



Kommittédirektiv

En översyn av den nationella filmpolitiken

Beslut vid regeringssammanträde den 25 januari 2024.

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av den nationella filmpolitiken. Syftet med översynen är att filmpolitiken bättre ska möta områdets utmaningar och behov.

Utredaren ska bl.a.

- med utgångspunkt i befintliga analyser, utredningar och rapporter beskriva och analysera nuvarande förutsättningar inom filmområdet,
- lämna förslag på hur de nationella målen för filmpolitiken ska formuleras,
- analysera och vid behov föreslå nya former för parts- och branschsamverkan,
- lämna förslag på hur de statliga filmpolitiska stödformerna inklusive produktionsincitament bör utformas med beaktande av EU:s regler om statligt stöd,
- analysera förutsättningarna för att främja ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas bl.a. genom en fortsatt digitisering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Uppdraget att beskriva och analysera nuvarande förutsättningar inom filmområdet som grund för en genomgripande översyn av filmpolitiken

Den nationella filmpolitiken utgår från de mål som riksdagen har beslutat om. Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) ansvarar för att genomföra den statliga filmpolitiken och fördela statliga filmpolitiska stöd. Enligt stiftelseförordnandet är Filminstitutets syfte att främja värdefull svensk filmproduktion, spridning och visning av värdefull film, och bevarandet av filmer och material av film- och kulturhistoriskt intresse samt att verka för internationellt samarbete i dessa avseenden. Det är insatserna inom dessa fyra områden som brukar lyftas fram som den nationella filmpolitikens huvuduppgifter (prop. 2012/13:22 s. 17).

Från den 1 januari 2017 har staten ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken (prop. 2015/16:132). Sedan 2017 finansieras Filminstitutets verksamhet till cirka 98 procent genom statliga medel.

Före covid-19-pandemin präglades den svenska biografmarknaden av en relativt stabil utveckling. Av Filminstitutets promemoria Scenarier för biografmarknadens utveckling i Sverige 2023–2025 (2023) framgår att biobesöken mellan 2012 och 2019 var i genomsnitt cirka 16 miljoner årligen och de svenska biograferna hade en pålitlig och återkommande publik. Det totala antalet biografbesök har efter covid-19-pandemin däremot varit på en lägre nivå och under 2022 uppgick biografbesöken till 10,4 miljoner.

För svensk film på bio har utvecklingen 2012–2019 kännetecknats av ett minskat antal besökare, från 3,9 till 2,1 miljoner. Filminstitutets rapport Varför når inte svensk film en större publik? (2020) visar att svenska filmer på biograf generellt är överrepresenterade inom genrer med en relativt låg efterfrågan från publiken, som drama och dokumentärer. Däremot är de underrepresenterade inom mer publikdrivande genrer som komedier, action, fantasy, science fiction, skräck och äventyr. Det är samtidigt svårt att förutse vilka filmer som blir en publikframgång.

Den tidigare etablerade praxisen som innebar att biografer hade en exklusiv visningsrätt under en period efter filmens lansering luckrades upp under covid-19-pandemin. Flera filmer som hade premiär på biograf släpptes kort därefter via någon digital tjänst. Detta var en förutsättning för att nå en stor publik när biograferna var stängda eller öppna med ett kraftigt reducerat antal platser. För abonnemangsbaserade strömningstjänster är premiär i det

egna visningsfönstret ett viktigt sätt att locka och behålla kunder på en marknad präglad av allt hårdare konkurrens.

Parallellt med besöksutvecklingen på biografmarknaden har det skett en omvälvande digital utveckling och framväxt av strömningstjänster för rörlig bild. Nya digitala tjänster för rörlig bild har lockat en stor publik, till exempel via abonnemangsbaserade strömningstjänster som lanserades brett i Sverige 2012. För att skapa attraktiva tjänster på marknaden krävs en omfattande innehållsproduktion av rörlig bild och utbudet för publiken är därför stort. Av Filminstitutets rapport Filmåret i siffror 2022 (2023) framgår att det genomsnittliga filmtittandet i den vuxna befolkningen (15–74 år) uppgått till cirka 40 filmer per år och person de senaste 5 åren, varav knappt 2 filmer på biograf. Resten av filmerna ses framför allt via strömningstjänster och på traditionell tv, och till dem ska det läggas en stor mängd dramaserier.

Sammantaget har framväxten av nya distributions- och visningsformer påverkat samspelet mellan branschens aktörer och utmanat rådande affärsmodeller. Utvecklingen har bl.a. inneburit att affärsmodellen för svensk filmproduktion, som länge byggts på intäkter från biografvisningar, kraftigt försämrats.

Film är en konstform som också finns på en kommersiell marknad. Det leder till ett samspel mellan det rent kommersiella och offentliga insatser för produktion, spridning och visning av film. Det gäller i Sverige liksom i många andra länder, särskilt inom små språkområden. Offentliga stöd har syftat till att långsiktigt upprätthålla en inhemsk produktion och distribution av en mångfald av filmer – för biografier, tv eller strömningstjänster.

Den nationella filmpolitiken förutsätter ett väl fungerande organisatoriskt och resursmässigt samspel och samarbete mellan staten, regioner och kommuner. I Sverige finns fyra regionala produktionscentrum: Film i Väst i Trollhättan, Filmpool Nord i Luleå, Film i Skåne AB i Ystad och Film Stockholm AB. Dessa samproducerar film och tv-drama med internationella aktörer som helt eller delvis bedriver verksamhet i Sverige. I dag finns även 19 regionala resurscentrum för film och rörlig bild som får stöd via kultursamverkansmodellen, dvs. inom det statliga stödet till regional och lokal kultur som regionerna ansvarar för att fördela.

Sveriges Television AB (SVT) är sedan länge en viktig aktör som beställare och producent av svensk film och dramaserier. SVT definierar formerna för

sina satsningar på svensk filmproduktion som en del av kulturuppdraget (prop. 2018/19:136 s. 63–65).

Artificiell intelligens (AI) nyttjas redan nu i många delar av filmproduktionsprocessen och användningen bedöms inom de närmaste åren komma att utvecklas ytterligare (Göteborg Film Festivals rapport Nostradamus Report: Everything Changing All At Once, 2023).

Sedan helförstatligandet 2017 har kritiken mot svensk filmpolitik successivt växt i styrka. Det system för stödgivning som i dag tillämpas har skapat osäkerhet och frustration hos branschen, parallellt med att publikintresset för svensk film har utvecklats sämre jämfört med inhemsk nordisk film i våra grannländer. Filmskaparnas konstnärliga frihet har heller inte kunnat garanteras fullt ut. Detta riskerar att påverka utbudet negativt, men också allmänhetens förtroende för hur skattemedel används för att stötta svensk film.

Biografen spelar – och kommer fortsatt att spela – en viktig roll som kulturell mötesplats, inte minst i glesbygd där den i många fall är helt central för det lokala kulturlivet. Den tekniska utvecklingen och de förändrade konsumtionsmönstren gör att filmpolitiken behöver anpassas för att bättre stämma överens med sättet som svensk film produceras, distribueras och konsumeras i dag.

Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns skäl att göra en genomgripande översyn av filmpolitiken med utgångspunkt i en analys av nuvarande förutsättningar inom filmområdet.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i befintliga analyser, utredningar och rapporter beskriva och analysera nuvarande förutsättningar inom filmområdet med särskilt beaktande av bl.a. tittarvanor, publikbeteenden, konsumtionsmönster, teknikutvecklingen inom distribution och visning av rörliga bilder, biografens framtida roll, ägar- och konkurrensförhållanden och ekonomiska förutsättningar inom branschens olika led, betalningsströmmar i svensk film, samspelet mellan statliga, regionala och kommunala verksamheter, kompetensförsörjningen inom filmområdet, filmskapares konstnärliga

och ekonomiska villkor, AI:s framtida roll och betydelse för filmområdet, och

- beskriva och analysera hur dagens filmpolitik är utformad i Norden och några andra för Sverige relevanta länder i Europa samt vilka lärdomar som kan dras för utformningen av svenska filmpolitiska insatser.

Uppdraget att lämna förslag på hur de nationella målen för filmpolitiken ska formuleras

Den nuvarande nationella filmpolitiken är formulerad i den vision och de sju mål som riksdagen beslutat om i enlighet med förslaget i propositionen Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik (prop. 2015/16:132, bet. 2015/16:KrU11, rskr. 2015/16:289). Målen är att

- utveckling och produktion av värdefull svensk film sker kontinuerligt och i olika delar av landet
- allt fler ser värdefull film som sprids och visas i olika visningsformer i hela landet
- filmarvet bevaras, används och utvecklas
- svensk film sprids alltmer utomlands och kvalificerat internationellt utbyte och samverkan sker på filmområdet
- barn och unga har goda kunskaper om film och rörlig bild och ges möjligheter till eget skapande
- jämställdhet och mångfald präglar filmområdet
- filmen bidrar till att stärka yttrandefriheten och det offentliga samtalet.

Sedan de nationella målen för filmpolitiken infördes har det skett stora förändringar inom filmområdet med bl.a. nya aktörer och nya vägar till publiken. Regeringen ser därför ett behov av att säkerställa att filmpolitikens utformning är anpassad efter utvecklingen och att detta sker med ambitionen att säkra konstnärlig frihet och kvalitet samt minskad politisk detaljstyrning, vilket samtidigt också kan bidra till ökat kommersiellt genomslag.

Utredaren ska därför

- utifrån analyserna om nuvarande förutsättningar inom filmområdet föreslå hur de nationella målen för filmpolitiken ska formuleras.

Uppdraget att lämna förslag på hur de statliga filmpolitiska stödformerna bör utformas

Stöd till produktion, visning och distribution av film

I propositionen Mer film till fler – en sammanhållen filmpolitik bedömde den dåvarande regeringen att branschens inflytande över Filminstitutets verksamhet skulle komma att säkerställas genom inrättandet av branschråd (prop. 2015/16:132 s. 30). I riktlinjebeslutet för statens bidrag till Filminstitutet för budgetåret 2023 framgår att Filminstitutet ska utse råd med sakkunniga personer från olika delar av filmområdet. Rådets syfte är att ha en rådgivande roll i utformningen av de filmpolitiska stöden och i andra frågor där det är relevant att Filminstitutet inhämtar filmområdets expertis.

Riksdagen har riktat flera tillkännagivanden till regeringen om att införandet av branschråden inte har varit tillräckligt för att ta till vara parternas erfarenheter och garantera deras inflytande samt att det skyndsamt bör utredas hur parts- och branschsamverkan kan utvecklas (se t.ex. rskr. 2017/18:91 punkt 10 och rskr. 2021/22:85 punkt 3).

Filminstitutets stödgivning regleras i förordningen (2016:989) om statsbidrag till film. I förordningen definieras för stödgivningen centrala begrepp som ”svensk film” och ”svensk producent”. Statsbidrag får fördelas till utveckling av svensk film och rörlig bild, produktion av svensk film, spridning och visning av film och annan filmkulturell verksamhet. Statens stöd till film syftar till att möjliggöra en bredd av film, inklusive konstnärligt värdefull film.

Statens stöd till svensk filmproduktion omfattar i dag i huvudsak två stödformer: förhandsstöd, som baseras på en kvalitetsprövning som görs av institutets sakkunniga experter (konsulenter), samt publikrelaterat stöd, ett efterhandsstöd som ges i relation till filmens bruttobiljettintäkter.

Konstnärsnämnden fördelar stöd till yrkesverksamma filmare genom olika typer av bidrag och stipendier enligt förordningen (2019:1269) om statsbidrag till konstnärer. Konstnärsnämndens filmstöd har särskild betydelse för dokumentärfilmen och annan konstnärligt värdefull kortfilm.

Sedan 2022 har Sverige ett produktionsincitament som fördelas enligt förordningen (2022:1386) om statligt stöd till produktion av audiovisuella verk där Tillväxtverket är beslutande myndighet. Syftet med stödet är att öka

antalet audiovisuella verk som helt eller delvis produceras i Sverige. Produktionsincitamentet innebär att staten i efterhand betalar ut högst 25 procent av stödberättigande kostnader som uppkommer i Sverige. Stöd kan ges till spelfilm, dokumentärfilm, dramaserie eller dokumentärserie, oavsett vilken teknik som används. Stödet lämnas i mån av medel och ansökningar om stöd ska prövas i den ordning de kommer in till myndigheten. Efter de första ansökningsomgångarna finns det anledning att se över stödet. Tillväxtverket har också i en hemställan (Ku2023/00501) påtalat att det finns behov av vissa ändringar i förordningen, bl.a. att fler kostnader ska vara stödberättigande och att antalet stödomgångar ska ändras till en gång per år.

Förändringarna inom filmområdet, bl.a. tittarvanor, publikbeteenden och konsumtionsmönster, gör att den statliga stödgivningen till filmområdet behöver ses över så att dess utformning och insatser är anpassade efter utvecklingen och framtida behov. En viktig fråga är vilken roll staten och andra offentliga finansörer ska spela för svensk film när strömningstjänsterna investerar stora belopp i svenska produktioner (Film i Väst Analysis rapport Public Film Funding at a Crossroads, 2022). En ny filmpolitik bör utformas med utgångspunkt i var statens stöd kan göra mest nytta.

Grundläggande för konstnärlig bedömning i stödgivning på kulturområdet är principen om konstnärlig frihet och armlängds avstånd från politisk styrning. I Myndigheten för kulturanalys rapport Så fri är konsten (2021:1) identifierades ett antal brister och risker i hur kulturpolitiken idag är utformad i relation till principen om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd. En översyn av den statliga stödgivningen bör därför också omfatta en analys av det nuvarande bedömningssystemet med utgångspunkt i att principen om konstnärlig frihet och principen om armlängds avstånd upprätthålls.

Utredaren ska därför

- analysera och vid behov föreslå nya former för parts- och branschsamverkan,
- utifrån de föreslagna nationella filmpolitiska målen lämna förslag på utformningen av stödsystem och definitioner av centrala begrepp för den statliga stödgivningen inklusive produktionsincitament,

- analysera bedömningssystemet och vid behov föreslå ett nytt bedömningssystem för statens stöd till utveckling och produktion av film, och
- lämna nödvändiga författningsförslag med beaktande av EU:s regler om statligt stöd.

Stöd till filmkulturell verksamhet

Statens stöd till filmkulturell verksamhet syftar främst till att stärka filmpedagogisk verksamhet, eget skapande och kunskap om film i hela landet. Ett viktigt syfte är att ge bl.a. barn och ungdomar möjlighet till kvalitativa filmupplevelser och till fördjupade kunskaper om rörliga bilder. Stöd lämnas både av Filminstitutet och inom kultursamverkansmodellen. Stödet inom kultursamverkansmodellen fördelas av regioner till lokal och regional kulturverksamhet, bl.a. inom filmområdet. Stöd till filmkulturell verksamhet lämnas även av regioner och kommuner utanför modellen.

Den filmkulturella verksamheten innefattar också Filminstitutets arbete med att bevara filmarvet. Filminstitutets arbete med att bevara filmarvet går ut på att samla in, katalogisera, bevara, restaurera och tillgängliggöra den del av vårt gemensamma kulturarv som består av film och filmrelaterat material, samt att tillhandahålla information om det svenska filmarvet i form av databaser och bibliotekstjänster.

Ett samhälles kulturarv utgör ett fundament för gemenskap, historia och bildning. Det är av största vikt att det är tillgängligt för samtiden och bevarat för framtiden. Regeringens prioriterade arbete med att stärka beredskapsarbetet har ytterligare synliggjort behovet av att kulturarvet finns digitalt tillgängligt. Den digitala dokumentationen kan bl.a. möjliggöra restaurering av skadade föremål och ökar spårbarheten och därmed kontrollen och kunskapen om vilka typer av föremål och material som samlingarna innehåller.

Den samlade uppföljningen av filmområdets utveckling i hela landet behöver stärkas och rollfördelningen mellan stöd som fördelas inom ramen för kultursamverkansmodellen och Filminstitutet bör tydliggöras. Att tillgängliggöra film för barn och unga är fortsatt en viktig uppgift.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för att främja ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas bl.a. genom en fortsatt digitisering,
- föreslå hur stödet till den filmkulturella verksamheten bör utformas bl.a. så att det tydligare samspelar med det statliga stödet inom kultursamverkansmodellen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra närliggande frågor som har samband med uppdraget, så som frågor om organisering och uppgiftsfördelning inom det statliga åtagandet i den nationella filmpolitiken, om det bedöms motiverat och ryms inom tiden för uppdraget.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska förslag till finansiering redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva sitt arbete utåtriktat och i nära dialog med Filminstitutet, berörda statliga myndigheter, regioner, kommuner, civilsamhällesorganisationer och andra för filmområdet relevanta samtalspartners i Sverige och utomlands. Vidare ska utredaren beakta förslagen i betänkandena Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun (SOU 2023:58) och Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher (SOU 2022:44) samt förslag som lämnas av 2023 års parlamentariska public service-kommitté (Ku 2023:1) som ska redovisas senast den 30 april 2024. Utredaren ska även analysera sina förslag i förhållande till EU:s regelverk om statligt stöd.

Utredaren ska löpande hålla Regeringskansliet (Kulturdepartementet) informerat om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

(Kulturdepartementet)