

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

2015-08-03

Er ref: Ku2015/01632/MFI
Vår ref: SFI-2015-479-2

Framtidens filmpolitik (Ds 2015:31)

Kulturdepartementet har berett Stiftelsen Svenska Filminstitutet möjlighet att yttra sig över rubricerade promemoria. Filminstitutet vill härmed lämna följande yttrande.

Sammanfattning

Svenska Filminstitutet ser en helstatlig filmpolitik som en viktig strategisk väg för att stärka den svenska filmen. I promemorian beskrivs på ett bra sätt hur branschen och verkligheten av i dag ser ut. För att skapa ett gynnsamt klimat för filmen i framtiden är det dock viktigt att inte låsa fast sig i befintliga stödformer eller i fasta definitioner. Det är i sammanhanget viktigt med en tydlig arbetsfördelning mellan regeringen och den utövande institutionen där Filminstitutet, utifrån de uppdrag som regeringen ger i det årliga riktlinjebeslutet, i dialog med branschen arbetar fram de olika stödformer som svarar mot uppdragen. Det är viktigt att väva in hela kretsloppet och se sambandet mellan filmkulturen och filmskapandet. Filminstitutet ser sitt uppdrag som ett slags public service-uppdrag som både inbegriper bred publik film och smalare art house-film och att stöden så långt möjligt ska stimulera till fönsterneutralitet. Vi uppfattar att produktionsstöd ska gå till en professionell bransch. Filminstitutet vill även framhålla biografens fortsatta särställning. Illegal fildelning och streaming måste stävjas, men mer medel behöver avsättas för kraftfullt upplysningsarbete. Filminstitutet menar vidare att film ska ses som all annan kultur och att ingen kultur bör ha någon annan moms än 6 procent, men oavsett volym på moms är det viktigt att öka anslaget till film. Långsiktighet och en trygg finansiering är väsentligt för svensk films överlevnad.

Inledning

Regeringens promemoria Framtidens filmpolitik konstaterar att det är politikens uppgift att ta ett ansvar för hela filmens område. Detta för att film berör alla och för att film hjälper både individen och demokratin att utvecklas. Svenska Filminstitutet står helt bakom denna slutsats och ger sitt fulla stöd till grunden och syftet med denna omsvängning i politikens inställning till filmen. Filminstitutet ser en helstatlig filmpolitik som en viktig strategisk väg för att stärka den svenska filmen. Det är en ambitiös inriktning som kommer till uttryck i promemorian. En sådan ambitiös ny

politik behöver dock tillräckligt med medel för att kunna genomföras och bli meningsfull.

Den historiska konstruktionen med ett filmavtal har med tiden alltmer blivit ett avtal för olika intressen som inte längre gynnar helheten och filmens bästa. Det har tidigare varit en effektiv lösning på ett finansieringsproblem att dela upp finansieringen mellan stat och bransch. Eftersom det inte varit möjligt att få andra visningsfönster än biograffönstret att bidra i proportion till deras kommersiella nytta av filmen har dock stödordningen inte blivit neutral och det har med tiden blivit tydligt att finansieringsmodellen inte skapar de bästa förutsättningarna för filmen. Att filmen som kulturform istället har en tydlig uppdragsgivare och en tydlig ansvarstagare menar Filminstitutet är en förutsättning för att film med hög kvalitet ska kunna produceras och dessutom bli tillgänglig för alla svenskar.

Genom att införliva främjandet av ny film i redan befintliga uppdrag till Filminstitutet skapar staten bättre förutsättningar för att Filminstitutet ska kunna verka som det självständiga nationella organ som formulerades i propositionen 2012/13:22 Bättre villkor för svensk film.

För att Filminstitutet ska kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt måste film, både som begrepp och i hela sin kontext, förstås i en vidare mening. Ny film skapas med vår filmhistoria som referensram. Samtidigt är ny film morgondagens filmarv. Det är ett ständigt kretslopp som, med hänsyn till filmens ställning som kulturuttryck, berör alla svenskar. Kunskapen om film i hela Sverige, i skolor och bland medborgarna, skapar grogrunden för den nya film som ska läggas till vårt arv. I kretsloppet ingår också infrastrukturen som är nödvändig för ny svensk film. Den kunskap och talangutveckling som sker i regionerna är av yttersta vikt och samverkar intimt med den professionella produktionen som till stor del sker inom olika regionala produktionscentra.

Filmens som begrepp behöver också lyftas, såsom även görs i promemorian. Vad är film? Vad är film i framtiden? För att hitta vägledning i nuläget finns ledtrådar i 2013 års filmavtal, i Guldbaggens regelverk, i det regelverk som styr filmarkivets insamling och andra dokument. Enligt ordböcker kan film ungefär definieras som en serie stillbilder som snabbt visade i en följd skapar en illusion av rörelse. Film kan betraktas som konst, men även som populärkultur och massmedium. Uppdraget att på alla områden verka för filmens bästa påverkas av vad film anses vara. Hur stöd utformas, vad som ska bevaras, vårdas och tillgängliggöras, vilka Filminstitutet ska samråda med och var olika gränsdragningar ska gå – allt påverkas av hur film definieras i ett givet läge. Oavsett definition är det viktigt att kontinuerligt ställa sig frågan för att begreppet inte ska bli obsolet. Det är därför också viktigt att det finns en tydlig institution som har uppdraget att tolka vad begreppet film ska omfatta.

När nu regeringen föreslår en kulturpolitisk förändring för filmen så har utredningen i huvudsak koncentrerat sig på utmaningarna för ny svensk film. Regeringens förslag baseras bland annat på de branschsamtal som initierades av den förra regeringen. Branschsamtalen gav en gedigen genomlysning av filmskaparnas situation i Sverige i dag. Filminstitutet menar dock att en del av förslagen visserligen i nuläget kan framstå som relevanta, men allt tyder på att filmen och dess förutsättningar kommer att fortsätta utvecklas. Vilka behov ett stödsystem ska tillfredsställa, eller vilken utveckling som ska stimuleras, kommer med största sannolikhet snart att se annorlunda ut.

Film är en betydelsefull del av vårt demokratiska samtal och det är viktigt att uppdraget att främja ny film, utan detaljregleringar, ges till den av regeringen utsedda institutionen för film. Det skapar en självständighet från statsmakten och från de finansiella intressen som filmen som kultur behöver.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att särskilt lång spelfilm bara i undantagsfall produceras utan stöd från Filminstitutet. Till skillnad från många andra kulturpolitiska områden är alltså inte filmpolitikens syfte att komplettera det kommersiella utbudet, utan det är själva förutsättningen för utbudet. Filmpolitiken måste därför i högre grad än många andra kulturpolitiska områden också ta hänsyn till den breda publikens intresse av underhållning av god kvalitet.

För att promemorians olika förslag ska kunna skapa skillnad krävs att de får en finansiering som bygger på filmens behov. Filminstitutet har i budgetunderlaget med tillhörande bilagor preciserat det till 535 miljoner kronor per år för de områden som i dag omfattas av filmavtalet. Till det kommer de årliga anslag som Filminstitutet har för övrig verksamhet, som för 2014 var 105,4 miljoner kronor.

Med en tydlig vision från politiken som utgångspunkt och ett tillräckligt finansierat stödssystem som skapas i nära dialog med hela den svenska filmkulturvärlden skapas de bästa förutsättningarna för en stark svensk film.

Filmens roll och politikens ansvar

I promemorian redogörs på ett mycket tydligt sätt för filmens roll för individen och demokratin och det slås fast att film i alla dess former är en av de viktigaste uttrycksformerna i vår tid. Film är en angelägenhet för alla. Samtidigt är Sverige ett litet land med ett litet språk. Film behöver därmed offentligt stöd och är på så sätt även en politisk angelägenhet.

Filminstitutet vill här något utveckla filmens situation av i dag. De publikmässiga framgångarna på bio som vi har sett de senaste åren bygger på breda publika svenska filmer som fick stöd av konsulent före 2013 års filmavtal. För 2015 och 2016 ser siffrorna ut att sjunka ned mot hälften. Framgångarna är med andra ord kraftigt hotade. Orsakerna är delvis att det görs färre breda filmer, eftersom finansiering till sådana filmer kräver privat kapital som med rådande marknadsförhållanden drastiskt har minskat. Enligt Film Västs uppskattning har bara distributörerna minskat sin insats i produktionskapitalet med 100 miljoner kronor de senaste åren. Därutöver har filmavtalets innehåll under årens lopp, istället för att på ett samlat sätt stärka den svenska filmen, blivit alltmer uppdelat för att tillfredsställa olika intressen. Överföring av förhandsstöd till efterhandsstöd samt införandet av automatstödet har gett mindre pengar till ett selekterat förhandsstöd som kan gynna kvalitet i breda publikfilmer. Konsekvenserna syns nu i den prognostiserade svenska marknadsandelen.

Det så kallade parallellkopiéstödet, som hade spelat ut sin roll redan när 2013 års filmavtal trädde i kraft, är ytterligare ett exempel på detaljreglering som dessutom tvingat parterna att förhandla om avtalet under avtalsperioden. Det är alltså inte så att marknaden ensam bär ansvar för den dåliga publikframgången för svensk film. Filmavtalet har med sin detaljrikedom och den inbyggda förutsättningen att det inte ska förändras, gjort det svårt för Filminstitutet att verka för filmens bästa. I en

framtida kulturpolitik för filmen är det viktigt att komma ihåg detta och därmed undvika att skriva in detaljregleringar som motverkar en samtida och flexibel stödfördelning.

Det är förståeligt att ett antal av de parter som suttit med runt förhandlingsbordet menar att filmens bästa tas om hand av branschen i samverkan med staten. De har haft ett stort inflytande över hur stödsystemet har utformats vilket har gynnat de egna intressena. Lika förståeligt är det att de aktörer som inte har fått sitta med runt förhandlingsbordet menar motsatsen.

Filminstitutet är av den bestämda uppfattningen att det krävs fem saker för filmens bästa:

- 1) En tydlig och visionär helstatlig kulturpolitik.
- 2) En tillräcklig och långsiktig finansiering som följer filmens behov.
- 3) Samverkan kring filmens hela kretslopp på såväl kommunal, regional som nationell nivå.
- 4) Ett nationellt Filminstitut som tar ett helhetsansvar för filmen.
- 5) Dialog mellan Filminstitutet och filmbranschens alla aktörer.

Filmpolitikens inriktning

Filminstitutet saknar i promemorian en tydlig vision för den nya filmen som bottnar i såväl svensk som internationell films ställning som en angelägen konst- och kulturform. En vision skulle enligt Filminstitutet kunna vara:

- Svensk film ska ha en så hög kvalitet och uppvisa en sådan bredd och mångfald av berättelser att den angår alla, och därmed vara ett självklart val för den svenska publiken.
- Svensk film ska på hemmaplan uppfattas som en angelägen konst- och kulturform.
- Svensk film ska roa, oroa, beröra, engagera och uppröra medborgarna. Den ska utgöra grund för reflektion och samtal och vara en angelägenhet för alla.
- Svensk film ska vara angelägen för den internationella publiken och Sverige ska uppfattas som ett av de mest intressanta filmländerna i världen.

Filminstitutet menar vidare att den svenska filmen når sin kvalitet till fullo först när alla röster har samma chans att komma till uttryck. Kvalitet utvecklas när röster möts, normer bryts och filmkonsten utmanas. Då blir filmen som mest angelägen. Därför är det en förutsättning att filmstödsystemet delas ut med iakttagande av perspektivet jämställdhet och breddad representation av röster. Jämställdhet och mångfald kan visserligen i sig betraktas som mänskliga rättigheter, men i relation till filmstöd är det inte bara ett mål i sig utan även en förutsättning för kvalitet.

På samma sätt som regeringen ger olika uppdrag till Filminstitutet i det årliga riktlinjebeslutet, kan även den del som i dag regleras genom filmavtalet komma till uttryck genom tydliga uppdrag på vad som ska åstadkommas. Hur uppdragen ska utföras är dock något som Filminstitutet bör få utforma och sätta upp mål för. Statens styrning och kontroll över hur Filminstitutet sedan utför alla sina filmpolitiska

uppdrag bör följa en och samma princip samt bedömas och utvärderas av regeringen årligen.

För att den filmpolitiska visionen ska uppnås kan uppdragen kring vad stödsystemet ska åstadkomma förslagsvis utformas enligt följande:

Stödsystemet ska främja

- produktion och utveckling av värdefull svensk film genom förnyelse och kontinuitet,
- en professionell filmbransch,
- spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet och för alla åldrar,
- ett levande filmarv som samlas in, bevaras och tillgängliggörs¹,
- internationell spridning av svensk film samt internationellt utbyte och samverkan på filmområdet, samt
- barns och ungas kunskap om och tillgång till film och rörlig bild och deras eget skapande.

Samtliga uppdrag ska utföras

- genom jämställdhet och mångfald, och
- efter samverkan och i dialog med filmens alla intressenter.

Filminstitutet anser att de stöd som föreslås i promemorian visserligen i dagsläget kan uppfattas som aktuella, men att de snart kan komma att vara irrelevanta eller ineffektiva. Att i en filmpolitik så detaljerat utforma hur ett stödsystem ska se ut skulle bli minst lika stelbent som det nuvarande filmavtalet samt frångå principen om en armlängds avstånd. Det är viktigt att Filminstitutet får utföra sina uppdrag, utifrån det årliga riktlinjebeslutet, oberoende av direkt politisk styrning. Filmens politiska oberoende är den garant för yttrandefrihet och åsiktsmångfald som en demokrati behöver. Filminstitutet kommer mot denna bakgrund därför inte närmare kommentera förslagen i sig utan mer resonera kring hur väl de motsvarar dagens behov.

Vidare menar Filminstitutet att den roll som regeringen gav Filminstitutet i proposition 2012/13:22 Bättre villkor för svensk film som nationellt organ för den nationella filmpolitiken, även ska gälla för främjandet av värdefull ny svensk film och inbegriper ett ansvar för samverkan och dialog. För att vara effektiv och korrekt kommer av nödvändighet de åtgärder som Filminstitutet behöver vidta för att nå visionen behöva utarbetas efter dialog och samverkan med filmens alla viktiga aktörer; skola, kommuner, regioner, produktionscentrum, filmresurscentrum, högre utbildningar, forskning och hela filmbranschen. Det är av avgörande betydelse att denna dialog sker utifrån de behov som råder för varje specifik fråga och för varje tid. Denna dialog måste vara flexibel och föränderlig och kan inte i förväg preciseras i form eller vara beroende av regeringens agerande. Även här är oberoende från direkt politisk styrning av största demokratiska vikt. Filminstitutet kommer mot denna bakgrund inte heller att närmare kommentera förslagen till hur dialog och samverkan ska ske utan väljer att i mer resonerande ordalag belysa frågan.

¹ ”Utvecklas”, som föreslås i promemorian, är ett något främmande ord i relation till filmarvet.

Kvalitetsbegreppet

Filminstitutet instämmer i den föreslagna definitionen av begreppet kvalitet. Konstnärlig kvalitet är viktigt att definiera, men är ändå alltid relativt och svårdefinierat. Filminstitutet använder sig av de tre ledorden angelägenhet, originalitet och hantverksskicklighet. Det finns säkert andra bra sätt att försöka ringa in konstnärlig kvalitet, men en viktig poäng med definitionen är att begreppen kan tolkas och användas utifrån många olika synsätt på kvalitet. Detta är särskilt viktigt för en kulturform som är såväl konst som populärkultur och massmedium. En definition av kvalitet måste därför kunna härbärgera såväl konstnärlig spets och höjd som bredd och kommers. Exempelvis kan ett begrepp som angelägenhet användas för att beskriva såväl ett djupt personligt eller kanske politiskt ämne som ett ämne som ständigt återbrukas men ändå har en hög angelägenhetsgrad för många människor.

Utveckling och kontinuitet

Filminstitutet instämmer i promemorians samlade slutsats att både utveckling och kontinuitet är nödvändiga för en hög kvalitet i ny svensk film. I Filminstitutets förslag till uppdrag ovan ingår utveckling och kontinuitet som en väsentlig del. I det senaste budgetunderlaget har Filminstitutet dessutom pekat på behovet av ökade resurser för såväl utveckling som kontinuitet.

Det sägs ofta, och det är också Filminstitutets hållning, att vi i Sverige behöver satsa mer på utveckling. Utveckling är ett vitt begrepp och bör så förbli. Begreppet bör dock specificeras i sammanhanget för att de olika delarna av begreppet inte ska blandas ihop och att det säkerställs att alla delar tas om hand. Det är av vikt att Filminstitutet får i uppdrag att säkerställa all utveckling. I nämnda budgetunderlag har äskning gjorts för detta.

- Talangutveckling. Genom att satsa på talanger ökar potentialen för framgångsrik svensk film. Framtidens filmpolitik ska skapa goda förutsättningar för talangutveckling i hela landet. Nyckelspelare för att kunna genomföra utvecklingen är regionala produktions- och resurscentra, skolor och utbildningar. I dag samverkar stöd från Filminstitutet med de stöd som ges inom ramen för kultursamverkanmodellen. Utöver det finansieras talangutveckling av regionernas kultur- och näringslivspengar.
- Projektutveckling. För att en film ska kunna utvecklas på bästa sätt bör bättre förutsättningar för projektutveckling ges. Det bör skapas en väl avvägd dimensionering där många projekt får stöd till tidig utveckling. De projekt som har potential att nå en kvalitet som motiverar ett fullt produktionsstöd bör få ytterligare utvecklingsstöd för att slutligen ett ytterligare antal färre filmprojekt ska kunna ges produktionsstöd.
- Utveckling av filmmediet. Berättandet i rörlig bild förändras ständigt, inte minst på grund av att formerna för visning och konsumtion förändras. Det förutsätter att vi har en teknik-, fönster- och formatneutral definition av mediet, både i dag och för framtiden, särskilt som gränsen mellan film och mera interaktiva berättelser håller på att luckras upp. Stöd till denna utveckling kommer från Filminstitutet samt från regionala satsningar.

- Filmkulturell utveckling. Med en inkluderande filmkultur stärks svensk film. För det krävs en infrastruktur som säkrar att alla i hela landet oavsett ålder har möjlighet att möta och utforska film i sin närmiljö. Denna verksamhet ingår i Filminstitutets uppdrag att främja kunskap och tillgänglighet till film i hela landet och sker bland annat inom ramen för kultursamverkansmodellen.

I samverkan med regionerna ska en utvärdering göras om hur talangutveckling bäst ska bedrivas. Arbetet beräknas vara klart i oktober 2015. Redan nu kan konstateras att det är viktigt att se till att talangutveckling sker i hela landet. En jämförelse kan göras med idrott eller musik där en förutsättning för svenska internationella storstjärnor är all den talangutveckling som sker runt om i landet i lokala klubbar, föreningar eller kommunala kulturskolor. Både kort- och dokumentärfilm görs ofta runtom i landet under omständigheter som inte kräver samma tunga finansiering som lång spelfilm. Det är av stor vikt att det skapas förutsättningar så att denna typ av film kan fortsätta att få stöd även utanför Filminstitutet, produktionscentra och andra tunga finansiärer.

Men det är också av stor betydelse att det finns stöd till talangutveckling och konstnärlig förnyelse på nationell nivå. Filminstitutet har under exempelvis innevarande filmavtal tillsammans med Sveriges Television och regionala resurs- och produktionscentra startat Moving Sweden, ett speciellt stöd som riktar sig till såväl nya som erfarna filmare som vill prova på nya format och experimentera. Satsningen har varit framgångsrik och skulle mycket väl kunna byggas ut till att vara ett mer heltäckande program för olika genrer och format. Även lågbudgetlångfilm skulle kunna rymmas inom ett sådant program.

Filminstitutet menar vidare att uppdraget till Filminstitutet att föra dialog och samverka med såväl utbildningar som regionerna runt talangutveckling, praktikplatser och andra filmfrågor redan finns. Det vore att frånga principen om armlängds avstånd om regeringen skulle vara aktören som hade initiativet i dialogen såsom promemorian föreslår på s. 90. Filminstitutet välkomnar dock att även andra delar inom Regeringskansliet än Kulturdepartementet kan hjälpa till för att bredda diskussionen till att även inkludera de konstnärliga högskoleutbildningarna, som föreslås på s. 89.

Framtidens filmstöd

Dagens stöd till ny svensk film bör reformeras med viss försiktighet eftersom branschen på gott och ont anpassats och gjorts beroende av dessa stöd. Skälet till att stöden ser ut som de gör är naturligtvis att det ofta finns behov och logik i utformningen av dessa. I grund och botten är Sverige en liten marknad och ett litet språkområde och utan stöd skulle ytterst få bolag överleva och likaså ytterst få filmer kunna göras på en professionell nivå. Detsamma gäller för andra små språkområden. Detta är därmed inget unikt för Sverige. Samtidigt finns det ett behov av att modernisera filmstöden i grunden för att bättre möta dagens utmaningar för en värdefull och framgångsrik film, en stark och framåtriktad filmbransch samt ett bibehållet intresse för filmkultur hos medborgarna.

Det får vidare understrykas att filmens ekonomiska system i dagsläget är känsligt av flera skäl; olovlig spridning slår mot filmens intäkter, likaså kan EU-kommissionens förslag till begränsningar i möjligheterna till exklusivitet i olika territorier komma att

påverka, den legitima digitala utvecklingen pressar intäkterna för rättighetshavarna – allt påverkar filmpolitikens handlingsutrymme.

Avgränsningarna kring hur begreppet film definieras luckras upp i takt med en förändrad mediemarknad, mediekonsumtion och förändrade produktionsmöjligheter. För att filmen ständigt ska vara angelägen för alla i Sverige är det av största vikt att Filminstitutets uppdrag är tillräckligt brett formulerat så att stödformerna kan anpassas och utvecklas med tiden. Det är i detta sammanhang väsentligt att det inte skapas nya stöd utan ny finansiering. Det är inte heller bra att sprida ut resurserna på alltför många specialiserade stöd som vart och ett kommer att vara otillräckligt i förhållande till sitt syfte. Filminstitutets uppdrag bör vara att skapa stöd som svarar mot målet att stötta värdefull svensk film som ska kunna möta sin publik på olika plattformar. Som kulturyttring har film en speciell position som konst, massmedium och populärkultur. Detta innebär att det är angeläget att stötta filmen i dess fulla bredd, från smal och konstnärligt utmanande till bred publik film. Då måste man givetvis skapa stöd som skyddar de typer av film som per definition är kommersiellt sårbara, som till exempel kort- och dokumentärfilm. Men med rådande affärsförutsättningar är även breda publika filmer i behov av stöd.

Som kommentar till promemorians förslag och bedömningar ser Filminstitutet följande behov i ett framtida stödsystem:

- Förhandsstöd bör fortsatt syfta till att stödja värdefull film i alla format som är angelägen för många både i Sverige och utomlands. Det betyder att stöd ska utformas så att de kan ges både till konstnärligt viktig men publikt smal film och till film som syftar till att attrahera en stor publik på hemmaplan oavsett visningsfönster. Enligt Filminstitutet har animerad film för vuxna ingen kulturpolitisk särställning som motiverar särskilda stödregler (jfr promemorian s. 95). Däremot behöver Filminstitutet i dialog med den delen av branschen arbeta för att villkoren för branschen beaktas.
- I promemorian föreslås att produktionsstöd i begränsad omfattning ska kunna gå till dramaserier. På grund av filmmediets utveckling hör serieformatet ihop med rörlig bild. Filminstitutet menar att stöd till dramaserier bör stötta med utvecklings- och produktionsstöd, men att detta kräver ytterligare medel, något som Filminstitutet inte äskat i det senaste budgetunderlaget.
- Konvergerad media/transmedia ligger i gränslandet mellan film och sociala medier och kan också ses som en väg att utöka filmens potential. Det är därför bra om Filminstitutet ges möjlighet att utveckla ett adekvat stödsystem för sådana projekt. Det ligger också i linje med hur området hanteras i våra grannländer. Filminstitutet har äskat detta i det senaste budgetunderlaget.
- I promemorian föreslås att ett marknadsbaserat förhandsstöd införs som ersättning till det nuvarande automatstödet. Filminstitutet har ovan gett uttryck för att stöd även fortsättningsvis ska ges åt breda publika filmer. Det är ett uppdrag som täcks in av Filminstitutets föreslagna vision att svensk film ska vara en angelägenhet för alla i Sverige. Huruvida detta ska ske som ett marknadsstöd enligt till exempel dansk modell eller på annat sätt behöver dock utredas mer grundligt i samråd med branschen.
- Sverige är, som promemorian konstaterar, en för liten marknad. Affärsmodellerna i den digitala tidsåldern hotas av både vikande eftermarknad och olovlig kopiering. En för svag marknad har också svårt att attrahera kapital från andra finansiärer. Detta skapar ett stort beroende av stöd för all form av film. För att skapa incitament för att attrahera privat

kapital, för att film ska skapas med hög kvalitet och för att nå en så stor publik som möjligt är det rimligt att det befintliga publikrelaterade stödet (PRS) moderniseras så att det förstärker intäkterna från publiken, detta även från andra marknader än biograf.

- Ett publikrelaterat stöd bör kompletteras med ett kvalitetsrelaterat efterhandsstöd. Ett sådant stöd ska premiera framgångar som inte nödvändigtvis resulterar i direkta ekonomiska framgångar, men som ändå är viktiga för svensk films anseende och utveckling och för att stärka de producenter som når framgång med denna typ av film. Det kan göras med referensfilmer som bas, som föreslås i promemorian, men det måste analyseras noga. Däremot menar Filminstitutet att hög kvalitet inte uppnås genom att, som föreslås, koppla efterhandsstödet till originalmanus eller andra automatiska kriterier. Automatiska stöd bör, enligt Filminstitutets mening, bara kopplas till bevisade framgångar. Filminstitutet har äskat ett kvalitetsrelaterat efterhandsstöd i det senaste budgetunderlaget.
- I promemorians avsnitt 9.3.1 görs bedömningen att filmstöd även fortsatt bör stärka oberoende produktionsbolag. Filminstitutet delar denna bedömning. Producenterna behöver stärkas, bland annat för att de ska få större egen initiativ- och beslutsförmåga. Filminstitutet tror dock att det är viktigt att ta ett samlat grepp om en strategi för detta mål. Det kan innefatta olika kombinationer av stärkt ägande av produkten, som oberoende producentstöd, ett fonderat producentstöd, efterhandsstöd av olika typer eller referensfilmsstöd. Det är dock viktigt att denna typ av stöd inte enbart riktar in sig på att stärka produktionsbolagen utan försöker identifiera och premiera långvariga relationer inom den kreativa grupp som gör film. Det kan till exempel röra sig om den kreativa triangel som utgörs av producent, manusförfattare och regissör.

En professionell filmbransch

Den tekniska utvecklingen har delvis lett till en demokratisering av filmmediet. Tröskeln för att kunna producera och sprida film har sänkts avsevärt och kunskaperna om filmspråk och produktion har höjts hos allmänheten. Utanför den professionella filmbranschen finns en grupp människor som nått stora framgångar inom det rörliga bildmediet. Även framgångsrika filmer görs ibland av ännu inte etablerade upphovspersoner eller av personer som inte tillhör den professionella branschen. Som exempel kan nämnas filmen Kung Fury som via internet sågs tio miljoner gånger under loppet av fyra dygn. Men trots detta behövs en professionell bransch som får betalt för sitt arbete och som förmår ta tillvara på och vidareutveckla dessa nya krafter. Det är svårt att upprätthålla en generellt hög kvalitet och publikframgångar utan en professionell bransch.

Filminstitutet anser att det är av yttersta vikt att en professionell bransch främjas genom stödsystem och där de bästa utförarna i olika discipliner får tillfälle att vidareutvecklas och attrahera ny talang. I detta sammanhang måste vikten av att främja kreativa "kluster" mellan upphovspersoner och producenter återigen påpekas. Det är också rimligt att ställa höga krav på professionalism på mottagare av stora stöd. Filminstitutet bör därför fortsatt ställa höga krav på erfarenhet och kunskap, framförallt på producenter. Detta får dock inte leda till en odynamisk bransch som förlorar sin förmåga att släppa in nya talanger. Det behövs därför också stöd som förmår ta hand om allt det som är på väg, men som ännu inte är en del av den helt

professionella branschen. Se i övrigt under avsnittet om utveckling. Vad som slutligen ska anses vara en professionell bransch bör dock definieras av Filminstitutet efter samråd med berörda delar av branschen (jfr promemorian s. 91 f.).

Konsulentsystemet

Även om inte promemorian direkt tar upp konsulentsystemet vill Filminstitutet nämna några ord om det. Konsulentsystemet har tjänat den nordiska filmen väl. Trots sina risker och brister är det ett bra sätt att genom autonomitet i val av projekt fatta beslut som kan vara modiga och som kan stötta utveckling och produktion av en mångfald av svenska filmer, med beaktande av en fastslagen vision uttryckt i allmänna riktlinjer. Det är med andra ord ett system att värna, även som garant för demokrati och yttrandefrihet, fritt från politisk styrning. Det är dock viktigt att olika system utvärderas över tid för att utvecklas och moderniseras. Filminstitutet har initierat en utvärdering av konsulentsystemet som kommer att vara klar under hösten 2015. Det bör understrykas att det även här bör vara upp till Filminstitutet att säkerställa att beslut om stöd fattas i bästa möjliga system.

Spridning

Ett nytt och modernt stödsystem, som ska se till filmen och dess bästa möjligheter att möta en publik, bör skapas med en insikt om att både samhället, publiken samt dess konsumtionsmönster är i ständig förändring. Därför bör ordningen vara flexibel och inte som tidigare fastlåst i alltför snäva regleringar både vad gäller inriktning och fördelning av medel. Med tydliga och övergripande mål för filmen från regeringen finns alla möjligheter att skapa ett stödsystem som gör att den svenska publiken kan få ta del av ett rikt utbud av film, svensk och utländsk, ny och gammal, kort och lång, via olika visningsformer i hela landet.

I den stödutredning som gjordes 2014, och som fokuserade på spridning och visning av värdefull film i olika former i hela landet, framkom tydlig kritik mot att dåvarande stödsystem var begränsat i sin flexibilitet, fast i gamla fördelningsmönster och att det dessutom var relativt kortsiktigt. I den nya stödordningen, som började lanseras i januari 2015, har stora förändringar gjorts för att åtgärda det som sågs som brister. Mycket av det är sådant som kan vidareutvecklas i en ny stödordning som kommer att gälla från och med 2017. Filmens möte med publiken bör som alltid vara ledstjärna.

Det är också eftersträvänsvärt att alla stödverksamheter innehåller en ambition att öka framtida tillgänglighet, vilket i sin tur förutsätter bevarande. Filminstitutet förfogar inte fritt över de filmer, stillbilder, affischer med mera som finns i samlingarna. Allmänna medel har bekostat insamlandet, bevarandet och restaureringen av detta material, som dock i de flesta fall ägs av privata aktörer. Med undantag för de möjligheter som upphovsrättslagen ger allmänna arkiv och bibliotek att fritt använda upphovsrättsligt skyddat material i vissa fall, kräver allt annat tillgängliggörande tillstånd från rättighetshavarna. Inte minst då ekonomiska anspråk eller oklar tolkning av lagstiftningen utgör hinder begränsar det i hög grad Filminstitutets möjligheter att fullfölja sitt uppdrag att levandegöra filmarvet. Särskilt gäller det sådant material som marknaden inte tar sig an. Såsom promemorians förslag på s. 98 indikerar, kan Filminstitutet vid sin stödgivning villkora stöd med ett tillgänglighetsrekvisit. Detta har till vissa delar redan införts, men ska utredas vidare

efter samråd med branschen. Samtidigt kan konstateras att Filminstitutets arbete med att bevara, restaurera och digitalisera filmarvet gjort det möjligt för rättighetshavare att kommersiellt exploatera äldre material. Utan Filminstitutets arbete på området hade det i de flesta fall inte funnits bra material för rättighetshavare att använda till vidareförsäljning, och i många fall hade filmer och filmrelaterat material till och med gått förlorat.

Det får i sammanhanget påpekas under avsnitt 9.3.4. att Filminstitutet inte delar ut stöd till restaurering. Beträffande sökplattformar noteras att det redan finns ett antal kommersiella aktörer, till exempel Vionel och Vodeville.

Lansering

Lanseringen av svensk film är via dagens lanseringsstöd format i en ny modell där lanseringsarbetet påbörjas i ett tidigt skede – redan då filmen får produktionsstöd från Filminstitutet – och därefter pågår fram till filmens premiär. Tanken med stödet är att knyta producent och distributör tätare till projektet för att på bästa sätt definiera publiken och filmens möjligheter att nå densamma. Promemorians förslag på s. 99 är med andra ord redan genomfört. Den nya stödformen är just påbörjad och kommer att ta tydligare former under de kommande åren. I dagsläget fördelas stödet till filmens distributör, men effekterna av regeringens förslag, att fördela stödet till producenten, ska utredas.

Fönster

Vad gäller situationen med olika fönster och den tid som kan betecknas som ett ”svart fönster”, som kan medföra olovlig spridning men även hämma möjligheterna till intäkter för en enskild film, är det en situation som i framtiden kan förändras i takt med tidens utveckling och en attitydförändring från en del aktörer i branschen. Enligt promemorians förslag på s. 100 ska Filminstitutet utreda om ett sådant stöd kan påskynda lansering till andra fönster än biograffönstret. Huruvida det sker bäst i ett nytt stöd eller i samband med andra stöd, som till exempel handlar om filmens intäkter i förhållande till publiken, återstår att utredas.

Biografens roll

Filminstitutet vill framhålla biografens roll som premiärfönster och som främsta fönster för den publika upplevelsen av en film. Biografen har också en viktig samhällsfunktion som en offentlig mötesplats, och har därför i sig ett kulturpolitiskt stort värde. Biografen kommer även i framtiden att spela en stor roll för publiken. Med alternativt utbud breddas publiken och möjligheten att göra biografen till en mötesplats ökar. Det är väsentligt att den struktur som finns i landet bibehålls och utvecklas. Digitaliseringen av landets biografier har skapat stora möjligheter, men också utmaningar för biografägarna. De har behov av teknisk utveckling, men kanske framför allt av större insatser vad gäller publikarbete.

Vidare delar Filminstitutet regeringens uppfattning att det finns behov av ett nyetableringsstöd för biografier, dels på mindre orter, men även i de stora städerna där konkurrensen om dukarna har hårdnat efter digitaliseringen. I Filminstitutets budgetunderlag har äskats ytterligare medel för att kunna inrätta ett nyetableringsstöd. Där påpekas också vikten av dialog med marknadens övriga aktörer för inrättandet av ett sådant stöd.

Vad gäller de ändrade förutsättningarna för biograferna angående höjd moms behöver detta analyseras grundligt. Det är viktigt att försöka se helhetsbilden och

lokalisera var stödinsatserna behövs. Det bör ligga i stödordningens grundtanke att små mervärdeskattepliktiga, i dagsläget gröna, biografteater inte ska få försämrade förutsättningar på grund av en momshöjning. Men det är därtill viktigt att skapa ett framåtriktat stöd som inte bara passivt kompenserar.

Visning av värdefull film

Filminstitutet har även i uppdrag att främja utländsk kvalitetsfilm i Sverige. För den utländska filmen finns flera alternativa vägar till den svenska publiken. Dels distribueras den av etablerade distributörer som regelbundet lanserar film både på biograf och vod och dels kommer den publiken till del via landets olika filmfestivaler. Detta är verksamheter som även i framtiden kommer att vara i behov av stöd eftersom den här typen av film mycket sällan klarar sig på marknadens villkor.

I den översyn av stöd till distribution och visning som gjordes 2014 synliggjordes en rad svårigheter för filmen att nå sin publik. I promemorian (9.3.5) framkommer samma iakttagelser som Filminstitutet påpekat i sitt senaste budgetunderlag. För att filmen ska nå publiken i alla fönster krävs dock utökade resurser.

Visningsorganisationer

Filmen möter många aktörer på sin resa mot publiken. En del av dessa arbetar långsiktigt med till exempel distribution, upprätthållandet och utvecklandet av visningsstrukturer, biografdrift och arrangerandet av filmfestivaler. Bland dessa finns organisationer som är i behov av långsiktiga stöd för att en svensk publik ska kunna vara säker på att ett brett utbud av film finns tillgängligt. Det finns även aktörer som arbetar med mer kortsiktiga projekt för att visa film för publik. Det kan vara nya, spännande filmer som tillfälligt är i landet eller helt nya visningsplatser. Filminstitutet understryker att ett stödsystem måste vara öppet för båda delarna för att nya idéer och modeller inom distribution och visning ska kunna växa fram. Fokus bör även finnas på stöd till utveckling och innovation.

Publikarbete

Filminstitutet understryker vikten av publikarbete för filmens väg till publiken. Åtgärder för att främja publikarbete består inte av en enskild handling utan kan se olika ut, vilket även återspeglas i stödgivningen. Framöver kommer arbetet med att nå publiken bli än mer avgörande eftersom konsumtionsmönster och teknik ständigt ändras och utvecklas. Att lära känna sin publik kommer att vara avgörande för alla inblandade aktörer i en films liv.

Olovlig hantering av film

Illegal fildelning och streaming är ett stort problem för många kulturyrtingar, men särskilt för filmen eftersom den är så kostsam att skapa. Det har en negativ påverkan på såväl intäktsmöjligheterna för de som skapar filmerna och investeringsviljan för de som finansierar filmerna. Det är sålunda en fråga för såväl Kultur-, Närings- som Justitiedepartementet. Exempelvis har den viktiga efterhandsmarknaden, i form av dvd, halverats under de senaste åren utan att intäkterna från vod-marknaden på långt när ökat i samma omfattning. Det är Filminstitutets uppfattning att mycket skulle kunna göras för att upplysa och ge kunskap. Jämförelse kan till exempel göras med Systembolagets satsning för att arbeta för ett ansvarsfullt drickande, IQ. Genom en långsiktig och klok användning av statliga medel tror vi att allmänhetens uppfattning om den olovliga streamingen, och vad det i förlängningen får för konsekvenser, kan

komma att förändras. För detta krävs dock mycket pengar. I IQ:s fall satsas 35 miljoner kronor årligen. Det får samtidigt understrykas att opinionsbildning inte kan vara den enda åtgärden för att komma till rätta med problemen med olovlig hantering av film. Även andra åtgärder behöver så klart vidtas. Det förutsätts att berörda delar av branschen även fortsatt tar ett ansvar för frågan vid sidan av staten.

Filminstitutet anser att det inte finns någon anledning att ha ett särskilt stöd för insatser mot olovlig hantering av film, men att Filminstitutet i dialog med filmbranschen skulle kunna bedriva upplysningsverksamhet om tillräckliga resurser avsätts. Ett sådant uppdrag är angeläget och bör startas upp direkt efter det att 2013 års filmavtal har löpt ut. Filminstitutet menar att det inte finns några skäl för det nuvarande stödet att fortsätta efter avtalsperioden. På samma sätt som för andra filmavtalsstöd ska medel ha förbrukats under avtalets giltighetstid.

Filmarvet

Som redan framhållits är filmhistoria och ny film del av samma kretslopp. Att bevara och tillgängliggöra material till de filmer som har gjorts och distribuerats i Sverige hör till en av kulturpolitikens viktigaste uppgifter. Detta gäller alltså även utländska filmer som gått på svenska biografer och därmed blivit en del av vårt kollektiva minne som bör bevaras och tillgängliggöras.

Alltsedan Filminstitutet grundades är ett av huvuduppgifterna att samla in, katalogisera, bevara, restaurera och tillgängliggöra den del av vårt gemensamma kulturarv som består av film och filmrelaterat material (såsom manus, stillbilder, affischer, kostymer med mera), samt att tillhandahålla information om film som konst och kulturyttring. Det senare sker bland annat genom verksamheten vid Filminstitutets bibliotek, Sveriges enda specialbibliotek för filmlitteratur. Filminstitutet är det nationella organ som har huvudansvaret för att Sverige uppfyller 2005 års filmarvsrekommendation, som uppmanar alla EU:s medlemsländer att verka för att filmer och filmrelaterat material samlas in, katalogiseras, bevaras och tillgängliggörs på bästa sätt.

Till skillnad från de flesta andra kulturarv har bevarandet av filmarvet alltid varit starkt teknikberoende, och därmed beroende av kommersiella industriella processer. Förändringar av råfilmssorter, fotokemiska laboratorieprocesser och projektionsutrustning har därför påverkat möjligheten att bevara och tillgängliggöra filmarvet. De senaste årens skifte från analog till digital teknik har inneburit fundamentala förändringar för möjligheten att samla in, bevara och tillgängliggöra film. På grund av att analog projektionsteknik ersatts av digital dito måste filmarvet digitaliseras för att kunna tillgängliggöras. Detta är förknippat med stora ekonomiska, juridiska, kompetensmässiga och etiska utmaningar. Samtidigt måste filmarvsinstitutioner bygga upp digitala arkiv för att kunna garantera det långsiktiga bevarandet också av filmer som skapats digitalt.

Den digitala tekniken innebär hot och risker, men erbjuder också möjligheter – digitala kopior kan till skillnad från analoga aldrig slitas ut, och nya distributionsformer kan potentiellt ge en enormt mycket större spridning av äldre film, i betydligt fler visningsfönster än tidigare.

Som redovisats i Filminstitutets resultatredovisningar för de senaste åren, har en rad förändringar på filmarvsområdet genomförts. Filminstitutet vill här nämna något om kommande utmaningar:

- När det särskilda anslaget för digitalisering är förbrukat 2018 återstår det cirka 8 000 svenskproducerade filmer i samlingarna att digitalisera. Det är därför nödvändigt att medel fortsatt kommer att tillföras detta ändamål. I en EU-rapport varnas också för att möjligheten att genomföra högkvalitativa digitaliseringar i stor skala inom några få år kommer att vara ytterst begränsad. Ambitionen för Filminstitutet bör vara att all svenskproducerad film digitaliseras för att säkerställa det framtida tillgänglighöret.
- Analog film är även del av samlingarna hos andra statliga arkiv och bibliotek. Dessa institutioner har sällan eller aldrig fungerande utrustning, kompetens eller resurser att bevara, visa eller digitalisera sina filmer. Här skulle Filminstitutet kunna få en samordnande roll att bistå med digitaliserings- och bevaranderesurser.
- Kunskap om hantering av analog film krävs både för att kunna digitalisera och för att ta hand om den analoga filmen. I takt med att laboratorier runt om i världen läggs ner hotas den framtida kompetensförsörjningen. Det saknas även utbildningar på området. Fortbildning saknas även för digitaliseringskompetens.
- I samlingarna finns en mängd film som inte kommer att bli föremål för digitalisering från Filminstitutets sida. Det gäller i första hand de cirka 14 000 svensktextade kopiorna av utländsk film. Utländsk film har i hög grad påverkat filmkulturen och samhällsdebatten i Sverige. För att kunna upprätthålla en levande filmkultur är det därför viktigt att kunna visa dessa filmer inom ramen för Filminstitutets cinemateksverksamhet. Filminstitutets Cinematek kommer att bli de enda att kunna tillgängliggöra denna del av filmarvet i en biografkontext eftersom det inte finns någon annan aktör som har möjlighet att bevara utrustning och kompetens för att visa analog film. Den utländska filmen i arkivets samlingar utgör också grunden för de visningar som Stockholms universitet tillhandahåller sina studenter.
- Pliktexemplarslagstiftning av film i originalformat saknas², men stora delar av den inhemska filmen inkommer till arkivet i form av kontraktbunden deposition, villkorad i produktionsstödsbestämmelserna. Digitaliseringen i distributions- och visningsledet har dock inneburit att inflödet av ny utländsk film till arkivet har upphört eftersom svenska distributörer inte har rätt att deponera okrypterat material och Filminstitutet inte enligt internationella arkivrekommendationer kan ta emot krypterat material. Detta kommer att få stora negativa konsekvenser för att upprätthålla en levande filmkultur i framtiden, inte minst inom ramen för Cinematekets verksamhet.

Barn och unga

I artikel 31 i FN:s konvention om barns rättigheter fastslås alla barns rätt till lika möjligheter för kulturell och konstnärlig verksamhet. Alla barn i Sverige bör därför ges möjlighet att möta filmen genom att se, samtala om och skapa rörliga bilder. Och de bör få göra det såväl i skolan, i enlighet med läroplanen, som på fritiden, på frivillig basis.

² Skyldighet finns enligt pliktexemplarslagen att lämna ett pliktexemplar till Kungl. Biblioteket (12 §). Detta sker dock inte i originalformat, vilket är en förutsättning för långtida bevarande och korrekt framtida tillgängliggörande av film.

Filminstitutet delar regeringens inställning att de statliga insatserna bör främja både barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och barns eget filmskapande. Därutöver bör dock även påpekas vikten av tillgång till ett varierat och angeläget filmutbud. Barn utgör inte en mer homogen grupp än vuxna. Precis som vuxna behöver barn en kvalitativ, intressant och diversifierad filmflora som erbjuder dem igenkänning såväl som nya upptäckter. De statliga insatserna bör därför både främja barns och ungas teoretiska och praktiska kunskaper om film och deras tillgång till film.

Filminstitutet axlar gärna ett ansvar för att stimulera en sådan utveckling och för att säkerställa kunskapsinsamling och spridning om detta fält. Ett sådant uppdrag kräver dock många inblandade för att lyckas och det behövs både kunskap om film och kunskap om filmen som pedagogiskt verktyg. I dag saknas nästan helt utbildning i och forskning om filmpedagogik. Filmpedagogisk utbildning och forskning är nödvändig för att säkerställa hela landets tillgång till pedagoger med kunskap och möjlighet att möta barn för att genomföra det främjande arbete som den statliga insatsen avser.

Det krävs därtill en offentligt finansierad infrastruktur som stöttar barn- och ungdomsverksamheten på såväl kommunal och regional som nationell nivå. Det handlar bland annat om att genom exempelvis skolbio skapa möten med film som överraskar, få alla kulturskolor att erbjuda undervisning i rörlig bild och via talangutveckling ge unga möjligheter att vidareutveckla ett filmintresse.

I arbetet med film för och med barn och unga är kommunerna nyckelaktörer eftersom samverkan runt barn ofta utgår från skolans värld. Regionerna har i det här sammanhanget ett viktigt samordningsansvar. Genom kultursamverkansmodellen har staten redan sammanfört de kulturpolitiska uppdragen och när filmen blir ett sammanhållet statligt ansvar finns möjlighet att ta ett bredare grepp runt kultur och bildning och samordning av den nationella politiken.

Regional och kommunal filmpolitik

Sverige har sedan mitten av 1990-talet varit med om en, internationellt sett, unik regionalisering av filmkulturen. Det statliga stödet till regionala resurscentra infördes 1997 och i flera regioner har satsningarna etablerats som viktiga insatser för svensk filmkultur och produktion. De regionala satsningarna på filmproduktion, främst via regionala produktionscentra, har stadigt ökat och tillsammans satsar regionerna i dag över 150 miljoner kronor på filmproduktion.

Regionerna spelar en viktig roll när det gäller såväl tidig finansiering av filmproduktion som talangutveckling och främjandet av filmkultur i hela landet. De bidrar också med filmkommissionärsverksamhet och andra sätt att underlätta produktion. Det är Filminstitutets bestämda uppfattning att samverkan mellan statlig, regional och kommunal filmpolitik – där den statliga filmpolitiken inte är låst i ett filmavtal – kommer att stärka filmen ytterligare.

Det får i sammanhanget påpekas, som en kommentar till promemorians avsnitt 3.4, att inte alla län har regionala resurscentrum. Det finns inget uppdrag åt regionerna att samordna ett sådant uppdrag i ett ”regionalt resurscentrum”.

Det finns fortfarande mycket att göra för att stärka filmen lokalt och regionalt samt för att etablera ett tydligare samspel mellan nationella och regionala initiativ. Filminstitutet har i tidigare sammanhang påpekat att filmen har förlorat finansiering nationellt sett genom kultursamverkansmodellen. Filminstitutet tror att det behövs en närmare dialog med regionerna om filmens roll inom kultursamverkansmodellen och hur de statliga medlen kan samspela med och stärka regionala initiativ. Det behövs ytterligare möjligheter för den nationella filmpolitiken att direkt samarbeta med och stötta olika regionala och lokala filminitiativ.

Parallellt med det kulturpolitiska uppdraget har vissa regioner satsat på finansiering av filmproduktion som på några ställen har utvecklats till filmproduktionscentrum (Filmpool Nord, Film Väst, Film i Skåne och Filmregion Stockholm – Mälardalen). Dessa initiativ har stor betydelse för den professionella filmbranschen och skapar arbetstillfällen genom de utländska samproduktioner som spelas in i Sverige med hjälp av finansiering från regionala produktionscentrum. De ska dock inte blandas ihop med det grundläggande nationella kulturpolitiska uppdraget som ingår i kultursamverkansmodellen. Finansieringen av filmproduktion sker genom näringspolitiska regionala satsningar. I samtliga fall har regionala filmproduktionscentra en nära koppling till satsningarna inom ramen för kultursamverkansmodellen.

Samverkan mellan regioner och staten vad gäller film går, eller kan gå, via Filminstitutet, men under perioden med filmavtalet har Filminstitutet haft olika uppdragsgivare vilket försvårar samverkan. Att staten nu avser att ta ett helhetsgrepp skapar bättre förutsättningar. Kultur, skola och näring hänger ihop och om dialogen mellan aktörerna kan utvecklas, kan staten till fullo dra nytta av kultursamverkansmodellen.

Filminstitutet menar att det finns en poäng med att det, som ett komplement till kultursamverkansmodellen, finns en aktör som har ansvar för att koordinera åtgärder inom alla aspekter på filmens område. Filminstitutet fungerar gärna som den instans som kan stötta projekt och utveckling riktat till hela landet och som kan samverka genom att stärka den professionella filmproduktionen i synnerhet och hela den audiovisuella sektorn i allmänhet.

Internationellt arbete

I utredningen berörs det internationella arbetet runt filmen på ett par ställen (9.3.3. respektive 9.3.6.). Filminstitutet vill här ge en inblick i dess olika dimensioner, syften och konsekvenser.

Filminstitutet har i uppdrag att främja såväl ny som äldre svensk film i utlandet, dels ur ett kulturpolitiskt perspektiv, dels för att stärka den svenska filmexporten. Syftet med det kulturpolitiska uppdraget är att föra ut svensk film som kultur. I arbetet med att främja svensk filmkultur internationellt arbetar Filminstitutet aktivt med att sprida svenska värderingar kring exempelvis demokrati, yttrandefrihet, jämställdhet och representation.

Sedan lång tid tillbaka samverkar Filminstitutet inom olika europeiska och internationella nätverk. På filmarvsområdet finns Filminstitutet representerat i styrelsen för Fiaf (The International Federation of Film Archives) samt, på europeisk

nivå, i ACE (Association of European Cinémathèque). Inom Europa finns dessutom ett nätverk för nationella filminstitut (European Film Agency Directors Association, EFADs), som bland annat arbetar med upphovsrättsliga och andra strategiska frågor av vikt för europeisk film³, och ett annat specifikt för analys och forskning (European Film Agency Research Network, EfarN). Filminstitutet samverkar även med EWA (European Women's Audiovisual Network) för att få fram jämställdhetsstatistik för hela Europa. På biografområdet kan nämnas EDCF, European Digital Cinema Forum, som en gång i tiden startades på initiativ av Filminstitutet och för barn- och ungdomsarbetet är Filminstitutet representerat i ECFA (European Children Film Association) samt Framework for Film Literacy in Europe. Kulturpolitiskt har Filminstitutet också i uppdrag att samverka med Svenska Institutet, dels för att föra ut den svenska filmen internationellt och dels för att främja Sverigebilden, samt med Sida för att bistå dem med deras arbete för att verka för demokratiutvecklingen utanför Sveriges gränser.

På produktionssidan finns ett väl utvecklat samarbete där Sverige deltar i internationella finansieringsfonder som till exempel Eurimage och Nordisk Film och TV fond. Internationella samproduktioner har en stor betydelse för den europeiska filmen. Det är av avgörande betydelse även för den svenska filmen att Sverige tar en aktiv roll i denna typ av samarbeten. De filmer som lyckas internationellt och når framgångar på festivaler är väldigt ofta samproduktioner med finansiering från flera länder. Det är därför viktigt att Filminstitutet fortsatt förmår stötta samproduktioner och också förmår skapa bättre förutsättningar för svenska producenter att samproducera film med utländska producenter.

Filminstitutet arbetar dessutom med att stärka exporten av svensk film. Verksamhetens syfte är att svensk film ska nå ut till en så stor publik som möjligt, främst genom att filmerna får distribution i andra länder. För att nå dessa mål arbetar Filminstitutet dels med det kulturpolitiska målet att stärka den nya svenska filmen och dels med samverkan på internationell nivå. För internationell lansering av europeisk film inom och utanför Europa samverkar Filminstitutet i EFP (European Film Promotion), där Filminstitutet även finns representerat i styrelsen. För att lyfta den svenska och nordiska filmen internationellt sker samverkan genom Scandinavian Films. För att underlätta för svensk film att få finansiering och distribution över gränserna ges även stöd till exempelvis Nordisk Panorama och Göteborgs filmfestival som årligen arrangerar den viktiga filmmarknaden Nordic Film Market.

Regeringen gör i promemorian (9.3.6) bedömningen att framtidens filmstöd i ökad utsträckning bör gå till en vidgad krets mindre organisationer och nätverk utan att närmare precisera hur detta bör ske. Detta svarar inte mot ett behov som Filminstitutet känner igen. Filminstitutets uppdrag är att främja svensk film internationellt och se till att den sprids på bästa sätt. Det finns inget som talar för att det blir bättre om stöd sprids på flera små aktörer. Filminstitutet bör även fortsättningsvis genom stöd se till att svensk film och filmkultur – och även svenska värderingar och demokratiska värden – når en så stor internationell krets som möjligt, men vilka internationella organisationer som är bäst att samverka med eller ge stöd till bör avgöras från tid till annan av Filminstitutet efter samråd med berörda aktörer.

³ Filminstitutet välkomnar i sammanhanget att promemorian på s. 104 ger uttryck för att Sverige inom EU ska verka för territorialitetsprincipen.

I sammanhanget får också påpekas att festivalframgångar inte är ett syfte i sig, som nämns i promemorian på s. 105. De internationella filmfestivalerna är viktiga plattformar för att svensk film ska nå ut till en så stor publik som möjligt, främst genom att filmerna kan få distribution i andra länder. Även svenska fokus och filmveckor, närvaro på de främsta internationella filmmarknaderna samt stöd till svenska filmer som nominerats till prestigefulla priser, som till exempel den amerikanska Oscar, är av stor betydelse för att nå ut internationellt. Internationella framgångar har stor betydelse för en films distribution och spridning även i Sverige. Att en svensk film får sin världspremiär på någon av de stora filmfestivalerna eller blir nominerad till ett tungt internationellt pris ger stor uppmärksamhet inför filmens nationella premiär. Däremot, som nämns som ett av målen i 2013 års filmavtal, att svensk film årligen ska vara representerad i tävlingssektionerna på filmfestivalerna i Berlin och Cannes, är inte realistiskt. Endast en mindre del av tävlingsbidragen i Cannes och Berlin består av filmer från länder andra än Frankrike, Tyskland och de anglosaxiska länderna. Det kan inte vare sig vara realistiskt eller ens önskvärt att en liten filmnation ska ha som ambition att designa ett helt stödsystem för att varje år delta i tävlingssektionerna i Berlin och Cannes.

Till skillnad från Filminstitutets uppdrag att stärka svensk film internationellt arbetar filmkommissionärerna med att stärka Sverige som produktionsland. Deras arbete syftar till att attrahera nationella och internationella filmproduktioner till olika regioner i Sverige. De svenska filmkommissionerna är regionalt finansierade. När vissa av kommissionärerna samarbetar under namnet Sweden Film Commission, i syfte att öka antalet utländska produktioner i Sverige, kan de utöver EU-stöd få stöd från Utrikesdepartementet, till exempel genom Svenska Institutet och Visit Sweden. Regeringen föreslår i promemorian (9.3.3) att ett särskilt stöd för filmkommissionsverksamheten vid de regionala filmproduktionscentra införs. Eftersom filmkommissionsverksamheten i hög utsträckning är sverigefrämjande och har betydelse för svensk besöksnäring menar Filminstitutet att det är naturligt att stödet även fortsättningsvis hanteras av de myndigheter som lyder under Utrikesdepartementet.

För att den svenska filmexporten ska kunna stärkas ytterligare bör ett internationellt distributionsstöd införas i Sverige. Ett liknande stöd finns redan i en rad europeiska länder, och med relativt små medel (uppskattningsvis två miljoner kronor årligen) skulle den svenska filmen kunna bli mer konkurrenskraftig. Stödet, som finns beskrivet i Filminstitutets rapport Internationellt distributionsstöd för svensk film (2011), går i korthet ut på att en utländsk distributör som köper visningsrättigheterna till en svensk film ska kunna söka stöd för marknadsföring av filmen.

Filmbranschens inflytande

Såsom ovan framförts på ett flertal ställen är samråd och dialog med filmbranschen i vid mening helt avgörande för att Filminstitutet på bästa sätt ska kunna utföra regeringens uppdrag. Kontinuerligt inhämtas berörda parter synpunkter, till exempel när ändringar görs i stödordningarna, när nya stöd tas fram, eller när vi väljer vilka filmer vi digitaliserar.

Inom ramen för dialogforumet Filmrummet lyfts viktiga frågor för filmen. Filmrummen arrangeras både i Stockholm på Filmhuset och på andra håll i landet, ofta i samarbete med andra aktörer. Filminstitutet har även etablerade regelbundna

möten med branschorganisationer som Sveriges Filmregissörer, Film- och TV-producenterna och Oberoende Filmars Förbund. Dessutom samordnar Filminstitutet samtal och aktiviteter med kulturcheferna i regionerna samt nätverket för regionala resurscentra. Samverkan sker även med filmskolorna. Som tidigare framhållits tror vi att dialog och samverkan kommer att gynnas av en sammanhållen statlig filmpolitik. Det är dock av största vikt att dialog och samråd sker i sitt sammanhang, när det är påkallat, och det är väsentligt att dialogen eller samrådet sker med de intressenter som är berörda av en viss fråga. Det bör därmed vara upp till Filminstitutet att avgöra när dialog och samråd ska ske och med vilka. Filminstitutet ifrågasätter mot denna bakgrund förslaget under avsnitt 10.4.1 om de olika råden. Filminstitutet förstår tanken med råden, men förutom att Filminstitutet redan inhämtar branschens synpunkter ser vi även att det kan bli en otydlighet i förhållande till Filminstitutets styrelse som är ytterst ansvar för att fatta beslut om inriktningen för verksamheten, bland annat om stödordningarna, och att personerna i ett bestämt råd inte alltid är bäst lämpade att inhämta synpunkter från i det enskilda fallet. Det riskerar att bli statiskt och icke-flexibelt. Filminstitutet instämmer med bedömningen att samråd är av största vikt, men formerna för detta behöver utredas vidare.

Den framtida finansieringen

Moms

Som en konsekvens av att filmavtalet föreslås upphävt föreslår regeringen att mervärdeskatten på biograf föreställningar höjs från nuvarande 6 procent till 25 procent. Filminstitutet noterar att det finns en tydlig koppling mellan filmavtalet och den lägre momssatsen. Den föreslagna höjningen innebär dock ett avsteg från den så kallade kultur momsen, vilket är beklagligt. Filminstitutet anser att film ska ses som all annan kultur och att ingen kultur bör ha någon annan moms än 6 procent.

Vid sidan av vikten av en enhetlig kultur moms kan det också finnas en risk med att en lägre moms på alternativt innehåll kan leda till en ökad utträngning av filmen från biografen, vilket kan få negativa effekter för filmen i stort. Inte minst gäller detta för de ”smalare” filmerna. Filminstitutet menar att det vore mer logiskt att det är visningsmediet som avgör momssatsen, inte innehållet. Vid en jämförelse med musikområdet kan konstateras att det är kultur moms vid en live föreställning, men full moms vid försäljning/streaming av inspelad musik. Det kan också nämnas att utsändningar av konserter, teater och opera ofta kommer från utlandet. Denna skattesubvention kan i de fallen inte motiveras av att den bidrar till att stärka de svenska kulturarbetarna. Den svenska filmen, som däremot stärker svenska kulturarbetare, får ingen subvention.

För många biografägare är momshöjningen i realiteten inte så stor eftersom de i nuläget erlägger 10 procent i biografavgift till Filminstitutet vid sidan av den lägre momsen. Men för de små privatägda mervärdeskattepliktiga biograferna som inte betalar biografavgift torde skillnaden bli kännbar. För att värna biografen i hela landet är det väsentligt att små biograf kompenserar för den höjda momsen på biobiljetter. Enligt 2013 års filmavtal finns stöd för anordnare av biograf föreställningar som inte är momsskyldiga. Filminstitutet menar att det måste finnas utrymme för ekonomiska stödssystem som stimulerar de små biografernas överlevnad.

Därutöver kan man argumentera för att om finansiering av film ska följa konsumtionen av film så kan moms på biograf föreställningar inte vara den enda

momsbas som används. Enligt Filminstitutets beräkningar utgjorde omsättningen för filmtittandet i alla fönster 2014 en möjlig momsintäkt för staten på drygt 1,6 miljarder kronor, varav biograferna stod för 335 miljoner. Givet målsättningen med en fönsterneutral filmpolitik vore det ologiskt att koppla finansieringen till enbart moms på biografföreställningar. Samtidigt vore det orealistiskt att basera finansieringen på den totala filmkonsumtionen. Filminstitutet menar att det oavsett modell för den statliga styrningen måste vara filmens behov som styr storleken på finansieringen av ny svensk film.

Sveriges Televisions finansiering

I propositionen Bildning och tillgänglighet – radio och tv i allmänhetens tjänst (prop. 2012/13:164) gör regeringen bedömningen att Sveriges Television AB även under tillståndsperioden den 1 januari 2014 – den 31 december 2019 ska bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion oavsett om filmpolitiken genomförs via ett filmavtal eller på annat sätt. Filminstitutet anser att Sveriges Television bäst bidrar till utvecklingen av svensk filmproduktion genom att även fortsättningsvis lämna ett bidrag till Filminstitutet minst motsvarande det som i dag lämnas inom ramen för 2013 års filmavtal. Det är av vikt att public service tar sitt ansvar för att filmmarknaden fungerar och skapar innehåll som uppfyller deras public service-uppdrag. Sveriges Television och Filminstitutet har dessutom samma uppdragsgivare, nämligen medborgarna. Det bör i sammanhanget påminnas om det särskilda avtal som fanns mellan Sveriges Television och Filminstitutet innan Sveriges Television gick in som avtalspart 1993.

För att gynna den konstnärliga integriteten är en stark och professionell bransch i stort behov av finansiering utan ett kommersiellt beroende. Det i sin tur gynnar alla visningsfönster när kommersiella avtal om visning ska träffas. Sveriges Televisions stora ekonomiska betydelse för filmbranschen behöver kompletteras med en oberoende finansiering som står fritt från koppling till Sveriges Television som affärsmässig aktör, ett oberoende som kan ske genom Filminstitutets försorg.

Förutom den direkta kopplingen till stöd till film och dramaserier menar Filminstitutet att det är viktigt att få in mer pengar till utveckling som inte är beroende av ett fönster eller av kommersiella hänsynstaganden. Sveriges Television har en stor makt över det icke-kommersiella utbudet och når den största publiken. Inte minst är detta viktigt för kort- och dokumentärfilmen.

Det finns också anledning att se över möjligheten för TV4 AB och övriga tv-bolag som är part i 2013 års filmavtal att fortsätta bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion genom Filminstitutet.

Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Som regeringen skriver i promemorian (s. 113) kan Filminstitutet uppfattas både som företrädare för filmbranschen och som företrädare för staten. Vi menar att det är en tillgång. Genom det årliga riktlinjebeslutet styr regeringen Filminstitutet och sätter upp ramarna för verksamheten. Filminstitutet betraktas som en myndighetsliknande

organisation och följer därmed reglerna om handlingsoffentlighet⁴ och upphandling. Filminstitutets verksamhet och ekonomi granskas årligen av revisorer som utses av regeringen. Vidare utser regeringen Filminstitutets styrelse och bestämmer vem som ska vara ordförande. Styrelsen är ytterst ansvarig för verksamheten.

Samtidigt som styrelsen utses av regeringen kan den även ses som en garant för oberoende. Liksom för public service-bolagen inrättas ett filter mellan den direkta politiken och utförandet. Genom Filminstitutets nära koppling till filmbranschen finns där även ett förtroendekapital.

Enligt utredningen Vägval för filmen (SOU 2009:73) finns inget som hindrar att Filminstitutet förblir en stiftelse istället för att ombildas till myndighet. Detsamma följer av stiftelseförordnandet. Det har ovan konstaterats att Filminstitutet redan i dag betraktas som en myndighetsliknande organisation och att tillräckliga styrmedel finns från statens sida. Däremot finns åtskilligt att förlora vid en ombildning till myndighet. Förutom att Filminstitutet riskerar att förlora den förtroendeställning som institutet i dag har gentemot branschen, får en ombildning konsekvenser för bland annat personalen, fastigheterna, samlingarna och viss del av den kommersiella verksamheten. En myndighetsövergång är även kostsam och komplex.

I sammanhanget får även påpekas vikten av att verksamheten bedrivs samlat under en institution. Som framgått ovan hänger allt ihop i ett kretslopp. Den nya filmen är morgondagens filmarv, filmarvet hänger ihop med verksamheten för barn och unga, verksamheten för barn och unga hänger ihop med den regionala verksamheten och filmkulturverksamheten i stort och så vidare. Tillsammans ger det synergieffekter och en möjlighet att samlat kunna svara på hur den svenska filmen mår. Det ger en tydlighet som filmen så väl behöver.

Konsekvenser av att inte längre ha ett filmavtal

Konsekvenserna med en helstatlig filmpolitik kommer möjligen i vissa sammanhang upplevas som sämre för delar av filmbranschen. Under filmavtalsperioden har alla försökt ta ett ansvar, oavsett om de varit med som avtalspart eller inte. Filminstitutet menar att det är viktigt att alla även i framtiden tar ett ansvar för att förutsättningarna för den svenska filmen blir så gynnsamma som möjligt. Ett område där vi hoppas att branschen kommer ta sitt ansvar är statistik i alla visningsfönster.

Som en följd av filmavtalet har Filminstitutet heltäckande statistik för filmens plats och konsumtion på bioograferna. I internationella sammanhang lyfts Sverige ofta fram som ett gott exempel, både vad gäller tillgång till och användning av denna statistik. Promemorian pekar på betydelsen av att filmen når en publik, oavsett form och plattform för visning. Filminstitutet följer filmens väg till publiken även på fysiska media och på tv, och bedriver utvecklingsarbete för att även kunna följa den digitala konsumtionen.

Genom tillgång till uppgifter om var film ses och vilka som gör det kan uppgifter som är värdefulla för utvärdering och utveckling av filmbranschen tas fram. Det gäller till

⁴ Det får dock noteras att den stöfdelning som avser filmavtalet i nuläget är undantagen från handlingsoffentligheten enligt bilagan till offentlighets- och sekretesslagen.

exempel total filmkonsumtion, den svenska marknadsandelen, biografmarknadens utveckling och förutsättningarna för den svenska produktionen och dess betydelse för konsumtionen i olika fönster. I förhållande till den nya filmpolitiken är det viktigt att det finns incitament för att representanter för branschens samtliga delar i framtiden är villiga att bidra med underlag för en fortsatt heltäckande beskrivning av svensk film och filmbransch utifrån statistiska uppgifter.

Författningsförslag

Med hänsyn tagen till vår principiella inställning till filmens ställning som kultur tillstyrks författningsförslaget gällande mervärdesskattelagen. Därutöver tillstyrks förslaget till ändring i inkomstskattelagen som är en direkt följd av förslaget om att avtalsmodellen upphör. I sammanhanget vill vi också påminna om att bilagan till offentlighets- och sekretesslagen omnämner filmavtalet och att bestämmelsen därför behöver ses över.

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Anna Serner