidra til å øke kompetansen, samt å sikre kontinuiteten i bransjen.

De norske tilskuddsordningene til film som forvaltes av Norsk Filmfond omfatter nå følgende former for støtte:

1. Tilskudd til prosjektutvikling og produksjon av norske spillefilmer.
2. Billettstøtte til norske spillefilmer.
3. Tilskudd til kortfilmproduksjon.
4. Produksjonstilskudd etter markedsvurdering.

²⁶ Evalueringen har resultert i at fra 2006 vil ”produsentstøtten” bli erstattet av såkalt. ”pakkefinansiering” av prosjektutvikling: Produsentene kan søke om bidrag (opp til 50 % av total kostnad) ved å utvikle et antall kinofilmer (spillefilm og/eller dokumentar) over en viss periode (Aas 23.06.05).

5. Produsentlån/tilskudd til produksjonsselskap.
6. Støtte til samproduksjoner med utlandet der det er en norsk minoritetsandel.
7. Støtte til fjernsynsproduksjoner.

I tillegg til de nevnte støtteordningene til film gir Norsk Filmfond tilskudd til prosjektutvikling innenfor nye medier (for eksempel dataspill) og tilskudd til nasjonal filmkommisjon.

Produksjonstilskudd (punkt 1) er en forhåndsstøtte som gis i forkant av et filmprosjekt. Målgruppen for produksjonstilskudd er uavhengige produksjonsselskaper, og støtten gis på bakgrunn av en konsulentvurdering eller etter såkalt markedsvurdering. Offentlige tilskudd som gis etter konsulentvurdering er ment å sikre et bredt tilbud av norske filmer innen ulike genre og til ulike grupper. Prosjektene skal evalueres av filmkonsulenter ut i fra kunstneriske, økonomiske, tekniske og markedsmessige kriterier. Produsenten må ha minimum 25 % egenfinansiering av filmens budsjett for å bli vurdert.

Billettstøtteordningen har eksistert siden 1955, og varianter av denne ordningen brukes også i de andre nordiske landene. I stortingsproposisjon nr. 1 (2000-2001):109 begrunnes formålet med billettstøtten med at: "Billettstøtteordningen videreføres med formål å stimulere til økt produksjon av filmer med et stort publikumspotensial og til satsing av privat kapital i produksjon av filmer. Ordningen skal fortsatt stimulere til produksjon av barnefilm". Norske spillefilmer har rett til billettstøtte på 55 % av brutto billettinntekter på kinofremvisninger inntil den godkjente egenfinansieringen er nedbetalt. Barnefilmer kan etter særskilt vedtak få 100 % billettstøtte. I og med at man ikke vet hvor mange som kommer til å se filmen, lar billettstøtten seg vanskelig budsjettere på vanlig måte. Til tross for at det ble innført et tak for statlig støtte per film og en begrensning for hvor lenge etter en premiere billettstøtten skulle utbetales, har ordningen bydd på problemer fordi tilskudd til alle støtteordningene går over samme post i statsbudsjettet. Ironisk nok betyr det at når norske filmer gjør det svært bra på kino, som i 2003, blir de disponible midlene til de øvrige tilskuddsordningene

lavere. Da får man den situasjon at når det går svært bra med norsk film, må man bruke sparekniven på nye prosjekter i neste runde fordi midlene er brukt opp.

ESA, som er EFTAs overvåkningsorgan, er opprettet for å sikre korrekt gjennomføring av EØS-avtalens regler om offentlig støtte. ESA tar utgangspunkt i EU-kommisjonens retningslinjer når de vurderer statsstøtte på filmområdet, og alle planer om innføring av nye offentlige støttetiltak og endringer i gamle må meldes til ESA for godkjenning. De nye ordningene for støtte til film i Norge som ble innført fra 2001, ble godkjent av ESA, men bare for en begrenset periode fram til 2007. Før den tid må de norske støtteordningene godkjennes på nytt. Retningslinjene for statsstøtte er som følger:

1. Støtten må ha en kulturell begrunnelse.
2. Det er ikke tillatt å sette vilkår som begrenser filmprodusentens rett til å bruke minst 20 % av produksjonsbudsjettet i andre EØS-land.
3. Nasjonale offentlige tilskudd kan ikke overstige 50 % av en films produksjonsbudsjett, med unntak for ”vanskelige filmer” og filmer med lavt budsjett.
4. Støttens proporsjonalitet må kunne godtgjøres.

(St.meld. nr.25 (2003-2004): 10)

ESAs vurdering og godkjenning av de nye norske støtteordningene ble tatt på bakgrunn av at man mente norske filmer måtte anses å være i kategorien ”vanskelige filmer”, og siden det i tillegg ikke stilles krav om at filmens produksjonsbudsjett skal brukes i Norge, godkjente de at støtteintensiteten kunne økes ytterligere. I henhold til ESAs godkjenning er det øvre tak på hvor mye tilskudd en enkelt norsk film vil kunne motta fra det offentlige på 75 % ²⁷.

²⁷ Denne godkjenningen hviler på to ”kommunikasjoner” fra EU-kommisjonen, hhv. COM(2001) 534 final av 26. september 2001 og COM(2004) 171 final av 16. mars 2004.

6.10 Kritikk av MRS

De siste årene har mange offentlige virksomheter i Norge beveget seg bort fra mål- og resultatstyringsprinsippene, ettersom ordningen har blitt kritisert fra flere hold. Et hovedpunkt i kritikken går på ideen om å benytte målstyring i offentlig sektor, fordi den bygger på en del forutsetninger som mange mener ikke er tilstede her (Øgård 2000:37). Offentlige organisasjoner har institusjonelle særtrekk som gjør det vanskelig å implementere universelle ledelsesprinsipper med utspring i privat sektor. Det er blitt hevdet at det er umulig i offentlig tjenesteproduksjon å formulere klare og kvantifiserbare mål, som samtidig ikke er gjensidig motstridende eller ustabile, slik at indirekte styringsverktøy kan benyttes på en god måte.

Christensen og Læg Reid hevder at mål- og resultatstyringen har bidratt til en byråkratisering, avpolitisering og rutinisering av styringssystemet, og at utviklingen av MRS det siste tiåret har ført til et stort og komplisert system som er kontrollorientert, med andre ord trekk man i utgangspunktet ville unngå (Christensen og Læg Reid 2001a:75). De beskriver systemet som byråkratiserende på grunn av en sterk detaljorientering mht å beskrive mål, resultatindikatorer og aktiviteter. De påpeker også at formalisering og skriftlig kommunikasjon innen og mellom administrative enheter har økt betraktelig (Ibid.:78). Når det gjelder resultatoppfølgingen av måloppnåelse, viser det seg også at det er få eksempler på at manglende resultatoppnåelse fører til reduserte budsjetter eller at gode resultater resulterer i økte bevilgninger (Ibid.).

Statskonsults rapport fra 1996 kritiserte ordningen med innføring av hovedmål, resultatmål og resultatindikatorer på kultursektoren. Rapporten slo fast at ordningen skapte en problematisk balanse mellom rammestyring og innholdsmessig styring, i det departementet ikke skulle detaljstyre det kunstneriske innholdet i underliggende etater, men bare sikre at mål realiseres. Et annet problem var at begrepene resultatstyring, resultatanalyser og ressurseffektivitet sto som en motsats til de verdiene filmbransjen sto for. Dessuten var det vanskelig å måle effekter og måloppnåelse i bransjen, særlig når det gjaldt det kunstneriske innholdet (Statskonsult

1996:1). For hvordan skal man måle ”kvalitetsfilm”? Man kan legge ulike filmfaglige begrunnelser, som originalitet i manus, kulturbudskap, tekniske krav, filmkritikker og publikumsoppslutning til grunn, men kan man si at det er en entydig sammenheng mellom publikumssuksess og kvalitet? Og vil det noensinne være mulig å skape konsensus om kvalitetsdefinisjoner?

Et annet problem med Kulturdepartementets mål ifølge rapporten, var innslag av tosidig budskap som kunne lede til målkonflikt. Et eksempel på dette var resultatmålet ”det skal produserast flest mogleg filmar” under hovedmålet om ”Norsk kvalitetsfilm skal fremmast”. Kulturdepartementet indikerte med dette en antagelse om at når antall produserte filmer var høyt, var sjansene for at kvalitetsfilmer ville bli produsert sterkere til stede. Man antok at et større filmmiljø ville føre til økt kontinuitet og styrking av hele filmbransjen. Statskonsult mente imidlertid at dersom man skulle fordele de statlige midlene på flest mulig filmer, ville det være rimelig å anta at hvert prosjekt ville motta mindre støtte, med de følger det ville få for kvalitetsvektleggingen i filmproduksjonen (Statskonsult 1996:22). Man kommenterte også at virksomhetene som forvaltet filmstøtten opplevde en målkonflikt mellom kravet om å produsere publikumsvennlige filmer og kvalitetsfilm.

Rapporten påpekte at innføringen av resultatstyring som styringspolitisk virkemiddel var ment å gjøre det lettere for forvaltningen å se effektene av offentlige tiltak og virkemidler, og å øke oppmerksomheten på ”sammenhengen mellom de aktivitetene som utføres og resultatene av disse aktivitetene” (Statskonsult 1996:21). Man mente at kulturdepartementet hadde lagt ned et godt arbeid med etableringen av målstruktur for filmpolitikken, men at man hadde ”iverksatt styringsredskapet på et område som tradisjonelt ikke er forbundet med kvantifisering av resultatkrav og – utøvelse. Generelt er det problemer forbundet med å etablere nøyaktige mål- og resultatindikatorer innenfor det kulturpolitiske området” (Statskonsult 1996:21).

Statskonsults rapport som kom allerede to år etter innføringen av MRS, fikk ingen umiddelbare følger, og først i 2002 gikk Kulturdepartementet bort fra de detaljerte hovedmålene, resultatmålene og resultatindikatorerne. Fra nå av gikk man over til å

definere ett hovedmål og fem resultatmål. I stortingsproposisjon nr. 1 for 2001- 2002 het det nå kort og godt at hovedmålet med filmpolitikken var å ”sikre et godt og mangfoldig norsk audiovisuelt tilbud.” For å nå hovedmålet ønsket regjeringen å satse på følgende fem resultatmål:

- Oppnå bred publikumsoppslutning om norske audiovisuelle produksjoner.
- Ivareta ide -, talent- og kompetanseutvikling.
- Sikre barn og unge tilgang til audiovisuelle produksjoner.
- Sikre et profesjonelt og sterkt produksjonsmiljø og kostnadseffektive produksjoner.
- Bevare, formidle og profilere norske audiovisuelle produksjoner.

Disse resultatmålene var tidligere oppgitt som hovedmål, men det kan være verdt å merke seg at ett tidligere hovedmål har falt bort, nemlig målet om å produsere flest mulig filmer.

Innføringen av mål- og resultatstyring skulle føre til økt fokus på mål og resultater, og gi økt autonomi for de statlige virksomhetene og mindre detaljstyring fra departementets side. Når man valgte å gå bort fra mål- og resultatstyringen, var det fordi man fra departementets side nettopp syntes målene ble for detaljerte, og at autonomien for Norsk Filmfond ble svekket. Filmfondet er innvilget store fullmakter, og det skal være opp til styret å fordele midlene til film og fjernsyn. Man mente at det var bedre å styre med overordnede mål, og ikke ut fra kvantitative kriterier som mål- og resultatstyringen la opp til.

Det er vanskelig å tallfeste verdien av kultur, og enkelte av hovedmålene med filmpolitikken har vært vanskelig å operasjonalisere. Systemet ble sett som unødvendig, nærmest som et mantra trådd over hodet på virksomheten, og etter hvert fikk man et pragmatisk forhold til systemet (Økland 2005). Det hadde med andre ord

liten funksjon verken for resultatene eller styringen, men fungerte mer som styringsmessig ”staffasje”.

6.11 Dagens målsetninger med filmpolitikken og begrunnelser for statlig støtte: Mer børs, mindre katedral

En tendens som gradvis har styrket seg i løpet av de siste 20 årene, er at de næringspolitiske argumentene for å støtte filmproduksjon har blitt mer og mer fremtredende. De økonomiske ringvirkningene av en filmproduksjon har blitt sterkere og sterkere vektlagt, blant annet den betydning en filmproduksjon har i forhold til å generere jobber for andre typer kunstnere, som musikere, fotografer og forfattere, samt de ringvirkninger en filmproduksjon har for lokale næringsmiljøer under en filminnspilling.

Hovedmålene med endringene i 2001 var å øke publikumsopplutningen om norske filmer, gi filmbransjen større ansvar og frihet, gjøre kontinuiteten i bransjen sterkere, skape sterkere insitamenter for å få inn mer privatkapital i filmbransjen, samt å effektivisere bruken av de statlige ressursene. Med denne endringen gikk man over til mer næringsinspirert støtte til filmproduksjon, og bort fra ”kunstnerorientert” støtte (Aas 2002:50).

Selv om man nå har gått bort fra underelementer i New Public Management, som MRS, er fremdeles elementer fra Olsens supermarkedsstat fremtredende. Statlig støtte til filmproduksjon blir i mindre grad begrunnet med nasjonale kulturpolitiske argumenter. Våren 2005 kom kulturdepartementet med en stortingsmelding om kultur og næring, med fokus på kultursektoren i et næringsøkonomisk perspektiv. Her er de økonomiske fordelene ved å satse på kultur fremtredene. Meldingen innleder med å si at ”Overordna økonomiske og samfunnsmessige endringar har ført til aukande etterspurnad etter kultur og opplevingar. I ein global konkurransesituasjon driven fram av ny informasjonsteknologi spelar den meirverdien kreative og

meningsproduserande element kan tilføre både nye og meir tradisjonelle produkt og tenester ei stadig større rolle. Gjennom denne utviklinga vert det skapt nye vekstvilkår for kultursektoren, samstundes som kultur kan vere ei drivkraft i den økonomiske utviklinga” (St. meld. nr.22 (2004-2005):1).

Videre står det i meldingen at ”Noreg bør ha ambisjonar om å utnytte potensialet for kulturbasert verdiskaping betre i framtida. Det er likevel viktig med ein heilskapleg og balansert tilnæringsmåte, slik at ein ikkje generaliserer utviklingstrekk og satsar einseitig. Kultur som ein integrert del av eit framtidretta innovasjonssystem føreset ei tilnærming der kultur inngår som ein av fleire faktorar i nært samvirke med utdanning, forskning, teknologi og næringsliv. Ei nærare kopling mellom desse sektorane i form av strategisk samhandling og kompetanseutveksling kan medverke til å utløyse omstilling og nyskaping både i næringslivet og i samfunnet som heilskap. Det bør difor skapast eit grunnlag for synergjar mellom hittil etter måten åtskilde sektorar” (Ibid.:3).

Stortingsmeldingen viser til kultur som et viktig økonomisk vekstområde med positive bidrag til økonomien. Blant annen viser meldingen til undersøkelser av kulturnæringene foretatt i en rekke land: ”Med utgangspunkt i at kultur kan sjåast på som næring i seg sjølv, er kulturnæringane sin del av BNP og sysselsetjinga blitt rekna ut i ei rekkje land. I dei landa der kulturnæringane sin del av BNP er utrekna over fleire år, er vekstraten i dei fleste tilfelle rekna til om lag 5 pst. i året. Dette er meir enn i dei tradisjonelle industriane” (Ibid.:17).

Dette er for så vidt ikke nye toner, men uttrykk for en utvikling man har sett siden 1980-tallet, der myndighetene har hatt et stadig økende fokus på sammenhengen mellom kultur, næring og økonomisk utvikling. Kultur er ikke lenger noe man støtter bare basert på kunstens verdi i seg selv med bakgrunn i tradisjonelle kulturpolitiske argumenter, men i stadig sterkere grad et virkemiddel for å oppnå andre næringspolitiske og økonomiske mål.

7. Avsluttende kommentarer og konklusjon

Denne oppgaven har blitt gjennomført som en casestudie av staten og norsk spillefilm. Valget av case som metode ble tatt med utgangspunkt i at valget av tema for oppgaven var et unikt fenomen, og at formålet med undersøkelsen var å forklare og forstå hvilke hendelser som har påvirket eller ført til endringer i den norske filmpolitikken. Med utgangspunkt i dette syntes case å være mest velegnet som metode. Casestudien har fungert godt som tilnærming til oppgaven, men et problem har vært å begrense datakildene. Mye tid har gått med til å lese og finne frem til litteratur og dokumenter som likevel viste seg å ikke være relevante nok, og som dermed måtte utelates. En annen utfordring har vært balansen mellom å sikre et veldokumentert og forsvarlig datagrunnlag for analysen, uten samtidig å få en for deskriptiv tilnærming.

Bruken av Olsens statsstyremodeller, NPM og mål- og resultatstyring som teoretiske hjelpemidler for analysen, har gjort det lettere å få øye på overordnede forhold som har påvirket, influert og endret den norske stats rolle, noe som igjen har hatt betydning for utformingen av filmpolitikken og filmforvaltningen. Mens Olsens statsstyremodeller på et mer overordnet plan har fungert som et analytisk verktøy som har bidratt til å fremheve hvordan ulike tiårs tidsånd og politiske strømninger har påvirket og endret prinsippene for det norske statsstyret og forvaltningen, har NPM med målstyringskonseptet på et mer underordnet nivå bidratt med å forklare de reformer som filmforvaltningen gjennomgikk i løpet av 1980- og 1990-tallet, i tillegg til endringene i målsettingene med statens filmpolitikk.

Filmproduksjon har alltid befunnet seg i et krysningspunkt mellom kultur og næring, og dette har skapt utfordringer for de offentlige myndighetene både i forhold til utformingen av politikken, og for hvordan man skal forholde seg til filmsektoren. Før 2. verdenskrig ble ikke filmmediet oppfattet som et resultat av kunstnerisk arbeid, det manglet seriøsitet, og ble ansett som ren folkeforlystelse. Hvis man skal gi en overordnet karakteristikk av hvordan myndighetene oppfattet mediet, så var det med

skepsis. Det var med bakgrunn i dette at Kinoloven av 1913 ble vedtatt, med innføring av enhetlig statlig sensur og mulighet for kommunal overtakelse og drift av kinoene som et middel for å få kontroll. Inntektene fra de kommunale kinofremvisningene gikk til kommunale kulturtiltak, og herunder kom ikke bevilgninger til filmskaping. Videre var det først og fremst de store inntektene som filmfremvisningene genererte, som gjorde at myndighetene på statlig nivå fattet interesse for mediet, noe som ga seg utslag i innføringen av det som ble kalt ”luksusskatt” på filmfremvisningene. Film var med andre ord en næring som påkalte statlig interesse fordi myndighetene kunne hente inn kjærkomne skatteinntekter.

Hvorfor endret staten holdning til mediet etter andre verdenskrig? Her er det mange forhold som virket sammen, og som medførte at statlige myndigheter igangsatte tiltak for å sikre en nasjonal produksjon av filmer. Først og fremst skjedde det mye med filmmediet gjennom 1930-tallet. Tekniske nyvinninger som lyd gjorde at filmer i større grad ble ”nasjonale”. Videre ”modnet” mediet i form av større sortimentsbredde og mer seriøsitet i forhold til hva som ble vist. Disse endringene medførte større interesse for film, og medvirket til en økende offentlig erkjennelse av at film kunne benyttes både som en kanal for folkeopplysning, og som middel til historie- og kulturformidling. Film ble ikke lenger oppfattet som tivoli, men som en forlengelse av kultursektoren. I tillegg var det mange ildsjeler i filmbransjen som jobbet iherdig med å påvirke de nasjonale myndighetene. På grunn av den særstilling norsk filmbransje befant seg i som følge av innføringen av Kinoloven av 1913, ble det klart at filmproduksjonen var avhengig av offentlig økonomisk hjelp for å kunne opprettholdes. Press fra filmbransjen, i kombinasjon med nazistenes filmfond på 10,6 millioner kroner, gjorde det økonomisk og politisk mulig å forsvare statlige økonomiske tiltak til bransjen. I tillegg til disse forholdene som vedrørte film direkte, endret statens rolle seg etter krigen. I gjenoppbyggingen etter den tyske okkupasjonen vokste den offentlige sektor kraftig. På ferden mot byggingen av velferdsstaten og konsolideringen av det norske fellesskapet var kultursatsing en viktig ingrediens.

Helt siden myndighetenes holdningsendring etter krigen og frem til i dag har offentlig støtte til filmbransjen vært et relativt ukontroversielt tema, og det har vært tverrpolitisk enighet om at en norsk filmproduksjon ikke er levedyktig uten offentlig økonomisk støtte. Også formålet med den statlige støtten har stort sett vært uendret. De ulike ordningene har hele tiden tatt sikte på å fremme målsettingene kontinuitet og kvalitet i produksjonen. Et problem har imidlertid vært mangel på operasjonalisering av målsettingene. Det som har vært stridsspørsmål gjennom statens 60 års aktive filmpolitikk, er hvor mye statlig støtte som skal gis til filmproduksjon, hvilke typer filmer som skal motta støtte, og på hvilken måte forvaltningen bør organiseres og hvordan den skal forholde seg til filmbransjen for å nå de filmpolitiske målene. Det er i disse spørsmålene vi ser endringene i den statlige filmpolitikken.

I gjenoppbyggingen av landet ble det sett som nødvendig med en sterk statlig styring, der den politiske ledelsen skulle gjenreise landet i tråd med det den politiske ledelsen anså som det gode samfunn. En satsing på norsk kultur for å styrke det norske fellesskapet etter den tyske okkupasjonen ble et viktig ledd i gjenreisningen. Dette var trekk fra Olsens samfunnsstyrte stat. Samtidig hadde staten trekk fra Olsens moralske fellesskapsmodell, med vekt på styringsmessig forutsigbarhet og rettssikkerhet for den enkelte borger. I løpet av femtitallet og frem til slutten av 1979-tallet utviklet statsstyret seg i retning av forhandlingsstaten, i det organiserte interesser fikk stadig større innflytelse over politikken. I filmmiljøet ga dette seg i utslag i at filmarbeiderne organiserte seg, og ble med dette konsultert i forhold som gjaldt utformingen av filmpolitikken. Blant annet ble konkrete forslag fra filmbransjen for hvordan støtteordningene burde utformes tatt til etterfølgelse, og høringer av berørte parter i filmmiljøet i forbindelse med filmpolitiske tiltak ble en selvfølge.

Fra 1980-tallet fikk internasjonale strømninger stadig større innflytelse over norske forhold. Tendensen i mange vestlige land var å slanke og omorganisere den offentlige sektor etter prinsipper fra det private næringsliv, og denne reformbølgen påvirket også norsk forvaltning. Nå ønsket man mer kostnadseffektivitet og mer brukervennlighet i den offentlige sektor. Man gikk også inn for skarpere skiller

mellom det private og offentlige, med økende privatisering av offentlig produksjon og tjenester. Med dette fikk staten flere trekk fra supermarkedstaten. Dette ga seg utslag i en økende satsing på filmproduksjon som vekket større publikumsinteresse, noe som skulle generere større inntekter til filmene, og produsentene måtte også skaffe til veie en høyere andel egenkapital enn tidligere for å kunne motta offentlig støtte. På slutten av tiåret ble internasjonaliseringen ytterligere befestet med inngåelse av et formalisert europeisk og nordisk audiovisuelt samarbeid.

Trenden fra 1980-tallet fortsatte utover 1990-tallet og frem til i dag. Med inngåelsen av EØS-avtalen forpliktet Norge blant annet seg til å følge regler som regulerer hvor mye statsstøtte som kan gis til filmproduksjon, og norske myndigheter må også søke om godkjenning ved innføring av nye støttetiltak for filmbransjen. De norske myndighetene står med andre ord ikke lenger like fritt til å styre filmpolitikken. Kulturpolitikk i europeisk sammenheng står i en særstilling, og sektoren kan ennå nyte godt av regler som gir unntak fra forhold som regulerer næringslivet. Men WTO-forhandlingene på midten av 1990-tallet viste at filmens status som kulturnæring med krav om særbehandling ikke er en selvfølge. I fremtiden kan definisjonen av filmens stilling endre seg, og medføre at nasjonal filmproduksjon blir likestilt med de regler som gjelder for næringslivet.

Med overgangen til det nye årtusenet har næringspolitiske argumenter ytterligere styrket seg og blitt mer fremtredende når det gjelder norsk statlig støtte til film. Statlig støtte av dagens norske filmproduksjon begrunnes i større grad som et middel for å bidra til økonomisk verdiskapning, og de nye støtteordningene legger i større grad vekt på produksjon av filmer med større publikumstekke enn tidligere. Det legges også større vekt på en tilnærming mellom filmsektoren og tidligere atskilte sektorer, som næringslivet, utdanning, forskning og ny teknologi. Den raske utviklingen av audiovisuelle medier byr på nye og uante visningsformer for film, og teknologien er sektorovergripende og får betydning på mange andre områder enn det som tidligere bare kunne reguleres innenfor kultursektoren. Dette i kombinasjon med

forpliktende internasjonale avtaler har begrenset norske myndigheters handlefrihet, og kan forklare den retning den statlige filmpolitikken har tatt de siste årene.

Kildeliste

- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Astrup, Christian Boe (1984). *Statens engasjement i norsk spillefilmproduksjon 1945 -1955*. Oslo: Universitetet i Oslo. Historisk institutt. Hovedoppgave.
- Berg, Mie (1970). *Mål og midler i norsk spillefilmproduksjon. En undersøkelse av statens støtteordninger 1946 – 1968*. Oslo: Universitetet i Oslo. Institutt for sosiologi. Hovedoppgave.
- Brandt, Hans- Jürgen (1987). *NS-Filmtheorie und dokumentarische Praxis*. Tübingen: Max Niemeyer Verlag.
- Christensen, Tom (2000). ”En globalisert forvaltning”. *Dagbladet* 10.mars.
- Christensen, Tom og Per Lægred (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2001a). ”New Public Management i norsk statsforvaltning”, kap. 2 i Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reformen, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Christensen, Tom og Per Lægred (2001b). *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Ashgate: Hampshire.
- Dahl, Hans Fredrik m. fl. (1996). *Kinoens mørke fjernsynets lys. Levende bilder i Norge gjennom hundre år*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Disen, Ole H. P. (1997). *Den store illusjonen: Filmbyråenes historie*. Oslo: Norske filmbyråers forening.
- Ernst & Young Management Consulting (1999). *Gjennomgang av støtteordningene til norsk spillefilm*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Evensmo, Sigurd (1967). *Det store tivoli. Film og kino i Norge gjennom 70 år*. Oslo: Gyldendal.
- Hanche, Øivind, Gunnar Iversen og Nils Klevjer Aas (1997). ”Bedre enn sitt rykte”: *En liten norsk filmhistorie*. Oslo: Norsk Filminstitutt.
- Hellevik, Ottar (1991). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lieberson, S. (1992). “Small N and Big Conclusions: An Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases”, s. 107 i C. C. Ragin og H. S. Becker (red.): *What Is A Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Lunde, Leikny (2003). *Filmproduksjonens økonomiske vilkår i Norge*. Bergen: Universitetet i Bergen. Institutt for økonomi. Hovedfagsoppgave.
- Nistad, Einar (2002). *Det magiske rommet: En reise gjennom den norske film- og kinohistorien*. Oslo: Norske kinosjefers forbund.
- Norsk Filmfond (2005, februar 15) [online]. –URL:
<http://www.filmfondet.no/icm.aspx?PageId=590>
- NOU (1995). *Mangfold i media. Om eierkonsentrasjon i media*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste. Rapport 3.
- Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Om norsk filminstitutt (2005, februar 15) [online]. –URL:
www.nfi.no/omnfi
- Ramsdal, Helge og Egil Skorstad (2004). *Privatisering fra innsiden: Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Solum, Ove (2004). *Helt og skurk: Om den kommunale film- og kinoinstitusjonens etablering i Norge*. Oslo: Universitetet i Oslo. Det historisk-filosofiske fakultet. Dr.philos. avhandling.
- St. meld. nr. 17 (1981-82): *Filmen og samfunnet*.
- St. meld. nr. 21(1983-84): *Film i mediesamfunnet*.
- St. meld. nr. 57 (1984-85): *Arbeidet med regelreform i forvaltningen*.
- St. meld. nr. 83 (1984-85): *Regjeringen Willochs langtidsprogram 1986 -89*.
- St. meld. nr. 61 (1991-92): *Kultur i tiden*.
- St. meld. nr. 25 (2003-04): *Økonomiske rammebetingelser for filmproduksjon*.
- St. meld. nr. 22 (2004-05): *Kultur og næring*.
- St. prp. nr. 1 (1946-47). Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St. prp. nr. 2 (1946-47). Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (1950). Kirke- og undervisningsdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (1992-93). Kulturdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (1993-94). Kulturdepartementet.
- St. prp. nr.1 (1998-99). Kulturdepartementet.
- St. prp. nr. 1 (2000-01). Kulturdepartementet.

St. prp. nr. 1 (2001-02). Kulturdepartementet.

Statskonsult (1996). *Statlig virkemiddelbruk for produksjon og distribusjon av film. En analyse av filmpolitiske mål, virksomheter og støtteordninger*. Oslo: Finansdepartementet. Rapport 14.

Syvertsen, Trine (2004). *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-Forlaget AS.

Yin, Robert K. (1981). "The Case Study as a Serious Research Strategy", *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, 3, 1: 97-114

Yin, Robert K. (1994). *Case Study Research, Design and Methods*. Sage Publications: California.

Øgård, Morten (2000). "New Public Management – markedet som redningsplanke?", s.37 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red.): *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

Aas, Nils Klevjer (2002). "Film, kino, video og DVD", s. 50 i Nina Bjørnstad og Jens Elmelund Kjeldsen (red.): *MedieNorge 2002. Fakta om norske massemedier*. Kristiansand: IJ-Forlaget.

Aas, Nils Klevjer (2005). *Personlig korrespondanse med forf.* 14. januar.

Aas, Nils Klevjer (2005). *Personlig korrespondanse med forf.* 23. juni.

Økland, Nina (2005). *Intervju med forf.* 01. februar.