

Budgetunderlag för åren 2023–2025

Inledning

Film och rörliga bilder har under 2000-talet fått en ökad närvaro i allas liv. Den rörliga bilden går 2022 närmast att likställa med det skrivna ordet då det används i alla delar av mellanmännisklig kommunikation. Vi konsumerar, producerar och distribuerar alla film som del av våra dagliga liv. Samtidigt som den rörliga bilden tar en allt större plats i samhällskommunikationen står den professionella filmbranschen inför stora utmaningar. Utvecklingen med starka globala aktörer har lett till en omställning av befintliga affärsmodeller, vilket ytterligare har förstärkts av covid-19-pandemins restriktioner. Detta i kombination med konkurrensen från dramaserier påverkar starkt hela filmområdet. Att följa utvecklingen som skenar framåt förutsätter omställningsförmåga, kompetensutveckling och ekonomiska marginaler.

Den svenska filmen och den svenska filmpolitiken står inför stora omställningar. I pandemins spår ser vi avsaknad av marginaler i filmens hela ekosystem, också hos oss själva på Svenska Filminstitutet. Vi har alla tvingats handskas med kortsiktiga krislösningar de senaste två åren. Men om vi inte ska fastna i denna kriskvicksand, utan istället ta oss vidare, måste vi alla börja ägna oss åt att blicka längre fram och agera utifrån det. Post pandemin ser vi stora behov av att en ny politik för området tas fram, en politik som är mer omfattande i sin syn på film och bättre förankrad i övrig kulturpolitik. Och som genomförare av denna politik måste Filminstitutet ges medel och verktyg för att realisera den. Kraftiga satsningar behövs både för att bevara och se framåt.

I budgetunderlaget för de kommande tre åren redogörs för nuläget och vad vi ser som nödvändiga åtgärder för perioden. Samtidigt står det alltmer tydligt att det krävs en översyn av den nuvarande filmpolitiken för att ta tag i de utmaningar som den svenska filmen har och fortsatt står inför.

Långsiktighet och stabilitet – en förutsättning för att möjliggöra uppdraget

Svenska Filminstitutet är den enda nationella aktör som har det samlade ansvaret för film. Det är unikt, ingen annan konstform har en så samlad kompetens och röst. Det är en oerhörd tillgång för Sverige som kulturland. Det sammanhållna uppdraget hjälper oss att utveckla, bevara och tillgängliggöra både film och kunskap om film, vilket stärker filmen i alla led. Vi bevarar och tillgängliggör det svenska filmarvet, verkar för att barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild, stödjer produktion, distribution och visning av värdefull film samt representerar den svenska filmen internationellt. Genom en mångfald av berättelser skapas samtal och insikter som stärker individen och vår demokrati. Tillsammans möjliggör vi för fler att skapa, uppleva och berikas av film.

Men filmen blir allt svårare att separera från annat. I en tid då produktion, distribution och konsumtion av rörliga bilder är mer tillgänglig än någonsin tidigare får Filminstitutet ett allt större område att täcka. Filmpolitik var länge likvärdigt med statens insats i

filmavtalet för den professionella filmbranschen. I och med filmavtalets upphörande har statens roll fått ett tydligare syfte att stärka filmen, eller den rörliga bilden, för allmänheten och gjord av både professionell bransch och barn och unga. Centralt i statens insats är också kulturarvsaspekten. En perspektivförskjutning för filmpolitiken skedde i och med filmavtalets upphörande från bransch till allmänhet.

Även 2021 har varit ett år som präglats av pandemin och dess svåra ekonomiska följd effekter för alla branscher. Utöver det har olika globala makrotrender som påverkar filmbranschen förstärkts och omvandlingstakten har ökat. Vi ser att såväl digitaliseringen som alternativa mönster för konsumtion utmanar hela spelplanen och filmens förutsättningar i Sverige. Detta slår hårt mot förutsättningarna för filmen på lång sikt.

Uppdraget i att genomföra den svenska filmpolitiken är med andra ord brett. Ändå har det statliga *anslaget till filmkulturell verksamhet* legat på samma nivå sedan år 2006. Under filmavtalets tid kunde stödmedlen öka tack vare biografavgifterna, men sedan 2017 har Filminstitutet bara uppdrag från staten och är därmed helt beroende av att staten tar ansvar för hela finansieringen. Filminstitutet får dessutom inte årlig uppräkningsökning för ökade kostnader som andra offentliga aktörer. Anslaget till filmkulturell verksamhet finansierar den största delen av verksamheten, endast undantaget de delar som rör den faktiska stödhanteringen. Det handlar alltså om den verksamhet som omfattar de flesta filmpolitiska mål genom insatser för filmarvet, barn och unga och nationella minoriteter, det regionala arbetet, filmkunnighet m.m. samt administration, analysverksamhet och kommunikation.

Administrationen har genom den ökande digitaliseringen blivit alltmer komplex och har även kraftigt påverkats av att all verksamhet övergick till att bli offentlig i samband med omläggningen till helstatligt finansierad filmpolitik. Anslaget för filmkulturell verksamhet ska även användas för avgifter till Eurimages, Nordisk Film- och TV-fond och till samordningsinsatser kopplade till MEDIA-delen av EU-programmet Kreativa Europa. Även dessa avgifter har ökat. I och med att löner och kostnader årligen ökar med 1,5–2,5 procent utan att anslaget räknas upp har medlen kraftigt urholkats.

Redan 2019 stod vi inför risken att behöva göra drastiska neddragningar på grund av bristen på årlig uppräkningsökning. Särskilda omständigheter medförde projektanslag för 2019, 2020 och 2021 som gjorde att detta kunde undvikas. För 2022 har anslagen tillfälligt höjts med sammanlagt 55 mkr vilket är positivt. Men detta är återigen en tillfällig lösning. För att lyckas med vårt uppdrag att genomföra den nationella filmpolitiken med de sju filmpolitiska målen krävs långsiktiga och stabila förutsättningar, där en grundhöjning av såväl anslaget för filmkulturell verksamhet som anslaget för statsbidrag till film (i det följande benämnt stödanslaget) är en absolut nödvändighet.

Förutom att kostnader hela tiden ökar har Filminstitutet sedan 2006 utan särskild kompensation fått en rad nya uppdrag som medfört nya tjänster. Det har handlat om särskilda satsningar, omläggningen till helstatligt finansierad filmpolitik och nya stöd. Därtill har omvärlden förändrats med nya krav på verksamheten som följd. Mycket har att göra med digitaliseringen, men det är också till följd av en rad nya lagkrav som

Filminstitutet som offentlig aktör måste förhålla sig till. Totalt rör det sig om omkring 15 nya tjänster.

De begränsade resurserna har medfört att Filminstitutets totala lönenivå ligger under genomsnittet för jämförbara organisationer och långt under lönenivån för närliggande organisationer. Det är inte hållbart i längden. Vi ser att det blir allt svårare att behålla och rekrytera personal, både i förhållande till statlig verksamhet och till den privata marknaden. Det leder till kompetenstapp och gör att det blir särskilt svårt att rekrytera nyckelkompetenser.

Filminstitutet har under en lång rad år äskat om att få omfattas av kompensation för pris- och löneomräkning utan resultat. Vi ser istället ett starkt behov av en kraftig grundhöjning av det filmkulturella anslaget för att kunna fortsätta utföra uppdraget. Det handlar både om att hantera det breda uppdraget med att realisera de filmpolitiska målen och kunna ställa om till nya utmaningar samt att kunna behålla och rekrytera medarbetare för att fortsätta utföra uppdraget med bästa möjliga kompetens. Satsningar behövs bland annat på IT-infrastruktur, kompetensväxling och lönejusteringar. Det är nödvändigt med marginaler som tillåter utveckling.

Utöver det behöver de *medel för statistikinsamling* som fördes över från Filminstitutets anslag till Myndigheten för kulturanalys i budgetpropositionen för 2020 återföras. Redan 2020 blev det tydligt att MYKA inte kommer att kunna tillhandahålla den nödvändiga biografstatistiken under överskådlig tid. Dessutom visade det sig vid införandet av film som nytt officiellt statistikområde att den officiella statistiken inte kommer att kunna användas i stödgivningen. Filminstitutet har därmed fortsatt kostnader i form av en anställd för egen statistikinsamling och för inköp av extern statistik.

Sammanlagt ser vi behov av förstärkning av det filmkulturella anslaget med ca 22 mnkr för perioden (summan inkluderar återförda medel för statistikinhämtning. Se nedan).

Förändrad affärsmodell påverkar alla led

Nyttjandet av strömningstjänster har ökat mycket under pandemin. Dessa tjänster gör inte någon skillnad mellan filmer och dramaserier, annat än som vägledande beteckningar på samma sätt som genre eller rekommenderad åldersgräns. Konsekvensen för produktionsbolagen är att de i strömningstjänsterna fått nya beställare av olika former av rörliga bilder och därmed ökade intäkter. Om man tidigare tjänade sina pengar som producent av primärt film, och endast i undantagsfall serier, har fördelningen blivit det omvända och gränserna minskat i relevans.

Affärsmodellen för filmen är under kraftig påverkan av både de globala strömningstjänsterna, som har skapat nya vägar till publiken, och av pandemin, som nu pågått i två år. Tidigare har intäkterna till stor del byggts specifikt på biografintäkter, inte bara för biograferna utan även för produktions- och distributionsleden. Före pandemin såldes 15–18 miljoner biografbiljetter årligen i Sverige, men de senaste två åren har motsvarande siffra legat på sex miljoner.

För biografsektorn har detta av förklarliga skäl inneburit en utarmning. Genom regeringens krisstöd har Filminstitutet kompenserat biografägarna med nästan 400 mnkr i intäktsbortfall, men det täcker förstås bara en bråkdel av det totala intäktsbortfallet. Biografen fyller en fortsatt viktig roll för visning av film och som kulturell mötesplats i hela landet.

För distributörerna innebär bortfallet av biografintäkter att de har svårt att få affären att gå ihop. Konsekvensen blir att de inte kan investera i lika höga marknadsföringskampanjer för svensk film som tidigare, vilket i sin tur innebär att den svenska filmen får ännu svårare att nå ut till publiken i konkurrens med globala kampanjer av utländsk film. Detta påverkar både distribution av den biografvisade filmen och streaming. Redan före pandemin sågs en utveckling där kostnader för filmrättigheter och marknadsföringskostnader har ökat markant. Utöver distributörerna drabbar detta även visningsaktörer som filmfestivaler och nischade biografer, vilket ytterligare bidrar till att inte bara den svenska filmen utan även den konstnärligt utmanade internationella filmen blir allt mer osynlig i det nya filmlandskapet. Filmpolitiken behöver stärka möjligheten att synliggöra den värdefulla filmen. Annars kommer publiken gå miste om det breda utbud av film som faktiskt finns tillgängligt och som kan berika och beröra på ett överraskande sätt.

För produktionsledet innebär de minskade intäkterna att bolagens ekonomi urholkas ytterligare från ett redan utsatt läge. Kostnader för löner och produktioner har ökat markant de senaste åren. Det beror till en väsentlig del på en stor ökad produktion av dramaserier både i Sverige och utomlands. Det har fått till följd att efterfrågan av kompetenta och tillgängliga filmarbetare i Sverige har ökat successivt, vilket i sin tur har drivit upp löneläget. Den totala produktionsvolymen har alltså ökat, men marginalerna har minskat på ett ibland ohållbart sätt samtidigt som efterfrågan på filmarbetare växer. Men det handlar också om att utvecklingen med stora globala aktörer gör att produktionsbolag - både för dokumentärfilmen och den långa spelfilmen - har stora utmaningar med finansieringen av själva affären.

Affärsmodellen för filmproduktionens ekosystem, såväl för spelfilm som för dokumentär, har under längre tid utmanats och under pandemin totalt havererat. Ekosystemet har i årtionden byggt på en affärsmodell där betydande intäkter gjorts i biograffönstret och genom hyra och försäljning av aktuella titlar, och där mindre intäkter fortsatt genom en films hela publika livslängd – ibland årtionden – för att därmed komma produktionsledet till del. Med ändrade publikbeteenden på biograferna, fokus på prenumerationer snarare än hyra eller köp av enskilda titlar och aktörer som helst köper loss alla rättigheter har den gamla modellen nu spelat ut sin roll. Under överskådlig tid finns inga utsikter för att nuvarande affärsmodell kommer att fungera. Filmbranschen behöver därmed snabbt ställa om. Betydande ekonomiska värden genereras av film- och dramaserie-innehållet, och efterfrågan är stark. Inom en överskådlig framtid kommer nya affärsmodeller att utkristalliseras. Men i övergångsperioden är stödmedlen från Filminstitutet än mer avgörande för den svenska filmproduktionen.

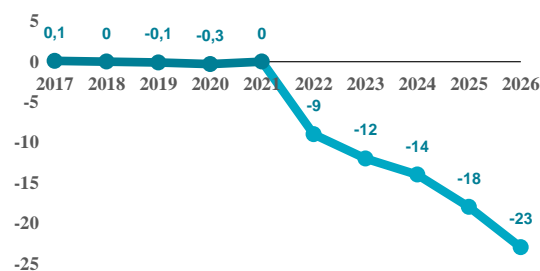
Utan pengar från Filminstitutet är det mycket svårt att finansiera en film fullt ut, även för de mest kommersiella projekten. I och med de ökade kostnaderna och minskade

intäkterna ser vi att det framöver kommer att bli nödvändigt att ge högre stöd per filmprojekt för att de över huvud taget ska kunna bli av. Med nuvarande nivå på stödanslaget leder det till färre titlar och sämre bredd och mångfald i det svenska filmutbudet. Konsekvensen av urholkade budgetar är annars sämre kvalitet på sikt.

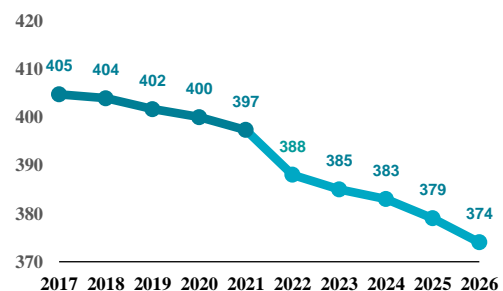
Att stötta upp en bransch i transformation är ett sätt att försäkra sig om att de filmpolitiska målen inte undermineras av marknadens snabba förändringar. Men långsiktigt är detta inte bara en fråga om medel. Filmpolitiken måste i grunden förändras för att möta upp de förändringar som sker. Den filmpolitik som styr verksamheten är grundad på premisser som inte alls gäller idag. Den senaste filmpropositionen började skrivas 2015 och var fortfarande starkt kopplad till filmavtalet. Detta var före strömningstjänsternas genombrott och långt före pandemin. För att ställa om och möta de nya förutsättningarna med nya vägar till publiken och för att råda bot på avsaknad av marginaler i filmens hela ekosystem behöver *stödanslaget* som en särskild satsning 2023 öka med 50 mnkr (se nedan).

Administrationen av stödhanteringen har under åren ökat i och med ökade administrativa lagkrav, nya stöd, digitalisering och omställning till helstatligt finansierad filmpolitik. Omvärlden blir dessutom alltmer komplex vilket ställer krav på analys, uppföljning och granskning för att se att de stöd som beviljas har effekt och att de olika stöden är relevanta. Fram till 2019 fick Filminstitutet som mest använda 7 procent av stödanslaget till administration. Detta var inte tillräckligt för att hantera stöden. 2020 höjdes det administrativa avdraget till maximalt 12 procent vilket innebär en mer realistisk nivå på administrationen. Det innebar dock samtidigt att stödandelen alltmer minskat. Givet att stödanslaget inte ökar från år till år utan ligger fast, på grund av att anslaget varken höjts eller räknats upp, innebär det att mindre pengar fördelas som stöd. Samtidigt ökar kostnaden för administrationen eftersom inte heller den administrativa delen av stödanslaget höjs eller räknas upp. För att i vart fall motsvara 2019 års stödnivå behöver *stödanslaget*, förutom den särskilda satsningen, för perioden öka med 35 mnkr (se nedan).

Figur A: Resultat och Prognos 2017–2026 verksamhet (mkr)



Figur B: Utfall och Prognos Storlek på stöd 2017–2026 (mkr)



Utan det tillskott som krisstödsmedlen medfört hade organisationen redan 2022 visat ett negativt resultat. Den tillfälliga anslagshöjningen 2022 underlättar nuläget men långsiktigt kvarstår problematiken att anslagen inte räcker för att utföra uppdraget. Kurvan är baserad på att personalkostnader ökar med 2,5 procent per år och övriga driftkostnader med 1,5–2 procent. I motsvarande mån som budgetunderskottet av Filminstitutets verksamhetsmedlen växer (Figur A), måste motsvarande summa tas från stödanslagsmedlen som urholkas i samma takt (Figur B).

Äskanden för perioden

Mot bakgrund av den underfinansierade filmpolitiken i kombination med de utmaningar filmen står inför och redan är föremål för äskar Filminstitutet om en kraftig grundhöjning av såväl stödanslaget som det filmkulturella anslaget för perioden. Därtill äskas för återförande av medel för statistikinhämtning och för medel till en särskild stödsatsning 2023 för att ställa om till det nya filmlandskapet. Detta är nödvändiga höjningar för att filmpolitiken ska vara möjlig att fortsättningsvis kunna genomföras. Filmpolitiken behöver hela tiden utvecklas och följa med sin samtid, det är viktigt att löpande följa upp behov och förändringar.

Med utgångspunkt i 2022 års anslagsnivå äskas om höjning så att summan för vart och ett av åren blir följande:

(beloppen anges i Mkr)	2023	2024	2025
Filmkulturellt anslag inkl. höjning ¹	132,874	134,874	138,874
Stödanslag inkl. höjning ²	454,8	459,8	464,8

Därtill äskas om följande:

Särskild stödsatsning ³	50	-	-
Återförda medel statistik ⁴	1,261	1,292	1,325

I sammanhanget får också återigen nämnas behovet av en ny filmpolitisk utredning, som bland annat tagits upp i Filminstitutets remissvar på återstartsutredningens betänkande Från kris till kraft - återstart för kulturen (SOU 2021:77). Nämnas bör också de möjligheter till ökad finansiering som det s.k. AVMS-direktivet erbjuder. Vi ser detta som en inte bara möjlig pusselbit utan en helt avgörande sådan. Frågan har bland annat berörts i såväl ovan nämnda remissvar som i den rapport som lämnades in till Kulturdepartementet i januari 2022.

I riktlinjerna för budgetåret 2022 avseende statens bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet framhålls att om förslag läggs fram som beräknas leda till ökade kostnader för staten bör Filminstitutet redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna. Filmpolitiken innehåller många olika sorters uppdrag och bredden kostar. I det här läget är det Filminstitutets bestämda uppfattning att det inte är möjligt att lägga förslag om minskning av kostnaderna utan att

¹ Summan omfattar 2022 års anslag för Övriga filmkulturella verksamheter med en höjning av totalt 18 mnkr för perioden.

² Summan omfattar 2022 års anslag för Statsbidrag till film med en höjning av totalt 35 mnkr för perioden.

³ Särskild stödsatsning 2023 för att möta de utmaningar filmen står inför.

⁴ Summan motsvarar de medel som i budgetpropositionen för 2020 fördes från Filminstitutet till Myndigheten för Kulturanalys för statistikinsamling uppräknat med 2,5 procent årligen.

ytterligare dra ner på ambitionsnivån i uppdraget. Bristande finansiering för filmpolitiken är olyckligt givet filmens ökade relevans för människor i alla skeenden av livet.

Stockholm den 1 mars 2022

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Mathias Rosengren
t.f. vd