

Framtidens filmpolitik



REGERINGSKANSLIET

Kulturdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24305-3

ISSN 0284-6012

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	5
1 Författningsförslag.....	7
1.1 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200).....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	10
2 Bakgrund.....	11
2.1 Utredningar och rapporter	13
3 Svensk filmpolitik.....	15
3.1 Filmavtalet – Historik	15
3.2 2013 års filmavtal	17
3.3 Den nationella filmpolitikens inriktning.....	24
3.3.1 Bidrag till filmkulturell verksamhet	24
3.4 Regional och kommunal filmpolitik.....	25
4 Filmbranschen i Sverige.....	27
4.1 Produktion, distribution och visning	28
4.1.1 Produktionsledet	29
4.1.2 Distributionsledet.....	35
4.1.3 Visningsfönstren.....	36
4.1.4 Rörlig bild och konkurrensen om tittarna	44
4.2 Offentliga aktörer	44

4.2.1	Stiftelsen Svenska Filminstitutet.....	45
4.2.2	Regional produktionsverksamhet	48
4.2.3	Högre filmutbildningar.....	49
5	Publik och konsumtionsmönster	51
5.1	Publiken	51
5.1.1	Publiken och svensk film.....	53
5.1.2	Filmkonsumenten	54
5.2	Utmaningar i den digitala eran	55
5.2.1	Den digitala utvecklingen och upphovsrätten.....	55
5.2.2	Olovlig hantering av film.....	56
6	Ekonomiska förutsättningar för filmproduktion	59
6.1	Finansiering av svensk långfilm	59
6.2	Konsekvenser av ekonomiska utmaningar	62
7	Internationell utblick.....	67
7.1	Biobesök.....	67
7.2	Modeller för det offentliga filmstödet finansiering	68
7.3	Storleken på de statliga insatserna	68
7.4	Stödformer för produktion av film	69
7.5	Nordiska och europeiska stöd	69
7.6	Skatteincitament	70
8	Samtal med branschen.....	73
8.1	Kulturpolitiken och filmen – bredda eller avgränsa?.....	73
8.2	Konstnärligt eller kommersiellt?	74
8.3	Kulturpolitik eller näringspolitik?	74
8.4	Automatik eller kollegial kunskap i bedömningsprocesserna?	75

8.5	Centralisering eller decentralisering i bedömningsprocesserna?	75
8.6	Stora eller små aktörer?	76
8.7	Etablerade filmskapare eller nya talanger?.....	77
8.8	Upphovsmännens ställning?	77
8.9	Tillgänglighet och distribution?.....	77
8.10	Kompetens och infrastruktur?	78
8.11	Mjuka eller hårda pengar?.....	79
8.12	Barn och unga!	80
9	Filmpolitikens inriktning och utformning.....	81
9.1	Filmens roll och politikens ansvar	81
9.2	Filmpolitikens inriktning	82
9.2.1	Avgränsningar.....	84
9.2.2	Kvalitetsbegreppet.....	85
9.3	Framtidens filmstöd.....	86
9.3.1	Utveckling och kontinuitet.....	87
9.3.2	Produktion.....	91
9.3.3	Filmkommissionsverksamhet	97
9.3.4	Spridning	98
9.3.5	Filmkulturell verksamhet	102
9.3.6	Internationalisering	104
9.3.7	Statligt stöd	106
10	Finansiering och styrning av filmpolitiken	107
10.1	Omfattningen av den statliga filmpolitiken	107
10.2	Följdändringar.....	109
10.2.1	Höjning av mervärdesskatten på biograföreställningar	109
10.2.2	Slopad avdragsrätt för avgifter och bidrag som betalas till Stiftelsen Svenska Filminstitutet	110
10.3	Andra förslag till finansiering som analyserats	111

10.4	Stiftelsen Svenska Filminstitutet	113
10.4.1	Inflytande	115
11	Konsekvensbeskrivningar	117
11.1	Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas	117
11.2	Alternativa lösningar och effekt av utebliven förändring ..	118
11.3	Vilka berörs av förslagen?	119
11.4	Ekonomiska och andra konsekvenser	119
11.4.1	Konsekvenser för det offentliga.....	119
11.4.2	Konsekvenser för biograferna	120
11.4.3	Konsekvenser för övriga företag	122
11.4.4	Konsekvenser för konsumenterna	123
11.4.5	Konsekvenser för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	123
11.4.6	Konsekvenser för Stiftelsen Svenska Filminstitutet.....	123
11.5	Övriga konsekvenser.....	124
12	Författningskommentarer.....	125
12.1	Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)	125
12.2	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	126
Bilaga 1	Processdeltagare Framtidens filmstöd hösten 2014...	127
Bilaga 2	Referenser	131

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämnar det nuvarande filmavtalet från och med 2017. Därmed bedöms regeringens förutsättningar att forma en filmpolitik som stärker kvalitet, förnyelse och tillgänglighet förbättras.

De senaste åren har filmbranschen genomgått stora förändringar. Nya visningsformer och uppkomsten av nya digitala aktörer på marknaden skapar möjligheter, men också stora utmaningar för svensk film. I promemorian konstateras att filmavtalet i sin nuvarande form inte förmår möta de utmaningar som branschen står inför.

Film i alla dess former är en av de viktigaste uttrycksformerna i vår tid. Rörliga bilder gestaltar och förmedlar en mångfald berättelser om mänskligt liv och når ut till de allra flesta oavsett ålder och bakgrund. Framtidens filmpolitik syftar till att stärka förutsättningarna för att fler unika filmer berättelser ska få utvecklas och nå sin publik. En del i detta är att förbättra förutsättningarna för produktion, utveckling, lansering och visning samt att stärka villkoren för de som skapar film. I promemorian uttrycks även vikten av att svensk filmproduktion ska ha en god balans mellan både det konstnärligt utmanande och det publikt tillgängliga.

Biograferna har en unik betydelse för filmkonsten och som kulturella mötesplatser i hela landet. Framtidens filmpolitik ska bidra till utvecklingen av de traditionella visningsformerna, men också ta tillvara de möjligheter som de nya digitala visningsformerna erbjuder. Förslagen i promemorian syftar därför till ökad teknikneutralitet genom att stöd för produktion, distribution och visning av film i högre grad ska kunna ges oavsett om filmerna görs tillgängliga på biograf, i tv, på festivaler, via dvd eller via olika digitala tjänster.

Under förutsättning att filmavtalet som finansieringsmodell upphör föreslås i promemorian att mervärdesskattesatsen höjs för tillträde till biografföreställningar, från 6 procent till 25 procent. Samtidigt bedöms den nuvarande biografavgiften upphöra. Förslaget föranleder ändring av 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200). Som en följd av detta upphör även avdragsrätten i inkomstskattelagen för de avgifter och bidrag som betalas till Stiftelsen Svenska Filminstitutet av berörda avtalsparter i 2013 års filmavtal.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 1 §¹

Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av andra eller tredje stycket.

Skatten tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för

1. rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet samt upplåtelse av campingplatser och motsvarande i campingverksamhet,

2. omsättning av sådana konstverk som avses i 9 a kap. 5 §, och som ägs av upphovsmannen eller dennes dödsbo,

3. import av sådana konstverk, samlarföremål och antikviteter som avses i 9 a kap. 5-7 §§,

4. omsättning, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, med undantag för

¹ Senaste lydelse 2011:1194.

a) annat vatten som avses i artikel 6 i rådets direktiv 98/83/EG av den 3 november 1998 om kvaliteten på dricksvatten, ändrat genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003, än sådant vatten som tappas på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning, och

b) spritdrycker, vin och starköl, och

5. omsättning av restaurang- och cateringtjänster, med undantag för den del av tjänsten som avser spritdrycker, vin och starköl.

Skatten tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för

1. omsättning, unionsinternt förvärv och import av följande varor, om inte annat följer av 3 kap. 13 och 14 §§, under förutsättning att varorna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam:

- böcker, broschyrer, häften och liknande alster, även i form av enstaka blad,
- tidningar och tidskrifter,
- bilderböcker, ritböcker och målarböcker för barn,
- musiknoter, samt
- kartor, inbegripet atlaser, vägghartor och topografiska kartor,

2. omsättning, unionsinternt förvärv och import av program och kataloger för verksamhet som avses i 5, 6, 7 eller 10 samt annan omsättning än för egen verksamhet, unionsinternt förvärv och import av program och kataloger för verksamhet som avses i 3 kap. 18 §, allt under förutsättning att programmen och katalogerna inte helt eller huvudsakligen är ägnade åt reklam,

3. omsättning av radiotidningar samt omsättning, unionsinternt förvärv och import av kassettidningar, om inte annat följer av 3 kap. 17 §, och av kassetter eller något annat tekniskt medium som återger en uppläsning av innehållet i en vara som omfattas av 1,

4. omsättning, unionsinternt förvärv och import av en vara som genom teckenspråk, punktskrift eller annan sådan särskild metod gör skrift eller annan information tillgänglig särskilt för läshandikappade, om inte annat följer av 3 kap. 4 §,

5. tillträde till konserter, 5. tillträde till konserter, cirkus-, *biograf*-, teater-, opera- cirkus-, teater-, opera- eller eller balettföreställningar eller balettföreställningar eller andra andra jämförliga föreställningar, jämförliga föreställningar,

6. tjänster som avses i 3 kap. 11 § 2 och 4 om verksamheten inte bedrivs av och inte heller fortlöpande i mer än ringa omfattning understöds av det allmänna,

7. tillträde till och förevisning av djurparker,

8. upplåtelse eller överlåtelse av rättigheter som omfattas av 1, 4 eller 5 § lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, dock inte när det är fråga om fotografier, reklamalster, system och program för automatisk databehandling eller film, videogram eller annan jämförlig upptagning som avser information,

9. upplåtelse eller överlåtelse av rättighet till ljud- eller bildupptagning av en utövande konstnärs framförande av ett litterärt eller konstnärligt verk,

10. omsättning av tjänster inom idrottsområdet som anges i 3 kap. 11 a § första stycket och som inte undantas från skatteplikt enligt andra stycket samma paragraf, och

11. personbefordran utom sådan befordran där resemomentet är av underordnad betydelse.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Äldre bestämmelser gäller för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)² att 16 kap. 11 § ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 16 kap. 11 § ska utgå.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för avgifter och bidrag som har betalats respektive lämnats för tid före ikraftträdandet.

² Lagen omtryckt 2008:803.
Senaste lydelse av 16 kap. 11 § 2012:902.

2 Bakgrund

När 2013 års filmavtal undertecknades i september 2012 var det med sina tre år det kortvarigaste filmavtalet någonsin. Det nya avtalet hade därför nyligen trätt i kraft när Kulturdepartementet inledde arbetet med att lägga grunden för den filmpolitik som ska ta vid när avtalet löper ut. Arbetet har varit omfattande och bestått av flera olika delar där den svenska filmen och filmbranschen belysts ur många olika perspektiv.

Våren 2014 konstaterade departementet att det inte skulle vara möjligt att slutföra arbetet så att ett nytt avtal eller en ny modell för filmpolitiken skulle vara klar i tid. Produktionsprocesserna för långfilm är långa och löper ofta över flera år. De ekonomiska förutsättningarna bör därför vara kända långt i förväg och ett nytt avtal bör vara klart minst ett år innan det föregående löper ut. Regeringen meddelade därför avtalets parter sin ambition att förlänga avtalet med ett år. I september 2014 undertecknade parterna ett avtal som innebär att 2013 års avtal förlängdes till den 31 december 2016.³

Tidigt i departementets arbete stod det klart att det fanns ett behov av att belysa avtalsformens effekter och vilka konsekvenserna skulle bli av en filmpolitik utan ett filmavtal. Frågan hade belysts i utredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:73), men ytterligare analys var nödvändig. En intern promemoria utarbetades där analysen av konsekvenserna av en filmpolitik utan ett filmavtal fördjupades. Analysen redovisades muntligt för avtalets parter och ett antal andra inbjudna aktörer från filmbranschen den 23 april 2014.

³ Film- och TV-Producenterna och Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter sade upp avtalet och är inte parter i förlängningen av 2013 års avtal.

En förutsättning för avtalets giltighet är att Europeiska kommissionen godkänner de stödformer och övriga villkor som anges i avtalet.

I januari 2014 kopplades Bo-Erik Gyberg, tidigare rektor för Filmhögskolan i Göteborg och Stockholms dramatiska högskola, till departementets arbete. Under våren genomförde han och andra företrädare för departementet enskilda möten med ett stort antal personer, företag och organisationer i den svenska filmbranschen. Mötena syftade till att ge en bild av förutsättningarna för olika delar av branschen, deras syn på 2013 års filmavtal och på branschens utveckling i stort.

Som ett resultat av de samtal som förts kunde departementet konstatera att de olika aktörerna gav en relativt samstämmig bild av branschens utmaningar. Dessa samlades till tre områden:

- *Utveckling och kontinuitet:* Hur säkras tillräckligt goda förutsättningar för att filmprojekt av många olika slag utvecklas till sin fulla potential och att kreatörer och såväl större som mindre producenter får rimlig kontinuitet och trygghet i arbetet?
- *Risikotagande och ekonomisk förutsägbarhet:* Hur kan vi i Sverige upprätthålla en tillräcklig volym i produktionsledet och skapa incitament för investeringar i svensk film?
- *Visningsformer och affärsmodeller:* Hur kan kulturpolitiken på filmens område bidra till kvalitet, förnyelse och tillgänglighet i det nya medielandskapet där gamla tekniker och affärsmodeller minskar i relevans?

Framtidens filmstöd

Med utgångspunkt i de tre områden där branschen står inför stora utmaningar genomfördes hösten 2014, i samarbete med Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet), en process kallad Framtidens filmstöd. Ett 50-tal personer från hela filmsektorn – allt ifrån regissörer, författare och producenter till finansärer, biografägare, distributörer och vod-leverantörer – bjöds in att delta (se förteckning över deltagare i *bilaga 1*). Målet var att skapa en så bred representation som möjligt från filmbranschens olika delar. Personerna bjöds in i kraft av sin kompetens och erfarenhet, inte som representanter för en viss organisation eller ett visst företag.

Företrädare för alla filmavtalets parter fanns dock med bland de inbjudna.

Arbetet inleddes med en konferens den 2 oktober och avslutades med en ny konferens den 8 december. Däremellan arbetade alla deltagare i arbetsgrupper om 5-7 personer. Varje grupp hade till uppgift att utveckla konkreta idéer till åtgärder inom de utpekade områdena. Varje grupp ombads att ta avstamp i ett samtal gällande visionen för svensk film och filmens betydelse i samhället.

Syftet med processen var att få fram ett brett och förutsättningslöst underlag med både gamla och nya tankar om hur det svenska filmstödet ska utformas. Samtalen beskrivs vidare i kapitel 8. Sammanfattande minnesanteckningarna från den avslutande konferensen finns också i Kulturdepartementet (dnr. Ku2014/1045/MFI).

2.1 Utredningar och rapporter

Under de senaste två åren har det presenterats ett stort antal andra relevanta rapporter och utredningar som ur olika perspektiv behandlat de förändrade förutsättningarna för filmen i Sverige och i övriga delar av världen. De handlar t.ex. om filmskaparnas villkor, om filmen eller den rörliga bilden som konstform, om ekonomiska förutsättningar och teknisk utveckling. Rapporterna och utredningarna kommer från såväl privata aktörer som offentliga organ. En förteckning över huvuddelen av det material som departementet tagit del av finns i *bilaga 2*.

Den senast genomförda statliga utredningen på filmområdet var Filmutredningen 2008 som i september 2009 lämnade betänkandet *Vägval för filmen* (SOU 2009:73). Även om stora förändringar skett i branschen sedan dess är utredningens analyser fortfarande av stort värde i arbetet för att utveckla framtidens filmpolitik.

I oktober 2013 presenterades två svenska filmpolitiska rapporter, dels *Filmens framtida förutsättningar* av Bengt Toll på uppdrag av Film- och TV-Producenterna, dels *En riktig snyftare* av Maria Jansson och Katarina Bivald på uppdrag av Wift Sverige (Women in film and television). I januari 2014 redovisades

rapporten *Svensk filmnäring* av The Boston Consulting Group på uppdrag av Film & Tv-branschens samarbetskommitté.

Även internationellt har det under de senaste åren genomförts ett stort antal studier om filmbranschen som har relevans för svenska förhållanden. Som en del av förberedelserna för det senaste danska filmavtalet publicerade det danska filminstitutet ett antal rapporter, bl.a. *Digitala utmaningar og muligheder for dansk film* och *Film for fremtiden – oplæg til filmaftale 2015-2018*. I Norge har Kulturdepartementet låtit ta fram rapporten *Åpen framtid – en utredning om økonomien og pengestrømmene i filmbransjen* samt en rapport om skattelättnader för filmproduktion, *Utredning av insentivordninger for film og TV-produksjon*. European Audiovisual Observatory har i början av 2015 publicerat rapporten *Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe*. I USA kom 2014 en debattbok om konsolideringstrender i sektorn; *Sleepless in Hollywood*, av producenten Lynda Obst.

Därutöver redovisar Filminstitutet löpande statistik om utvecklingen i filmbranschen, bl.a. biografstatistik, samt rapporter om olika filmpolitiskt relevanta frågor. Flera av dessa har varit viktiga i arbetet med framtidens filmpolitik, t.ex. rapporterna *Filmfinansiering* med en jämförelse av åtta europeiska länders statliga filmfinansiering, *Stödöversyn distribution och visning* och *Publikens förändrade beteende* om filmkonsumtion i olika målgrupper. Under 2013 genomförde Filminstitutet också en tankesmedja vars resultat redovisades under hösten 2014 i rapporten *Svenska filminstitutets tankesmedja om svensk film och filmbransch*.

Statistiska uppgifter med koppling till filmområdet lämnas också av andra instanser, exempelvis företaget Mediavision om svenskarnas konsumtion av film i olika visningsfönster, och i Nordicoms Mediebarometer som beskriver de svenska konsumenternas medievanor. I januari 2014 presenterade Nordicom och Nordic Gender & Media Forum dessutom rapporten *Gender Balance in the Film Industry* om bristen på jämställdhet i filmbranschen.

3 Svensk filmpolitik

Flera utredningar har genom åren beskrivit den svenska filmpolitiken och dess utveckling. I utredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:73) ges en omfattande beskrivning av den svenska modellen för stöd till produktion, distribution och visning av svensk film. Här ges därför enbart en kortfattad historik över den svenska filmpolitikens utveckling med fokus på 2013 års filmavtal.

3.1 Filmavtalet – Historik

Mellan 1954 och 1964 mer än halverades antalet biobesök i Sverige, från 84 miljoner till knappt 40 miljoner. Marknaden för svensk film på bio krympte drastiskt. Den minskade produktionsvolymen och den befarade minskade lönsamheten innebar att enskilda bolags marginaler för att bedriva egna experiment och eget utvecklingsarbete kraftigt beskars. Den framtida kvaliteten och till och med existensen för svensk film ansågs därmed vara i fara, och således också dess möjligheter till kommersiell framgång. Under ledning av Harry Schein gjorde filmbranschen och staten tillsammans det ingen enskild aktör skulle orka med och skapade 1963 filmavtalsmodellen och Svenska Filminstitutet. Biograferna slapp den s.k. nöjesskatten (25 procent på biljettpriset) och den nyligen införda omsättningsskatten (4,2 procent) och åtog sig att i stället betala en biografavgift på 10 procent av bruttobiljettintäkten. De medel som genererades skulle användas för stöd till svensk filmproduktion. Motiven bakom den nya modellen var i första hand kulturpolitiska och fokus låg på kvalitet och utveckling. Harry

Schein formulerade tidigt den i dag klassiska definitionen av kvalitet som i stora delar varit vägledande för arbetet sedan dess.⁴

Sex olika filmavtal har staten och filmbranschen hittills träffat med olika intervall under modellens femtioåriga historia. De sex avtalen har kommit att benämnas efter det första giltighetsåret i respektive avtal: 1963, 1982, 1993, 2000, 2006 och 2013. I vissa delar har avtalen varit i det närmaste identiska, medan det i andra delar har funnits betydande skillnader både innehållsligt och när det gäller gruppen av avtalslutande parter.

I det första filmavtalet från 1963 företrädde branschen av Sveriges Biografägareförbund, Sveriges Filmthyrareförening, Föreningen Sveriges Filmproducenter (numer Film- och TV-Producenterna), Folkets Hus Riksorganisation (numer Folkets Hus och Parker) samt Riksföreningen Våra Gårdar. I det ursprungliga filmavtalet fanns inga statliga medel, utan det var först genom ett tillägg 1972 som skattemedel började tillföras. Med 1982 års film- och videoavtal inträdde videobranchen i avtalskretsen. Sveriges Television AB (SVT) och nuvarande TV 4 AB inträdde som avtalsparter i 1993 års avtal. SVT:s (tidigare Sveriges Radio) direkta medfinansiering av svensk film genom samproduktion och köp av visningsrätter hade dessförinnan sedan 1975 garanterats genom ett särskilt avtal med Filminstitutet. Videobranchen lämnade filmavtalet efter utgången av 1998 och har sedan dess inte medverkat i något avtal. I 2006 års filmavtal blev Modern Times Group MTG AB, Kanal 5 AB (SBS Discovery AB) och C More Entertainment AB nya parter och i 2013 års avtal tillkom även Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter.

Inledningsvis omfattade filmavtalet samtliga statliga insatser för svensk film. Genom åren har avtalets omfattning varierat. I dag hanteras bl.a. vissa bidrag för tillgängliggörande, filmpedagogik och bevarande av filmarvet utanför avtalet med helt statlig finansiering. Avtalet har därmed fokuserats till att omfatta stöd för produktion, distribution och visning av svensk film.

⁴ Om kvalitet, ur 1963 års filmavtal: "...förnyelse av filmens uttrycksmedel och formspråk, angelägenhetsgraden i filmens ärende, intensiteten eller fräschören i dess verklighetsuppfattning eller samhällskritik, graden av psykologisk insikt och andlig nivå, lekfull fantasi eller visionär styrka, episka, dramatiska eller lyriska värden, den tekniska skickligheten i manus, regi och spel samt övriga artistiska komponenter hos film."

3.2 2013 års filmavtal

Den 17 februari 2011 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att få till stånd en ny branschsamverkan mellan staten och berörda aktörer för finansieringen av stöd till svensk film. Utredaren, som skulle fungera som förhandlare, fick i uppdrag att eftersträva en långsiktig och breddad samverkan (dir. 2011:10).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 december 2011, men förlängdes till och med den 25 januari 2012. Under förhandlingarnas gång fördes diskussioner med parterna i 2006 års avtal liksom med en lång rad övriga intressenter.

Den 25 januari 2012 enades parterna i 2006 års filmavtal tillsammans med Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter om en avsiktsförklaring avseende ett nytt filmavtal. Till avsiktsförklaringen bifogades det färdigförhandlade avtalet. Avtalet, 2013 års filmavtal, undertecknades den 25 september 2012 och trädde i kraft den 1 januari 2013. Avtalet tecknades för tre år, med slutdatum den 31 december 2015. Som nämnts ovan förlängdes 2013 års avtal i september 2014, genom ett avtal mellan en majoritet av parterna, till och med den 31 december 2016.

Parternas ekonomiska åtaganden

Filmavtalet är i grunden ett finansieringsavtal. Redan i avtalets 1 § stadgas att avtalet avser finansieringen av stöd till svensk film för de ändamål som anges i avtalet. Genom att underteckna avtalet förbinder sig parterna till vissa ekonomiska åtaganden.

I och med 2013 års filmavtal ökades de ekonomiska insatserna för svensk film med ca 30 miljoner kronor per år. Statens andel ökade med 15 miljoner kronor, från 185 miljoner kronor till 200 miljoner kronor årligen. Totalt omsätter 2013 års avtal 420-435 miljoner kronor årligen.

I avtalet finns två typer av ekonomiska åtaganden. Den absoluta merparten avser bidrag som parterna förbinder sig att lämna till Filminstitutet för att finansiera de filmpolitiska stöden. Därtill omfattar avtalet också ekonomiska åtaganden av tv-företagen i form av s.k. garantibelopp. Utöver sina bidrag till Filminstitutet åtar sig tv-företagen därmed att använda ett minsta angivet belopp

för samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter vad gäller nya svenska filmer.

Statens bidrag är ojämförligt störst. Det årliga utfallet av biografavgiften ligger dock strax under det statliga bidraget. Det därefter största bidraget står Sveriges Television för, följt av TV4 vars bidrag motsvarar drygt en fjärdedel av Sveriges Televisions. Tv-företagens bidrag och bidraget från Nätverket för Regionala Filmproduktionscenter räknas upp med två procent årligen. Övriga parter bidrar med substantiellt lägre belopp där det lägsta stödbeloppet kommer från Film- och TV-Producenterna.

Tabell 3.1 Filmavtalets finansiering 2014

Part	(tkr)
Statsbidrag	200 000
SVT	42 942
TV4	11 424
MTG	4 692
CMore	2 346
SBS Discovery TV AB	2 346
Nätverket Regionala Filmproduktionscenter	7 650
Producentföreningen	1 283
Biografavgiften	151 747
Summa intäkter	424 430

Biografavgiften

Flertalet bidrag i avtalet regleras genom att ett visst belopp, inklusive uppräknning, fastställs i avtalet. Biografavgiften skiljer sig från denna modell genom att intäkterna därifrån inte kan fastställas i förväg. Avtalet stadgar i stället att biografägare eller annan anordnare av biografföreställning ska betala en avgift till Filminstitutet som motsvarar 10 procent av bruttobiljettintäkten vid föreställningen. Hur stort det årliga bidraget till Filminstitutet blir beror därmed på antalet biobesök.

Avtalet omfattar flera andra bestämmelser om biografavgiften, bl.a. att avgift inte utgår för biografier som ger högst fem föreställningar i veckan utöver barnmatinéer (s.k. gröna biografier). Dessutom regleras att avgiften ska sänkas stegvis om biobesöken under

en rullande tolv månadersperiod konstant understiger 15 miljoner. Någon sådan sänkning har aldrig behövt genomföras men skulle innebära en betydande ekonomisk förlust för avtalet.

Inbetalningen av biografavgiften till Filminstitutet görs av biografägarna, som i filmavtalet företräds av Sveriges Biografägareförbund. I praktiken bidrar dock även distributörerna, företrädna av Sveriges Filmuthyrareförening, till finansieringen genom att de avstår en del av filmhyran med hänvisning till den tioprocentiga avgiften. Det innebär att distributörer av såväl svenska som utländska filmer bidrar, eftersom avgiften tas ut för båda typer av film. Folkets Hus och Parker företräder i huvudsak gröna biografier och bidrar med en mycket liten andel av de totala intäkterna från biografavgiften. Riksföreningen Våra Gårdar företräder enbart gröna biografier och bidrar därmed inte till avtalets finansiering.

Särskilda villkor för Sveriges Television

Filmavtalet är i grunden ett civilrättsligt avtal. Parterna deltar i förhandlingarna och undertecknar avtalet efter eget bestämmande. Det finns med andra ord ingen lag eller annan reglering som tvingar någon part till förhandlingsbordet eller till att teckna sig som avtalspart. Endast SVT har i viss mån ett begränsat handlingsutrymme. Enligt sändningstillståndet för SVT ska bolaget, inom ramen för ett mångsidigt kulturutbud, bidra till utvecklingen av svensk filmproduktion. Bolaget kan därmed inte helt avstå från att delta i finansieringen av svensk filmproduktion. I propositionen *Bildning och tillgänglighet - radio och tv i allmänhetens tjänst* (prop. 2012/13:164) gör regeringen bedömningen att bolaget 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.

Avtalets mål

I 2006 års filmavtal formulerades för första gången mål för avtalet vilka utvecklades och byggdes ut i 2013 års avtal. I 2 § formuleras en vision för svensk film som innebär att Sverige ska vara en

ledande filmnation i Europa. Det anges vidare att det övergripande målet med ett nytt filmavtal är att främja en svensk filmproduktion av hög kvalitet och hög attraktionskraft, såväl nationellt som internationellt, samt en stark och dynamisk filmbransch. Produktionen ska vara präglad av både kontinuitet och förnyelse.

Därutöver anges i 4 § att parterna är eniga om följande tio mål för avtalet:

- svensk film ska ha den högsta marknadsandelen i Norden för nationellt producerad film i alla visningsfönster,
- antalet biografbesök i Sverige ska öka, bl.a. i syfte att öka intäkterna till detta avtal,
- visning av film i hela landet ska främjas,
- stöden ska fördelas så att de skapar bästa möjliga förutsättningar för en modern, stark och självständig filmproduktion och filmbransch så att cykliska förhållanden kan hanteras och nödvändig finansiering erhållas,
- stöden ska fördelas jämnt mellan kvinnor och män,
- stödgivningen ska utgå från ett mångfaldsperspektiv,
- Sverige ska vara ledande i Europa i utveckling, produktion och distribution genom nya medier,
- Sverige ska vara ledande i Europa inom såväl barn- och ungdomsfilm som dokumentärfilm,
- svensk film ska vara representerad i tävlingssektionerna på de internationella filmfestivalerna i Berlin och Cannes, och
- svensk film ska vara representerad på de tio viktigaste internationella filmfestivalerna i världen.

Stödformer i 2013 års filmavtal

Filmavtalet definierar och reglerar till vilka ändamål avtalets resurser ska användas.⁵ Huvuddelen av resurserna går till stöd för produktion men avtalet omfattar också stöd till distribution och visning av svensk film. Bland produktionsstöden görs en uppdelning mellan å ena sidan förhandsstöd som beslutas efter en innehållslig bedömning och å andra sidan efterhandsstöd som beräknas på filmens publika framgång. Därutöver finansierar avtalet vissa avgifter till internationellt samarbete, stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film i alla visningsfönster samt Filminstitutets administration för att hantera stöden.

I huvudsak består 2013 års filmavtal av samma grundläggande inslag som tidigare filmavtal men med vissa förändringar. Kravet på biografpremiär för att kunna få förhandsstöd till långfilm har tagits bort och stödformer för bl.a. dramaserier och konvergerad media har införts. Nytt är även det särskilda producentstöd som syftar till att ge producenterna bättre förutsättningar att verka på marknaden.

Bland de nya filmstöden ingår även det automatiska förhandsstödet som baseras på distributörernas publikestimat och andelen extern finansiering. Stödet ingick inte i det avtal som träffades i september 2012, men i en protokollsanteckning angavs att Filminstitutet, i samråd med avtalsparterna, senast den 1 januari 2013 skulle utreda möjligheterna att införa ett automatiskt förhandsstöd och formerna för ett sådant stöd. Ambitionerna med stödet var att attrahera ytterligare medel till svensk film. I februari 2013 enades parterna om ett tillägg till 2013 års filmavtal som innebär att de medel som tillförs Filminstitutet även ska användas till automatiskt förhandsstöd.

Nedan redovisas samtliga filmpolitiska stöd och andra ändamål som nämns i 2013 års filmavtal, inklusive tilläggsavtal, och som ska finansieras av parternas bidrag till Filminstitutet. Ändamålen omfattar sammanlagt sju punkter, varav några är uppdelade i underkategorier.

⁵ En nyhet med 2013 års filmavtal är förordningen (2013:200) om statsbidrag till finansieringen av svensk film i enlighet med 2013 års filmavtal. I förordningen anges syfte och kvalifikationskriterier för de olika stöden i avtalet

Tabell 3.2 Stöd och andra ändamål i 2013 års filmavtal

Ändamål
<p>1. Avgifter till internationellt samarbete</p> <p>2. Stöd till åtgärder mot olovlig hantering av film i alla visningsformer</p> <p>3. Produktionsstöd till svensk film:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Publikrelaterat stöd</i> - <i>Producentstöd</i> - <i>Automatiskt förhandsstöd</i> - <i>Förhandsstöd:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Förhandsstöd långfilm - Förhandsstöd till barn- och ungdomsfilm - Stöd till internationella samproduktioner - Förhandsstöd till kortfilm - Förhandsstöd till dokumentärfilm - <i>Utvecklingsstöd</i> <ul style="list-style-type: none"> - Projektstöd till manusförfattare, producenter och regissörer - Stöd till fortbildning för etablerade filmskapare - Företagsstöd till producenter - <i>Stöd till konvergerad media</i> - <i>Stöd till dramaserier</i> - <i>Stöd till regionala produktionscentrum</i> <p>4. Stöd till distribution och visning av film i hela landet</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Lanseringsstöd</i> - <i>Stöd till spridning av film i hela landet</i> - <i>Stöd till paralleldistribution</i> - <i>Biografstöd:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Stöd till biografägare för öppna visningar av svensk film - Stöd till biografägare för publikarbete, - Stöd till upprustning av biografier - Stöd till sådana anordnare av biograf föreställningar som inte är mervärdesskatteskyldiga <p>5. Stöd till internationell lansering av ny svensk film</p> <p>6. Kostnader för administration och förvaltning</p> <p>7. Reservmedel</p>

Statligt stöd

I artikel 107.1 i EUF-fördraget förbjuds stöd som beviljas av en medlemsstat, eller med hjälp av statliga medel, som snedvrider eller hotar att snedvrída konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen kan dock undanta vissa typer av statligt stöd från detta förbud. Ett av dessa undantag anges i artikel 107.3 d i EUF-fördraget, som avser stöd för att främja kultur, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom unionen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Som framgår av 43 § i 2013 års filmavtal är en förutsättning för avtalets giltighet bl.a. att Europeiska kommissionen godkänner de stödformer och övriga villkor som anges i avtalet. Avtalet anmäldes till kommissionen den 15 oktober 2012 och godkändes den 19 december 2012 genom beslut SA.35578(2012/N). Genom ytterligare ett beslut, SA.36875 (2013/N), godkändes den 6 januari 2014 även ett tillägg till avtalet gällande det s.k. automatstödet.

En viktig utgångspunkt för bedömningen av filmstöds förenlighet med EUF-fördraget är kommissionens meddelande från den 15 november 2013 om statligt stöd till filmer och andra audiovisuella verk (2013/C 323/01). Sedan juli 2014 ingår filmstöd också bland de stödkategorier som under vissa villkor kan genomföras utan kommissionens godkännande enligt den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)⁶. Den förlängning av avtalet till den 31 december 2016 som parterna har enats om ska anmälas till kommissionen enligt detta regelverk.

⁶ Kommissionens förordning (EU) nr 651/2014 av den 17 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget.

3.3 Den nationella filmpolitikens inriktning

Efter att 2013 års filmavtal undertecknats i september 2012 överlämnade regeringen i oktober propositionen *Bättre villkor för svensk film* (prop. 2012/13:22) till riksdagen. I propositionen formulerar regeringen filmpolitikens inriktning. Den övergripande inriktningen för filmpolitiken är kvalitet, förnyelse och tillgänglighet. Utifrån denna inriktning bör enligt regeringen de samlade statliga insatserna för filmen, såväl den filmkulturella delen som avtalsdelen, syfta till att

- främja produktion och utveckling av värdefull svensk film,
- spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet,
- ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas,
- internationellt utbyte och samverkan på filmområdet,
- barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och deras eget skapande, och
- jämställdhet och mångfald på filmområdet.

I propositionen görs vidare bedömningen att 2013 års avtal bör kunna bidra till denna inriktning. Se även vidare i kapitel 9.2.

3.3.1 Bidrag till filmkulturell verksamhet

Sedan mitten av 1970-talet har staten gett direkta bidrag till filmpolitiska ändamål vid sidan om filmavtalet. År 2015 uppgår det filmpolitiska bidraget utanför filmavtalet till ca 110 miljoner kronor. Merparten av bidraget hanteras av Filminstitutet, men även Konstnärsnämnden fördelar visst bidrag.

Staten avsätter även årligen resurser till filmkulturverksamhet via den s.k. kultursamverkansmodellen som fördelas enligt förordningen (2010:2012) om fördelning av vissa statsbidrag till regional

kulturverksamhet. Inom ramen för modellen hanteras bl.a. bidrag till regionala resurscentrum för film.

Filminstitutets filmkulturella verksamhet regleras av ett riktlinjebeslut som regeringen årligen beslutar. De filmkulturella medlen användes 2014 bl.a. för bidrag till visningsorganisationer, stöd till import och lansering av kvalitetsfilm, filmfestivaler, spridning och visning av kort- och dokumentärfilm, textning och syntolkning av film och video samt till film i skolan. Satsningen på digitalisering av filmarvet, liksom tidigare satsningen på digitalisering av biografier, ingår också i den filmkulturella verksamheten, tillsammans med filmarkiv, bibliotek och Cinemateket.

3.4 Regional och kommunal filmpolitik

Parallellt med filmpolitiken på nationell nivå har det sedan mitten av 1990-talet utvecklats en struktur för filmpolitiska insatser i regionerna. Den regionala strukturen består dels av de 19 regionala resurscentrum för film som får stöd via samverkansmodellen, dels av fyra regionala produktionscentrum. De regionala resurscentrumens verksamhet omfattar filmpedagogik för barn och unga, insatser för att främja distribution och visning samt produktion av kort- och dokumentärfilm.

De fyra regionala produktionscentrumen – Film i Väst i Trollhättan, Filmpool Nord i Luleå, Film i Skåne i Ystad och Filmregion Stockholm Mälardalen i Solna – samproducerar långfilm och tv-drama och har blivit allt viktigare aktörer för den svenska filmproduktionen. Många av de filmer och dramaserier som medfinansieras av centrumen är internationella samproduktioner, ofta med utländsk huvudproducent, som helt eller delvis förläggs till Sverige, se vidare kapitel 4.2.2.

I den kommunala kulturpolitiken har filmen oftast inte någon större plats. Undantaget är verksamheten inom ramen för Film i skolan som bedrivs av Filminstitutet. Intresset för film som ett pedagogiskt hjälpmedel i skolorna har enligt Filminstitutet ökat i takt med att det har blivit enklare att skapa film. Samtidigt konstaterar de att det ökande intresset för rörlig bild som pedagogiskt

hjälpmedel i någon mån gått ut över skolbion. Allt färre kommuner satsar på att låta sina elever få komma till en biograf för att se film.⁷

I samband med digitaliseringen av biograferna har frågan om kommunernas roll när det gäller att bevara och utveckla mindre biografer fått allt större uppmärksamhet. Många menar att de nya digitaliserade biograferna har en stor potential att utvecklas till centrala mötesplatser i kommunerna. Bland annat Riksföreningen Våra Gårdar driver aktivt frågan om ett ökat kommunalt engagemang för biografen som mötesplats.⁸

⁷ Filminstitutets Resultatredovisning 2014.

⁸ Se t.ex. Gillegård, *Öga för bio*.

4 Filmbranschen i Sverige

Den svenska filmbranschen är mångfacetterad och omfattar en mängd olika aktörer. I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av branschens olika delar och de förändringsprocesser som påverkat och påverkar branschens aktörer.

År 2013 gjorde Boston Consulting Group en ekonomisk studie av filmbranschen i Sverige.⁹ Enligt rapporten omsätter svenska aktörer årligen cirka 15 miljarder kronor inom produktion, distribution och visning av film, video och tv-program. Omsättningen har ökat konstant sedan 2004 och antalet film- och video-produktionsbolag är cirka 30 procent fler än för tjugo år sedan. Filmbranschen, exklusive tv-bolagen, sysselsätter cirka 5 000 heltidsanställda och upp till 10 000 deltidsanställda.

De totala investeringarna i svensk långfilm var 2014 drygt 493 miljoner kronor (2012: 629 miljoner kronor, 2013: 385 miljoner kronor)¹⁰. Statistiken avser filmer som fått produktionsstöd av Filminstitutet, vilka utgör merparten av de filmer som produceras.

Totalt premiärsattes 47 svenska långa spel- och dokumentärfilmer under 2014. De lockade drygt 4,1 miljoner besökare till biograferna. Det totala antalet besökare på biograferna under 2014 var 16,3 miljoner, vilket innebär en marknadsandel på drygt 25 procent för svensk film.

⁹ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från The Boston Consulting Group: *Svensk filmnäring* s. 6 som bygger på statistik från 2012 samt från *Filmåret i siffror 2013* från Filminstitutet.

¹⁰ *Filmåret i siffror*, rapport från Filminstitutet, maj 2015

Tabell 4.1 Antalet premiärsatta svenska långfilmer 2008-2014

Källa: Filmåret i siffror 2013 och 2014, Filminstitutet

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Långa spelfilmer...	32	30	23	30	35	30
... varav med konsulentstöd	17	16	17	21	18	16
Långa dokumentärer...	9	13	15	12	14	17
... varav med konsulentstöd	8	9	12	11	13	14
Långfilmer total...	41	43	38	42	49	47
... varav med konsulentstöd	25	25	29	32	31	30

4.1 Produktion, distribution och visning

Filmkonsten har genom åren gått igenom ett antal förändringsfaser initierade såväl av konstnärliga ambitioner som av nya tekniska möjligheter. Utvecklingen har påverkat alla delar av branschen från produktion till visning. Den har möjliggjort nya uttryck och bildspråk, men också påverkat hur film och rörlig bild distribueras och visas. I många fall, särskilt när det handlat om nya former för visning av film, har utvecklingen inledningsvis mötts med tveksamhet och oro i branschen. Även filmpolitiken har i flera fall formulerats utifrån en hotbild där statens uppgift är att skydda den svenska filmproduktionen från de problem som t.ex. en ny visningsteknik medför.¹¹

Även om filmkonsten och filmbranschen förändrats och utvecklats genom hela sin historia råder ingen tvekan om att de senaste årens digitala revolution medfört förändringar som varit mer genomgripande för branschen än någonsin tidigare. Digital teknik har under lång tid använts i filmproduktion, t.ex. för postproduktion och specialeffekter, men stora delar av processen i övrigt har behållit sin analoga form. De senaste åren har dock den digitala tekniken slagit igenom med full kraft såväl när det gäller produktion som distribution och visning. Filmproduktion är i dag, i de flesta fall, digital i alla led från produktion till visning.

¹¹ *En riktig snyftare* (Wift).

Filmbranschen beskrivs ofta som tredelad. Först i en sådan relativt förenklad struktur kommer produktionsledet, därefter distributionsledet och till slut de olika visningsfönstren.

4.1.1 Produktionsledet

Produktionsledet omfattar hela processen från den ursprungliga kreativa idén om filmens innehåll till den färdiga filmen. Det är en lång process som normalt tar flera år i anspråk och som inkluderar ett stort antal personer inom olika professioner, såsom manusförfattare, producenter, regissörer, skådespelare, musiker, fotografer, scenografer, kostymörer, ljudtekniker och klippare – för att bara nämna några.

Enligt en uppskattning sysselsätter produktionsledet i Sverige cirka 3000 heltidanställda samt ett stort antal deltidanställda och frilansare. Många av de berörda professionerna är inte begränsade till filmproduktion, utan är även aktiva inom exempelvis tv-drama, reklam och teater.¹² Av bl.a. ekonomiska skäl har också allt fler produktionsbolag som tidigare enbart producerat långfilm breddat sin verksamhet till att även omfatta produktion av t.ex. dramaserier och reklamfilm. Produktionen samlas därmed i större bolag som arbetar med att producera innehåll, s.k. *content*, för många olika visningsfönster. Utvecklingen av produktionsbolag som arbetar inom allt mer omfattande verksamhetsområden förstärks dessutom av den så kallade konvergensen inom film- och medieområdet.

Konvergensen är en av de mest påtagliga konsekvenserna av den digitala utvecklingen på film- och medieområdet. Traditionella sändningstjänster som tv växer successivt samman (konvergerar) med digitala internetbaserade tjänster. Utvecklingen påverkar i första hand distribution och spridning av rörlig bild men får också allt större effekt även när det gäller produktionen av innehåll. Ett tydligt exempel är den allt tunnare gränsen mellan långfilm och tv-produktion. Det har länge funnits ett tätt samband mellan film- och tv-produktion när det gäller sådana delar som handlar om teknik, manus, regi och skådespelarinsatser. Skillnaden mellan film och tv har i stället handlat om format – en långfilm ska ha en visningstid

¹² Boston Consulting Group (2014): *Svensk filmnäring* s. 9.

på minst 70 minuter och traditionellt vara anpassad för och visas på biograf. Även dessa gränsdragningar har dock blivit allt svårare att använda för att beskriva verkligheten. Vid produktionen av drama-serier används numera även format som traditionellt har gällt för långa spel- och dokumentärfilmer. Samtidigt produceras det filmer med klassiskt långfilmsformat som inte är avsedda för biografier utan för visning direkt i tv eller via vod.

Den skapande processen

Filmskapande har olika och vitt skilda drivkrafter. Från rent ekonomiska, där filmen ses som en exploateringsbar investering i en produkt med immateriella rättigheter, till personlig vilja att uttrycka sig och att kommunicera. I det storskaliga handlar det ofta om format, serier och adaptationer – i det småskaliga om auteurser med olika, ibland udda, format och vägar att nå ut. Variationen är stor i alla genrer; fiktion, dokumentär, animation och för alla tekniker och kanaler. Filmskapande – i stort som smått – sker inte i ett vacuum, utan reflekterar strömningar och idéer i samtiden.

Filmpolitiken har traditionellt lagt störst vikt vid det tämligen storskaliga och etablerade, även om experimentet och s.k. växthusarbete oftast funnits med i någon form. Filmavtalet är ett uttryck för det och har huvudsakligen fokuserat på produktionsbolagen och den långa spelfilmen. Bakom produktionsbolagen återfinns de skapande processer som är förutsättningen för tillkomsten av värdefull svensk film.

Utvecklingen av filmer sker ofta i vad som kallas triangeln: manusförfattare, regissör och producent men inte bara där. Tillgången på professionella aktörer inom flera kreativa fält är en förutsättning för en välfungerande process.

Själva inspelningen av filmen utgör oftast den mest personalkrävande och intensiva fasen av arbetet. Här möts en lång rad konstnärliga och hantverksmässiga yrkeskompetenser i ett krävande och ofta tidspressat lagarbete. Tillvägagångssätten är många, från kaos och improvisation till noggrant inrepeterade scener. Varje regissör har sin metod och ledarstil.

Dokumentärfilmen ställer andra krav än fiktionen, men även här spelar avvägningen mellan å ena sidan förberedelser med inrutad

planering och å andra sidan öppenheten för improvisation i stunden stor roll. Animationen har även den sin egen logik där överblick, noggrannhet och struktur är förutsättningar för det mödosamma och stegvisa arbetet.

Olika sätt att arbeta medför skillnader i betoning av vad som ses som den önskvärda grunden för skapandet: projektet med en genomtänkt och detaljerad plan, eller processen där skapandet sker steg för steg och där slumpen och oförutsägbarheten spelar roll.

I en films redigerings- och färdigställandefas, det som benämns postproduktionen, erbjuds alltmer avancerade kreativa möjligheter. Samtidigt genererar den digitala inspelningstekniken regelmässigt väsentligt större mängd råmaterial än den analoga tekniken. Det resulterar ofta i att tiden för redigering, bearbetning och konstnärliga val blir mycket lång. Postproduktionsmöjligheterna måste därför vägas in från allra första början i den skapande processen, och postproduktionen kräver ofta minst lika noggranna förberedelser, planering och konstnärlig ledning som inspelningen.

I de mer småskaliga delarna av sektorn bygger inte sällan verksamheten på nätverk som skapats under studietiden, eller byggts på gemensamma tidigare produktionsprojekt. I det småskaliga återfinns också de som arbetar i stort sett helt själva. I många fall spelar här spridningsvägar utanför de stora aktörernas kontroll en stor roll. Tillgången på billig teknik och kanaler som Youtube och Vimeo utgör vitala delar av filmkulturen, men ger sällan intäkter som förmår bära en mer långsiktig professionell verksamhet som bas för kreatörernas försörjning.

Kreatörerna

Den svenska filmens framgång vilar på de konstnärliga och hantverksmässiga kompetenser som finns hos de som gör filmerna. Det är regissörer, manusförfattare, skådespelare, fotografer, ljudtekniker, scenografer, maskörer, filmklippare, specialeffekt-specialister, producenter, produktionsledare, filmarbetare av olika slag och andra som skapar filmerna. Dessa yrken finns på en arbetsmarknad som är både rörlig och osäker. Fasta anställningar är undantag, projektanställningar regel. Ett stort antal verksamma inom sektorn är egna företagare. Det är inte ovanligt att individer

är verksamma i flera sektorer och roller. En regissör kan till exempel gå mellan att regissera, skriva manuskript eller skådespela. En scenograf kan arbeta för film och även för teaterscener. Någon kan växla mellan att vara animatör för en barnfilm, skapare av visuella specialeffekter och att arbeta med spelutveckling. Exemplen är många.

Flera intresseorganisationer bedriver påverkansarbete, bland annat i frågor om upphovsrätt och kulturpolitik och erbjuder stöd och rådgivning till de verksamma. Störst är Teaterförbundet för scen och film med sina knappt 7 000 aktiva medlemmar, varav närmare 1 000 arbetar bakom kameran vid film- och tv-produktion. Filmregissörerna har en egen avdelning inom Teaterförbundet, med drygt 150 medlemmar. Närmare 3 000 är medlemmar i egenskap av skådespelare. Oberoende filmares förening (OFF) organiserar cirka 250 regissörer, producenter och andra kreativa inom den oberoende filmsektorn. Film- och TV-Producenterna organiserar cirka 120 produktionsbolag av vitt skilda storlekar. Dramatikerförbundet har 660 medlemmar, varav cirka hälften skriver för film och television. Utöver detta finns mindre sammanslutningar som exempelvis Swedish Animation and Visual Arts och olika yrkesföreningar för filmfotografer, filmklippare m.fl.

För många av de verksamma är försörjningen osäker och framförhållningen kort. Yrkesvalen vilar i många fall på engagemang för den rörliga bilden snarare än utsikter till höga inkomster. De ledande konstnärliga funktionerna har ofta möjlighet att genom kollektivavtal och avtalslicenser erhålla upphovsrättsligt grundade ersättningar när en film exploateras utöver den inledande fasen. Teaterförbundet uppger att sådana rättighetsersättningar uppgick till drygt 76 miljoner kronor år 2013, varav drygt 48 miljoner kronor betalats ut av förbundets rättighetsbolag. Teaterförbundet har framfört att man ser bekymmersamt på utvecklingen av hanteringen av rättigheter till utländskt ägda, streamade medier som Netflix. Avsaknaden av statistik över filmtittandet via streaming gör att uppföljningsmöjligheterna är minimala, något som tillsammans med nya affärsmodeller medverkar till att ersättningsmöjligheterna är mycket begränsade, till förfång för kreatörerna.

Arbetsmiljön är stundtals stressande, men nästan alltid stimulerande. Teaterförbundet och Film- och TV-Producenterna lät 2010 göra en undersökning som visar att de flesta trivs med sitt arbete,

men att det finns stora skillnader i stress och psykosociala påfrestningar, beroende på yrkesfunktion. De konstnärliga stödfunktionerna (rekvisitör, attributör, tapetserare, kostym-assistent, scenografiassistent, maskassistent och rekvisitörsassistent) är hårt drabbade av hög arbetsbelastning, långa arbetsdagar och relativ ofrihet, medan de mer ledande positionerna och skådespelarna har bättre förhållanden.¹³

Förändringar inom sektorn påverkar kreatörerna. Nya tekniker behöver läras in och de konstnärliga möjligheterna till gestaltning med nya medel behöver utforskas och prövas. Behovet av professionell fortbildning är uttalat. Villkoren för finansiering av produktioner spelar stor roll. Trenden att satsa på uppföljare till tidigare succéer och på adaptationer av litterära verk har gjort det svårare att få fram produktionskapital till filmer baserade på svenska originalmanuskript. Företrädare för Dramatikerförbundet noterar att det i dag är sällsynt med sådana möjligheter, och att de bästa konstnärliga och ekonomiska förutsättningarna för manusförfattare nu finns inom dramaserier för television.

Producentens roll

Det finns, som beskrivits ovan, ett stort antal olika aktörer och professioner som deltar i produktionsledet. Manusförfattaren, regissören och producenten har ofta en särställning och det är producenten som ytterst bär ansvaret för att hålla ihop processen från början till slut.

Producentrollen kan förenklat och översiktligt delas in i några olika faser.¹⁴ Det är faser som på ett teoretiskt plan följer kronologiskt men som i verkligheten ofta samexisterar och växelverkar. En tidig uppgift för producenten är att bedöma om en egen idé eller en idé från exempelvis en manusförfattare eller regissör har förutsättningar att utvecklas till en film. Bedömningen bygger på flera olika faktorer som filmens kvalitet, originalitet, förväntad publik och genomförbarhet samt inte minst frågan om filmens

¹³ *Alla mår bra?*, Teaterförbundet, Film- och TV-producenterna, 2010

¹⁴ Beskrivningen av de olika faserna är i huvudsak hämtad från samtal med olika producenter, Film- och TV-producenternas hemsida och rapporten *Hur överlever de egentligen?* av Charlotta Denward.

finansiering. Om projektet passerar detta nålsöga vidtar en utvecklingsfas då filmens potential prövas och utvecklas ytterligare. Utvecklingsfasen kan pågå under lång tid och det är då ett typiskt filmprojekt börjar kosta pengar. Av de manus som når utvecklingsfasen är det dock bara ett fåtal som också tar sig vidare till finansieringsfasen. Under finansieringsfasen måste producenten knyta investerare och samproducenter till projektet som i olika grad är beredda att investera resurser för att filmen ska kunna genomföras. Det handlar om aktörer såväl nationellt som internationellt och såväl privata som offentliga. Filminstitutet är en central aktör som ofta kontaktas redan under utvecklingsfasen. Ofta tas även tidiga kontakter med regionala produktionscentrum, tv-bolag, distributörer och privata investerare. Finansieringen är i de flesta fall komplex och engagerar ett stort antal aktörer (läs vidare kap. 6).

Om finansieringen går i lås följer inspelningsfasen. Producentens roll är då att hantera såväl ekonomiska som praktiska frågor och medla i kreativa intressekonflikter. Producenten är också den som garanterar samproducenterna att det inspelade filmmaterialet motsvarar förväntningarna och att budgeten hålls. Även under postproduktionen är det producenten som ska jämka mellan olika intressen i projektet.

När postproduktionen närmar sig sitt slut inleds genomförandet av marknadsföringsfasen. Då är det distributören, i samarbete med producenten, som utarbetar en kampanj med affischer, trailrar osv. Tre till fem år efter att projektet startades är det till slut dags för filmens premiär.

Slutligen ansvarar producenten för att summera filmens ekonomi. Huvudansvaret för att administrera filmens rättigheter och intäkter ligger kvar hos producenten även efter att den huvudsakliga lanseringsperioden avslutats. Detta kräver ofta en arbetsinsats av producenten under flera år efter filmens premiär.

Beskrivningen av produktionsledet ovan är naturligtvis förenklad och är inte heller relevant för alla filmer och filmare. Bland de små produktionsbolagen finns filmskapare som bär både det konstnärliga ansvaret och producentansvaret. Det finns filmskapare som på egen hand tar sina filmer genom hela processen fram till distribution. Denna arbetsform är vanligast inom dokumentärfilm men förekommer även inom lång spelfilm. Många av dessa obero-

ende aktörer arbetar med starkt begränsade ekonomiska resurser men drivs av ett stort konstnärligt engagemang.

4.1.2 Distributionsledet

Distributionsledet i filmbranschen kan i någon mån jämföras med grossistledet i andra branscher. Förenklat handlar det om att distributören köper visningsrättigheterna till den färdiga långfilmen och distribuerar den till företag som i sin tur hyr ut filmen för visning i olika visningsfönster. Distributörerna står också för huvuddelen av en films marknadsföring. I Sverige är distributionsledet konsoliderat till ett fåtal aktörer, där två företag, AB Svensk Filmindustri (SF Distribution) och Nordisk Film distribution, står för över 60 procent av den svenska marknaden. Av betydelse för spridning av kvalitetsfilm är också bland andra Folkets Bio och TriArt. Andra marknadsaktörer är de amerikanska företagen Walt Disney, 20th Century Fox, UIP och Warner, som alla i huvudsak distribuerar utländska filmer.

Producenten och distributören förhandlar vid flera tillfällen under en films väg från manusstadiet till premiären. Redan tidigt i processen tar producenten kontakt med distributören för att beskriva filmens innehåll, rollbesättning och regissör, vilket har betydelse för om distributören ska ta sig an filmen och därmed också vara med och finansiera den. Distributörens finansiering ges ofta i formen av ett garantibelopp, vilket innebär att distributören ensam tar de första intäkterna upp till garantibeloppet. När filmen är inspelad sker nya förhandlingar om marknadsföring och lansering av filmen.

Distributören är ofta en av finansierarna bakom en filmproduktion. Av de långa spelfilmer som fick konsulentstöd av Filminstitutet under 2014 bidrog distributörerna med i genomsnitt 2,0 procent av filmernas finansiering. I filmer med automatstöd bidrog de med 23,2 procent¹⁵.

¹⁵ *Filmåret i siffror* 2014.

4.1.3 Visningsfönstren

Visningsfönstren för film är betydligt fler i dag än då den svenska filmavtalsmodellen skapades på 1960-talet. Från att det bara var biografier som visade film har antalet visningsfönster ökat stadigt tack vare ny teknik och nya aktörer i branschen. Utvecklingen har också accelererat under det senaste decenniet i takt med att nya digitala distributionsformer har utvecklats.

Det finns i dag i huvudsak fyra typer av visningsfönster för film:

1. *Biograferna* är fortfarande det ekonomiskt mest betydelsefulla fönstret och ett nav för filmvisning.
2. *Köp- och hyrfilmer* inkluderar både fysisk köp- och hyrfilm i form av dvd och bluray, samt beställtjänster för film via nätet i form av pay-per-view, s.k. *transaction vod* (T-vod).
3. *Betal-tv* består av aktörer som Viasat och C More. Fönstret omfattar också prenumerationstjänster för film på nätet s.k. *subscription vod* (S-vod), där de största aktörerna är internationella bolag som Netflix och HBO.
4. *Allmän-tv* är det sista fönstret och omfattar främst Sveriges Television och TV 4. Här visas en film normalt flera gånger.

Hur och när en film får visas i de olika fönstren bestäms av det s.k. visningsfönstersystemet. Systemet ger en aktör exklusiv rätt att visa filmen under en viss tid, innan den släpps vidare till nästa fönster. Systemet fastställs i ett distributionsavtal mellan producenten, distributören och de olika aktörerna bland visningsfönstren. Syftet är att säkra snabbast möjliga återbetalningstid och att maximera intäkterna för en film. Biografen har normalt exklusiv visningsrätt i 122 dagar innan filmen får visas i fönstret för köp- och hyrfilmer. Betal-tv-fönstret öppnar normalt 10–12 månader efter biografpremiären. Systemen för visningsfönster är likartade i de flesta länder och styrs till stor del av internationella aktörer.

Det finns tecken på en utveckling mot ett allt mer sammanpressat visningssystem särskilt när en film väl lämnat biograferna. De exklusiva tiderna för respektive fönster blir allt kortare. Många anser dock att utvecklingen går allt för långsamt vilket gynnar en illegal spridning av film. Bland andra EU-kommissionen har i olika sammanhang lyft problemen med det

som kallas ”svarta fönster”, dvs. perioder när en film inte finns tillgänglig att se legalt.¹⁶ Det handlar bl.a. om perioden när en film inte längre går att se på biograf men ännu inte släppts för visning via dvd eller beställtjänster. Kritiken riktas framför allt mot biograferna som genom att bevaka sin exklusiva visningsrätt förhindrar möjligheten att utveckla tjänster som möter konsumenternas efterfrågan på digitala visningsmöjligheter. De svarta fönstren driver därmed konsumenterna till att söka efter filmerna via illegala alternativ.

Biografer

Trots utvecklingen av en mångfald olika visningsfönster för film har biograferna fortfarande en särställning. Marknadsföringen av ny film är oftast kopplad till biografpremiären och det är i normalfallet då som recensionerna publiceras. Biograferna har därför en stor betydelse även för övriga visningsfönster. Det är också biograferna som står för en av de säkraste intäktskällorna för en filmproduktion.

Den svenska biografmarknaden domineras av SF Bio som ingår i Nordic Cinema Group som till 70 procent ägs av det brittiska private-equity företaget Bridgepoint. SF Bio har i dag ca 65 procents marknadsandel. SF Bio äger dessutom 50 procent av marknads näst största aktör, Svenska Bio, som har en marknadsandel på cirka 16,9 procent. Tillsammans kontrollerar de därmed över 80 procent av den svenska biografmarknaden. Ytterligare ca 8 procent av biografmarknaden består av mindre, privata biografägare.

Vid sidan om de privata aktörerna finns ett stort antal föreningsdrivna biografer i Sverige. De största aktörerna är Folkets Hus och Parker med närmare 180 biografer och en marknadsandel på 3,7 procent, Folkets Bio med 18 biografer och en marknadsandel om 1,4 procent samt Våra Gårdar med drygt 50 biografer och en marknadsandel på 1,1 procent.

¹⁶ *A profile of current and future audiovisual audience*, EU-kommissionen 2014. Studien är genomförd i tio europeiska länder, dock inte Sverige, och analyserar filmpubliken ur olika perspektiv.

Under de senaste åren har kritiken mot det som har kallats biografmonopolet varit omfattande. Flera aktörer inom filmbranschen har påtalat att SF Bios dominerande ställning får negativa konsekvenser för filmbranschen. Filmer som SF Bio väljer att inte sätta upp har svårt att nå biopubliken och SF Bios förhandlingsposition gentemot producenter och distributörer är därmed mycket stark. Även inom biografbranschen finns ett missnöje. Det har t.ex. resulterat i att några av de mindre aktörerna, bl.a. biografer tillhörande Folkets Bio och Folkets Hus och Parker, gått samman i en egen sammanslutning som kallas Riksföreningen Biograferna. Föreningen är ett komplement till Sveriges Biografägarförbund som domineras av SF och Svenska Bio.

I diskussionen om biografmarknaden återkommer även regelbundet frågan om antalet biografer och salonger och spridningen av biografer över landet. I ett 30-tal kommuner saknas i dag helt biograf. Filminstitutet överväger därför möjligheten att införa ett stöd för nyetablering, vilket dock vissa av de befintliga biografägarna motsätter sig. Diskussionen om brist på biografialonger gäller även efterfrågan på s.k. komplementbiografer som bl.a. visar smalare filmer med lägre publikestimat. För filmfestivalerna är tillgången till biografialonger en förutsättning för verksamheten och flera av festivalerna beskriver problem med att få tillgång till biosalonger för sin verksamhet.

Diskussionen om biograferna och biografmarknaden har sedan lång tid även omfattat biografernas förhållande till andra visningsfönster. I takt med att nya fönster tillkommit, från tv på 1950-talet och video på 1980-talet har hoten mot biograferna återkommande diskuterats. Under 1960-talet myntades begreppet "biografödnen" för att beskriva den drastiska minskningen av antalet besökare på biograferna, som resulterade i att många biografer tvingades stänga. Under loppet av ett tiotal år från slutet av 1950-talet till slutet av 1960-talet minskade antalet besök på biograferna från runt 80 miljoner besök till 40 miljoner besök årligen. Den negativa utvecklingen fortsatte fram till 1990-talet. Antalet biobesök har därefter stabiliserats på nivån 15-18 miljoner besök årligen.

Som en följd av utvecklingen av digitala tjänster för visning av film aktualiserades för några år sedan återigen diskussionen om biografödnen. Det finns dock inga tecken på att biograferna i någon större omfattning påverkats av de nya visningsfönstren.

I de samtal Kulturdepartementet fört med företrädare för biografsektorn lyfts biografen allt oftare som något mer än ett visningsfönster för film. Att gå på bio är en social upplevelse, en plats för möten.

Utvecklingen av biograferna som mötesplats har förstärkts av digitaliseringen. När den senaste filmutredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:2015) överlämnades 2009 var digitaliseringen av biograferna fortfarande inte påbörjad i någon större omfattning. I utredningen resoneras kring de faktorer som hämmat utvecklingen och utredaren konstaterar att de stora kedjorna kommer att vara styrande för när övergången från analog till digital visning sker. Mindre än två år efter att utredningen överlämnades inleddes digitaliseringen i stor skala. I slutet av 2010 var 17 procent av biograferna digitaliserade. Två år senare var det 80 procent och i dag är digitaliseringsgraden över 95 procent. Digitaliseringen av biograferna har nått en sådan omfattning att de analoga filmkopiorna försvunnit från marknaden.

För mindre biografier underlättades övergången av det statliga stöd som infördes 2011. Stödet riktade sig till små biografier och syftade till att garantera ett brett utbud av film i hela landet.¹⁷

Tidigt såg t.ex. Folkets Hus och Parker stora möjligheter med att digitalisera sina biografier. Utvecklingen har bl.a. beskrivits på följande sätt i boken *När operan kom till byn* av Karin Krutmeijer:

När folkets hus och Parker började digitalisera sina biografier i början av 2000-talet var syftet att de skulle få ny film snabbare. Digitaliseringen kom att innebära mycket mer. Små orter utanför storstadsområdena fick först i Sverige tillgång till ett nytt slags kulturutbud, och Folkets Hus och Parker har fått nya förutsättningar för framtiden.¹⁸

Bilden bekräftas även av Lars Gillegård från Våra Gårdar i boken *Öga för bio*:

Digitaliseringen gör att filmduken inte bara blir en hemvist för filmen utan även för den rörliga bilden. Här ryms gränslösa möjligheter. Biografen blir inte bara ett mötesrum för den lokala filmkulturen utan kan även få en växande betydelse som offentlig mötesplats av rang, dit mycket av verksamhet och rörelse kan knytas. Genom den digitala vis-

¹⁷ Förordningen (2011:1053) om statsbidrag för digitalisering av biografier.

¹⁸ Krutmeijer, *När operan kom till byn*, s. 155.

ningstekniken så blir den framtida filmduken ett jättefönster mot omvärlden mot andra mötesplatser.¹⁹

Den nya distributions- och visningstekniken har skapat helt nya möjligheter att, oberoende av bostadsort, ta del av film via digitala biografvisningar eller nätdistribution. De lägre kostnaderna för att ta fram kopior och enklare transporter gör att biografier på mindre orter kan visa ny och publikstark film samtidigt som den premiärvisas i större städer. På så sätt kan den lokala biografen vinna i attraktionskraft hos publiken och därmed skapas ekonomiska förutsättningar för en breddad repertoar.

I Filminstitutets rapport *Efter digitaliseringen* bekräftas att digitaliseringen fått många positiva effekter. Biografier även på små orter har fått ökad tillgång till filmer direkt vid premiär och antalet biobesök har ökat. Samtidigt konstateras att det framför allt är vissa kategorier av film som tjänat på utvecklingen. Filminstitutet påtalar att t.ex. film från länder utanför USA och Europa inte verkar ha dragit nytta av utvecklingen.²⁰

När alla visar samma filmer samtidigt riskerar digitaliseringen även att skapa en mer likriktad programsättning. Detta förstärks om de digitala visningskopiorna enbart finns tillgängliga hos distributörerna en kort tid för att sedan ersättas av nya filmer. En tendens till avsevärt kortare exploateringstider för filmerna på biograferna kan ses i länder där digitaliseringen är slutförd. I samtal med svenska filmskapare bekräftas att det finns tecken på en sådan utveckling även i Sverige. När storfiler sprids på en stor andel av biograferna samtidigt, begränsas visningsmöjligheterna för mindre filmer.

Tv

Tv är det största visningsfönstret för film sett till publikens filmkonsumtion. Av det totala antalet filmer som vi ser i Sverige ser vi i genomsnitt 58 procent på allmän-tv eller betal-tv.²¹

¹⁹ Gillegård, *Öga för bio*, s. 8.

²⁰ Stål och Fröberg, *Efter digitaliseringen*, s. 3, 12-13.

²¹ *Filmåret i siffror* 2014.

Tv-bolagen är även viktiga aktörer för finansiering av filmproduktion. Det kan handla dels om köp av visningsrätter, dels om investeringar där ett tv-bolag går in som samproducent i en filmproduktion. I Sverige bidrar även flera av de större tv-bolagen med ett direkt stöd för svensk filmproduktion genom sin medfinansiering av filmavtalet. Enligt avtalet avsätter de dels en viss summa för fördelning i enlighet med de stödändamål som definieras i avtalet, dels ett garantibelopp för samproduktion, medfinansiering och köp av visningsrätter till ny svensk film.

En av de tydligaste tendenserna inom filmkulturen de senaste åren är det ökande intresset för dramaserier. Flera påkostade internationella dramaserier har fått stor spridning vilket ökat intresset för denna genre såväl bland publik som bland filmskapare och tv-bolag. Sannolikt har utvecklingen stärkts av de framväxande digitala beställtjänsterna som gör det enklare att följa hela serier. Utvecklingen har fått en effekt på hela branschen. Det ökade intresset för dramaserier gör det lättare för producenter att hitta finansiärer vilket i sin tur lockar kreatörer som ser en möjlighet att få förverkliga sina idéer. Sammantaget innebär detta att kvaliteten i produktionerna stärks vilket ytterligare ökar konsumenternas intresse och efterfrågan.

En central fråga för tv-företagen är hur de på effektivast sätt kan skapa ett attraktivt innehåll i sina kanaler, genom egna produktioner eller genom köp av rättigheter. Tv-branschen konkurrerar dock inte bara om att erbjuda bästa möjliga innehåll utan slåss också i dag om det bästa sättet att nå tittarna. De nya tekniska möjligheterna att distribuera innehåll via internet har skapat en ny sorts internationella distributionsföretag, som t.ex. HBO Nordic och Netflix, som i allt högre grad konkurrerar med de tablålagda tv-sändningarna.²² De nationella tv-företagen konkurrerar därmed med multinationella distributionsbolag såväl om tittarnas tid som om visningsrättigheter till ett högkvalitativt innehåll. För de privata tv-företagen innebär det även en konkurrens om annonsörer.

²² Den pågående striden i tv-branschen om innehåll och distribution beskrivs bl.a. i en artikel av Malin Ekman i Svenska Dagbladet den 31 januari 2014

Köp- och hyrfilm

Under relativt lång tid fanns det tre etablerade visningsfönster för film: biograf, tv och video (senare dvd/bluray). Under de senaste åren har det skett en omfattande förändring. De digitala tjänster som erbjuder möjligheter att se film och rörlig bild via datorer, surfplattor och andra typer av digitala plattformar har revolutionerat marknaden för distribution och visning av film. Utvecklingen har framför allt skett på bekostnad av försäljningen och uthyrningen av dvd/bluray. Visningsfönstret för köp- och hyrfilm har gått från att bestå enbart av fysiska produkter till att domineras av digitala varor och tjänster.

Länge var den digitala marknaden för distribution och visning av film relativt liten. Den dominerades av tekniskt avancerade, ofta illegala, tjänster via vilka filmer laddades ner på slutanvändarens dator. I dag ser vi i stället en framväxande marknad av lättillgängliga, legala såväl som illegala, tjänster där konsumenten ser film via streaming, *Video on Demand* (vod). De nya tjänsterna har bidragit till att film i dag finns tillgänglig för konsumenterna i betydligt större omfattning än någonsin tidigare.

En viktig förklaring till utvecklingen är naturligtvis tillgången till och utbyggnaden av bredband. Streaming av film kräver en hög bredbandskapacitet. År 2005 hade 40 procent av hushållen tillgång till någon form av bredbandsuppkoppling. År 2012 var motsvarande siffra 87 procent. Det är inte bara tillgången till bredband som ökat utan även kapaciteten. År 2009 antog regeringen en bredbandsstrategi med ett mål att minst 90 procent av alla hushåll och företag ska ha tillgång till bredband om minst 100 Mbit/s år 2020. Post- och telestyrelsens (PTS) bredbandskartläggning för 2013 visar att 57 procent av alla hushåll och företag nu uppnår en sådan kapacitet.

De legala digitala tjänsterna för visning av film på nätet brukar delas upp i två delar, beställtjänster/*Transaction vod* (T-vod) och prenumerationstjänster/*Subscription vod* (S-vod):

- *T-vod* innebär att en konsument betalar en summa för att få tillgång till en specifik film antingen permanent eller för en viss tid. Exempel på sådana tjänster är iTunes, SF Anytime, Headweb och Film2Home. T-vod får normalt tillgång till filmerna samtidigt som de släpps för försäljning och uthyrning via dvd/bluray.

- *S-vod* innebär att en konsument ”prenumererar” på en tjänst där konsumenten genom en månadsavgift får obegränsad tillgång till den katalog av filmer som erbjuds av tjänsten. Exempel på sådana tjänster är Netflix, HBO och Via Play. S-vod får normalt tillgång till filmerna samtidigt som betal-tv.

Etableringen av digitala visningstjänster har på många sätt gynnat konsumenterna som fått tillgång till mer film till en lägre kostnad. För rättighetshavare och distributörer är dock konsekvenserna betydligt allvarligare. På några få år har omsättningen på dvd-marknaden mer än halverats utan att intäkter från vod-tjänsterna kommit i närheten av att kompensera för detta. Det har allvarligt påverkat branschens ekonomiska stabilitet. Intäkterna från filmernas s.k. eftermarknad har reducerats kraftigt vilket får omfattande konsekvenser för rättighetshavarna, bl.a. produktionsbolagen.

Tabell 4.2 Leverantörsomsättning vid försäljning av VHS, dvd och bluray
Sveriges Videodistributörers Förening

	Omsättning (mkr)	Antal sålda enheter
2005	1 711	26 653 036
2006	1 789	30 358 989
2007	1 853	38 518 020
2008	1 678	38 322 858
2009	1 585	36 050 615
2010	1 475	25 145 402
2011	1 190	22 250 098
2012	1 076	19 614 053
2013	773	15 536 151
2014	544	11 439 720

De vikande intäkterna från eftermarknaden torde också förstärkas av den illegala spridningen av film. Se vidare under 5.2.

Även linjär tablålagd tv påverkas av utvecklingen. Konsumenter väljer i allt högre grad att konsumera film via S-vod-tjänster som av många anses vara mer lättillgängliga än tablålagd tv. Än så länge kan

man dock inte se samma dramatiska effekter som för dvd-försäljningen.

4.1.4 Rörlig bild och konkurrensen om tittarna

Den digitala utvecklingen har ändrat förutsättningarna för filmskapande och i grunden påverkat vårt förhållande till den rörliga bilden. Tillgången till digitala kameror med allt högre bildkvalitet har kraftigt ökat möjligheten att skapa rörlig bild. Den rörliga bilden har blivit en central del av kommunikationen mellan människor, t.ex. i sociala medier. Det som en gång var ett unikt medium som skapades av några få, tillhandahölls på särskilda platser och under begränsade tider, skapas i dag av många och finns tillgängligt för alla, överallt, alltid. Det tydligaste exemplet på den rörliga bildens explosionsartade utveckling är YouTube. Sajten som startades 2005 har i dag över en miljard unika användare varje månad och varje minut laddas det upp över 100 timmar film.²³ Tillsammans med andra aktörer som t.ex. Vimeo erbjuder dessa tjänster ett utbud som, trots att det kvalitetsmässigt i de flesta fall inte kan jämföras med professionellt skapad film, möter en stor efterfrågan på rörlig bild.

Åldersgruppen 16-19 år är den grupp som ser på flest filmer totalt sett men är också den grupp där filmkonsumtionen minskat mest sedan 2007. Filminstitutets bedömning är att minskningen inte i första hand beror på ett minskat intresse för film, utan att minskningen i denna grupp huvudsakligen beror på en övergång till en digital verklighet där filmen konkurrerar med den rörliga bilden i ett bredare perspektiv.²⁴

4.2 Offentliga aktörer

En högkvalitativ svensk filmproduktion skulle inte vara möjlig utan offentligt stöd. Den svenska marknaden är för liten för att bära en kvalitativ och livskraftig nationell filmproduktion. Situationen är

²³ <https://www.youtube.com/yt/press/statistics.html> (2014-11-20)

²⁴ *Publikens förändrade beteende*, Svenska Filminstitutet.

likartad i de flesta europeiska länder med en, i ett globalt perspektiv, liten inhemsk marknad och litet språkområde.

4.2.1 Stiftelsen Svenska Filminstitutet

När det första filmavtalet tecknades 1963 lades även grunden till det som skulle bli Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet). Enligt stiftelseförordnandet är stiftelsens 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”. Det är Filminstitutet som förvaltar och fördelar de medel som årligen avsätts via filmavtalet för stöd till produktion, distribution och visning av svensk film. Därutöver ansvarar Filminstitutet även för den del av filmpolitiken som ligger utanför filmavtalet och som framför allt syftar till att bevara och tillgängliggöra det filmkulturella arvet. Filminstitutet har motsvarande 110 helårsanställda och omsätter knappt 600 miljoner kronor årligen genom stödgivning och egen verksamhet.

Stiftelseformen

Under de två första avtalsperioderna – mellan 1963 och 1992 – reglerades stiftelsens finansiering, ändamål och organisation i avtalen. I samband med att ett tredje filmavtal träffades – 1993 års filmavtal – gjordes en juridisk prövning av institutets formella status. Det konstaterades då att det rådde viss oklarhet om institutets organisationsform var att betrakta som en stiftelse. Staten och övriga parter i 1993 års filmavtal upprättade därför ett stiftelseförordnande där stiftelsens organisation och verksamhet preciseras.²⁵ Huvudskälet till att behålla stiftelseformen, i stället för att övergå till en myndighetsform, var att en stor del av verksamheten styrdes och finansierades via filmavtalet och därmed av fler aktörer än staten.

²⁵ Prop. 1992/93:10 s. 14 f. Det aktuella stiftelseförordnandet är upprättat i Stockholm den 27 augusti 1999.

Stiftelsens ledning

Till skillnad mot flertalet myndigheter på kulturområdet, som leds av en myndighetschef som är ansvarig inför regeringen, är det styrelsen som leder Filminstitutet och är ansvarig för verksamheten. Av punkt 3 i stiftelseförordnandet framgår att stiftelsens angelägenheter handhas av en styrelse med säte i Stockholm och att stiftelsen ska ha en verkställande direktör. Enligt punkt 4 ska styrelsen bestå av högst nio ledamöter. Det är regeringen som utser ledamöter och bestämmer vem som ska vara ordförande. Ledamöterna utses för en tid av högst tre år. Av stiftelseförordnandet framgår även att en verkställande direktör ska utses av styrelsen och att VD inte får vara ledamot i styrelsen. VD ska handha den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.

Styrelsens uppgift och sammansättning kommenteras även i filmavtalet. I 1 § i 2013 års filmavtal stadgas att stiftelsens angelägenheter handhas enligt stiftelseförordnandet av en styrelse vars ledamöter utses av regeringen. Av en protokollsanteckning till paragrafen framgår att filmbranschen och tv-företagen får nominera personer till fyra av ledamotsplatserna i styrelsen. Vid nomineringen ska filmbranschen och tv-företagen sträva efter en jämn könsfördelning.

Myndighetsutövning och handlingsoffentlighet

Med myndighetsutövning avses att en myndighet beslutar för en enskild om förmån, rättighet, skyldighet eller annat jämfört förhållande. Det kan röra sig om både gynnande och betungande beslut. I vissa fall har även andra organ än myndigheter fått i uppdrag att utöva myndighetsutövning. Filminstitutet har t.ex. fått i uppdrag att pröva frågor om fördelning av statliga medel inom stiftelsens verksamhetsområde, enligt 7 § lagen (1992:318) om överlämnande av förvaltningsuppgifter på Kulturdepartementets område. Ett sådant uppdrag innebär myndighetsutövning för Filminstitutet.

En garanti för rättssäkerheten är säkerställandet av offentlighetsprincipen. Den innebär att alla har en grundlagskyddad rätt att ta del av allmänna handlingar. Medborgarna och nyhetsförmedlande organ ska t.ex. kunna skaffa sig upplysningar i skilda angelägenheter.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och är inkommen dit, eller upprättad där. Vad som utgör en handling framgår av 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF). Noteras bör dock att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas genom lag, dvs. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (OSL).

Enligt 2 kap. 4 § OSL ska det som föreskrivs i TF om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också hos vissa andra organ som på statens uppdrag ansvarar för förvaltningsuppgifter innefattande myndighetuppgifter eller liknande. Vilka dessa organ är framgår av en bilaga till OSL där det också anges vilken verksamhet hos de enskilda organen som omfattas av handlingsoffentligheten.²⁶

Enligt bilagan till OSL omfattas all verksamhet vid Filminstitutet ”utom verksamhet som avser fördelning av stöd enligt filmavtal”. Bestämmelsen infördes i samband med att 2006 års filmavtal började gälla. I propositionen Fokus på film (prop. 2005/06:3) anförde regeringen att de delar av Filminstitutets verksamhet som finansieras enbart med statliga medel borde omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet. För de stöd som Filminstitutet skulle fördela inom ramen för filmavtalet hänvisade regeringen till de bedömningar som gjordes i samband med 2000 års filmavtal.

2000 års filmavtal omfattade en stor del av de filmpolitiska stöden. Regeringen gjorde bedömningen att allmänheten hade ett berättigat intresse av insyn i Filminstitutets handläggning av filmstöd, men att handlingsoffentligheten bara kunde omfatta förvaltningsuppgifter som utfördes med allmänna medel för statens räkning. En icke försumbar del av stiftelsens medel i 2000 års avtal utgjorde bidrag från andra än staten och det var inte möjligt att skilja ut vilka medel som var allmänna och vilka som utgjorde bidrag från andra än staten. Av bl.a. det skälet fanns det inte förutsättningar att låta verksamheten omfattas av handlingsoffentlighet. Regeringen förutsatte dock att institutet ändå skulle tillämpa största möjliga öppenhet i sin verksamhet.²⁷

²⁶ Prop. 2005/06:3 s. 54 f. Den dåvarande sekretesslagen (1980:100) ersattes den 30 juni 2009 av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebar dock ingen förändring av reglerna för Filminstitutet.

²⁷ Prop. 1998/99:131 s. 34 f.

Liksom andra stiftelser som fungerar ”i myndighets ställe” styrs Filminstitutet även av regeringens årliga riktlinjebeslut. I riktlinjebesluten beskrivs inriktningen för filmpolitiken inom en rad olika områden. Dessutom ger regeringen i riktlinjebesluten olika typer av uppdrag till Filminstitutet och formulerar återrapporteringskrav.

Statskontorets analys

År 2013 gjorde Statskontoret på regeringens uppdrag en analys av Filminstitutets verksamhet. I rapporten, Scener ur ett filminstitut (2013:8), konstaterade Statskontoret att Filminstitutet i huvudsak fullgör sitt uppdrag. På vissa områden påtalades svagheter, bl.a. gällande redovisningen av effekter och resultat, rutiner för intern styrning och kontroll samt en otydlighet i stödgivningen. Statskontoret konstaterade att kriterierna bakom stödgivningen borde tydliggöras samt att samarbetet mellan de olika enheterna inom Filminstitutet som arbetar med stödgivning borde stärkas.

Filminstitutet har sedan dess genomfört ett utvecklingsarbete inom de förbättringsområden som pekades ut av Statskontoret. Exempelvis har en omorganisation av verksamheten samlat de stödgivande delarna i en gemensam avdelning och översyn av stödformerna har genomförts eller pågår. Den interna styrningen har setts över, liksom redovisningen av verksamhetens resultat inom ramen för den statliga styrningsprocessen.

4.2.2 Regional produktionsverksamhet

I fyra regioner sker väsentliga satsningar på professionell filmproduktion och produktion av dramaserier. Det är Film i Väst i Trollhättan, Film i Väst i Luleå, Film i Skåne i Ystad och Filmregion Stockholm Mälardalen i Solna. Genom att villkora finansiella satsningar med att filmen helt eller delvis spelas in i regionen, skapas arbetstillfällen samtidigt som kompetens och infrastruktur för filmproduktion upprätthålls och utvecklas.

Av årsredovisningen för Film i Väst 2014 framgår att verksamheten det året investerade cirka 85 miljoner kronor i långfilmer, tv-drama och kort- och dokumentärfilmer. Under samma år finansierade Film i Väst samproduktioner till samma typ av produkt-

ioner för cirka 21 miljoner kronor, medan Film i Skåne investerade cirka 25 miljoner kronor i samproduktion av film. Filmregion Stockholm Mälardalen har haft en mindre gynnsam ekonomisk utveckling än de övriga tre filmproduktionscentrumen och dess möjlighet att gå in som samproducent har därmed varit begränsad. Under 2014 har det dock lämnats politiska löften om ökat engagemang gällande filmproduktion i Stockholm-Mälardalen. Stockholms stad är sedan den 1 januari 2015 fullvärdig medlem i filmregionen och har utlovat särskilda satsningar i en ny filmfond.

Regionala satsningar av offentliga medel till produktion av långfilm är ett utbrett internationellt fenomen och Sverige ligger långt framme i utvecklingen. Regionernas andel av finansieringen av svensk långfilm har ökat från en procent vid mitten av 1990-talet till cirka 10 procent under 2010-talet. Det är i dag få långfilmer som produceras utan finansiering från Filminstitutet, ett tv-bolag och en regional fond.

4.2.3 Högre filmutbildningar

Det finns i Sverige två universitet och högskolor som specifikt utbildar för film, Akademin Valand (tidigare Filmhögskolan) vid Göteborgs universitet²⁸ och Stockholms dramatiska högskola vid Stockholms konstnärliga högskola²⁹. Här ges olika kandidatprogram och även utbildningar på avancerad nivå (magister/master). Vid bägge lärosätena bedrivs konstnärlig forskning inom filmområdet och doktorander finns knutna till skolorna. Studenter vid de bägge lärosätena producerar under sin utbildning filmer som i många fall når ut till en vidare publik via tv, festivaler och nätet. Vid bägge lärosätena ges även fristående kurser lämpade som fortbildning för i branschen professionellt verksamma. Från yrkesverksamma inom branschen, från produktionsbolag och från flera av branschens intresseorganisationer finns önskemål om ökat utbud av fortbildning, gärna med flexibilitet i upplägget för att passa yrkesverksamma studenters möjligheter att delta.

²⁸ <http://akademinvaland.gu.se/om-valand/film>

²⁹ <http://www.stdh.se/>

5 Publik och konsumtionsmönster

Det slutliga målet i varje filmprocess är filmens möte med publiken. Det är i det mötet som berättelsen får sitt eget liv. Film visas i dag i många olika visningsfönster och finns tillgänglig dygnet runt, överallt. Den kraftigt ökade tillgängligheten har ändrat såväl publikens konsumtionsmönster som mängden film en genomsnittlig konsument ser.

5.1 Publiken

Omfattningen av filmkonsumtionen har varit relativt stabil de senaste åren men förändringar har skett i fördelningen mellan olika visningsfönster.³⁰ År 2014 såg en genomsnittlig svensk 90 filmer per år fördelat i följande fönster:

- Allmän-tv 30%
- Filmkanal 16%
- Web-tv 12%
- Dvd/bluray 8%
- Internet/vod 18%
- Biograf 3%
- Filmfestivaler 1%
- Illegal sajt 12%

³⁰ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtad från rapporterna *Publikens förändrade beteende* och *Vem såg filmen?* från SFI som bl.a. bygger på en analys av statistik från SOM-institutet vid Göteborgs universitet inhämtat under 2007, 2011 och 2013, undersökningsföretaget YouGovs undersökningar samt *Filmåret i siffror* 2014.

Den tydligaste trenden sett över tid är att färre ser film via tv, filmkanaler och dvd/bluray samtidigt som fler ser film via digitala beställtjänster/vod. Den största förändringen i relativa tal har varit tillväxten för vod som ökade med 210 procent mellan åren 2007 och 2013. Ökningen har fortsatt under 2014 och i snabbare takt.

Redan i utredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:73) konstaterades att biograferna verkade ha klarat sig relativt bra trots den ökande konkurrensen och den bedömningen gäller fortfarande. Det är allt mindre som tyder på att biograferna i någon större omfattning har påverkats av de senaste årens utveckling av nya visningsfönster. Antalet besökare har, med ett par undantag, legat stabilt mellan 15 och 18 miljoner under de senaste 15 åren, tabell 5.1. Andelen av befolkningen som gått på bio minst en gång det senaste året var 65 procent 2013 och nivån har ökat de senaste tio åren.³¹ Samtidigt som filmkonsumtionen blir allt mer internetbaserad och individualiserad ökar behovet av kollektiva upplevelser. Publikens ändrade konsumtionsvanor har i första hand drabbat andra visningsfönster som dvd/bluray och filmkanaler. Av filmkonsumenterna anser dessutom fortfarande 82 procent att biografen är det visningsfönster som ger den bästa filmupplevelsen.

Biograferna ligger även i topp när filmpubliken bedömer bästa ljud- och bildkvalitet. Däremot är det tv som anses vara det bästa filmmediet när det gäller faktorer som bekvämlighet, tillgänglighet och avkoppling. Även när det gäller faktorn var det är bäst att se film tillsammans med andra har tv ett betydligt högre värde än biografen.

Filmkonsumtionen skiljer sig mellan olika åldersgrupper. Åldersgruppen 16-19 år är den grupp som ser på flest filmer totalt sett även om tittandet minskat sedan 2007. I denna grupp ökar filmtittandet via vod mest samtidigt som tittandet via filmkanaler och dvd minskar kraftigt. Den åldergrupp som konsumerar näst mest film är gruppen 40-49 år. I denna grupp har filmkonsumtionen ökat sedan 2007. Lägst är filmtittandet i de äldsta åldersgrupperna från 60 år och uppåt.

Vid sidan om ålder är tid den faktor som i högst utsträckning påverkar filmkonsumtionen. Arbetslösa är den grupp som har

³¹ *Filmvanor och attityder 2013*, SOM-institutet.

absolut högst filmkonsumtion och även studerande har en högre konsumtion än genomsnittet.

Män och kvinnor i alla åldersgrupper konsumerar ungefär lika mycket film. Däremot är skillnaderna stora när det gäller intresse för olika genrer. Drama, romantik, barn-/familjefilm och musik är genrer som i högre grad tilltalar kvinnor än män. Action, thriller, science fiction/fantasy och äventyr är å andra sidan genrer som intresserar män mer än kvinnor. För komedi, dokumentär och kriminalfilmer är könsskillnaderna mycket små.

Tabell 5.1 Biobesök och bruttobiljettintäkter

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt antal biobesök (miljontal)	15,2	17,4	15,8	16,5	17,9	16,6	16,3
Bruttobiljettintäkter (miljoner kronor)	1 263	1 551	1 473	1 579	1 772	1 644	1 654

5.1.1 Publiken och svensk film

I 2013 års filmavtal formulerades målet att ”svensk film ska ha den högsta marknadsandelen i Norden för nationellt producerad film”. Även om detta mål än så länge är långt ifrån uppnått³² finns det ett tydligt intresse för svensk film hos den svenska publiken. Marknadsandelen för svensk film har de senaste åren, med något undantag, överstigit 20 procent, tabell 5.2. Vissa år har andelen varit betydligt högre vilket kan förklaras med succéfilmer som *Millennium-trilogin* 2009 och *Hundraåringen som klev ut genom fönstret och försvann*, som bidrog till en hög svensk marknadsandel både 2013 och 2014.

Enligt SOM-institutets undersökningar överskattar svenskarna sin konsumtion av svensk film. Om lika många såg så mycket svensk film som de uppger i undersökningen skulle den svenska

³² År 2014 var den svenska marknadsandelen 25,1 procent, i Danmark och Finland var marknadsandelen 27 procent och i Norge 24 procent.

marknadsandelen ligga runt 50 procent i alla visningsfönster. Som Filminstitutet konstaterat i sin analys av SOM-institutets undersökning är det ett känt faktum att människor tenderar att överskatta sin konsumtion av sådant som har hög status eller värderas högt i samhället. En annan förklaring skulle kunna vara att det är en bild av hur konsumenterna faktiskt tror att deras konsumtion ser ut, vilket i så fall skulle innebära att de minns de svenska filmerna mer än andra. I vilket fall indikerar resultaten att svensk film har ett starkt värde för konsumenterna.³³

Även från dem som driver biografer uttrycks ett starkt intresse för det som kallas nationellt innehåll. Så länge marknadsandelen för svensk film upprätthålls eller ökar finns det ett kommersiellt intresse av fortsatt produktion av svensk film.

Tabell 5.2 Svensk marknadsandel avseende biografbesök

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Marknadsandel för svensk film (%)	20,2	32,7	20,8	19,8	21,8	24,8	25,1

5.1.2 Filmkonsumenten

När konkurrensen om konsumenternas tid och uppmärksamhet ökar, ökar också intresset för filmpublikens förändrade konsumtionsmönster. Flera studier har gjorts, såväl nationellt som internationellt, för att studera filmkonsumenternas beteenden och drivkrafter.

I rapporten *Vem såg filmen?* från Filminstitutet presenteras en undersökning där publiken fått rangordna ett antal olika motiv till att se en film. Absolut flest, 93 procent, instämmer i påståendet att de ser på långfilm för att ”få underhållning”. Därefter följer ”slappna av” med 81 procent och ”tänka på något annat”, 74 procent. De minst vanliga motiven är att ”hitta samtalsämnen” med 17

³³ *Publikens förändrade beteende*, Filminstitutet.

procent och ”bli allmänbildad”, 23 procent. Filminstitutet konstaterar att när publiken blir allt mer fragmenterad behövs fördjupad kunskap om vad som driver olika grupper, vad som styr publikens val och vad filmen betyder i olika människors liv. Kunskap om publiken blir därmed även en central faktor i formandet av filmpolitiken.

5.2 Utmaningar i den digitala eran

5.2.1 Den digitala utvecklingen och upphovsrätten

En förutsättning för att de som är med och skapar en film ska kunna ta betalt för sitt arbete är en väl fungerande upphovsrätt. Upphovsrätten innebär att upphovsmannen har en ensamrätt att framställa exemplar av sitt skyddade verk och att tillgängliggöra verket för allmänheten. Bestämmelserna finns i lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen).

Den tekniska utvecklingen har inneburit nya utmaningar för det upphovsrättsliga regelverket. Upphovsrättsligt skyddade verk kan kopieras snabbt och enkelt och överförs mellan olika länder. Lättillgängliga tjänster där konsumenten kan strömma film har växt fram och konsumenterna ser allt mer innehåll på mobila enheter som kan flyttas över landgränserna.

För att möta den tekniska utvecklingen uppdaterades upphovsrättslagen år 2005 vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/29/EG av den 22 maj 2001 om harmonisering av vissa aspekter av upphovsrätt och närstående rättigheter i informationssamhället. En översyn av sanktionssystemet skedde år 2009, vid genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/48/EG av den 29 april 2004 om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter.

Europeiska kommissionen har därefter, i december 2012, antagit ett meddelande om innehåll i den digitala inre marknaden (KOM(2012) 789 slutlig). I meddelandet aviserar kommissionen två parallella åtgärdsspår för att säkerställa en effektiv inre marknad inom upphovsrättsområdet. Det ena av dessa, ”Licenses for

Europe”, har utgjorts av branschsamtal som pågick under år 2013 i syfte att med berörda parter försöka nå fram till praktiska, frivilliga lösningar för att stimulera tillgång till kreativt innehåll på internet i Europa. Det andra spåret handlar om att se över och modernisera EU:s rambestämmelser om upphovsrätt. Den 6 maj 2015 kom kommissionens meddelande En strategi för en inre digital marknad i Europa (KOM(2015) 192 slutlig). I meddelandet aviseras att lagstiftningsförslag som minskar skillnaderna mellan nationella upphovsrättssystem och gör det möjligt för användare att i större utsträckning få tillgång till verk i hela EU kommer att komma före utgången av år 2015. På filmområdet handlar problemformuleringen om att konsumenter inte har tillgång till onlinetjänster som erbjuds i något annat än det egna landet eller att den som abonnerar på en sådan tjänst inte kommer åt tjänsten när personen befinner sig på resa i Europa. Upphovsrättens territoriella tillämpning och klareringssvårigheter är något som framhålls som skäl till detta. Samtidigt finns en medvetenhet om den roll exklusiva – geografiskt avgränsade – licenser har för att finansiera filmproduktion.

5.2.2 Olovlig hantering av film

I takt med att den digitala utvecklingen har gått framåt har också alltmer sofistikerade tjänster för illegal spridning av film (utan rättighetshavarnas tillstånd) växt fram. I Kulturdepartementets samtal med branschen redovisas att den olovliga hanteringen av film är ett omfattande problem och att de ekonomiska förlusterna som den medför får alltmer kännbara resultat för en hårt pressad bransch.

Filmer tillgängliggörs i dag illegalt via många olika kanaler. I en rapport från Boston Consulting Group konstateras att det tidigare inte var ovanligt att en film läckte redan under produktionsprocessen.³⁴ I takt med att produktionsbolagen infört säkrare rutiner för hantering av filmerna har detta dock blivit allt ovanligare. Det förekommer i stället att filmerna filmas av i biosalongen för att sedan spridas i andra fönster. Denna typ av avfilmningar håller oftast mycket låg kvalitet och intresset bland konsumenter är därför begränsat. Enligt uppgifter från svenska biografägare är avfilmning

³⁴ *Svensk filmmäring – Utveckling, utmaningar och möjligheter* (BCG)

mycket ovanligt i Sverige. Det största problemet kommer enligt rapporten senare i processen. I och med att en film finns tillgänglig hos återförsäljare för försäljning via dvd eller vod blir den i de flesta fall också snabbt tillgänglig via illegala sajter. Kvaliteten på den illegalt spridna produkten är då hög.

Tidigare kunde den absoluta merparten av illegal spridning av film relateras till olika fildelningstjänster, via vilka kopior av olovligt utlagda filmer laddades ner på slutanvändarens dator (illegal fildelning). Utvecklingen mot högre bandbredd och tillgång till bl.a. läsplattor har gjort det möjligt för konsumenter att i allt högre grad se film via streaming (dvs. strömning av film utan att kopior sparas på användarens dator). Utvecklingen av streamingtjänster har skett både legalt och illegalt och vid årsskiftet 2012/2013 gick filmkonsumtion via illegal streaming om illegal fildelning.³⁵

Det finns av naturliga skäl ingen exakt statistik över hur många som sett filmer via illegala sajter, men flera olika undersökningar har gjorts. I SOM-rapporten *Filmvanor och attityder 2013* görs uppskattningen att tittandet via illegala sajter uppgår till i snitt 11 filmer per person och år.³⁶ I *Filmåret i siffror* för 2014 bedöms 12 procent av filmkonsumtionen ske via en illegal sajt.

I rapporten *A profile of current and future audiovisual audience* från EU-kommissionen konstateras att illegal nedladdning av film är vanligare bland män, unga vuxna, boende i urbana områden och bland högutbildade.³⁷ Som motiv till den illegala konsumtionen anges i första hand kostnaden samt den bristande tillgängligheten. Många anger att en film kan vara intressant utan att motivera den kostnad det innebär att gå på bio, alternativt att en film inte finns tillgänglig på legala plattformar. Kommissionen lyfter särskilt frågan om s.k. svarta fönster som t.ex. när en film inte längre visas på biograferna men ännu inte blivit tillgänglig i andra legala visningsfönster.

Alltsedan genomförandet av direktivet om upphovsrätten i informationsområdet har ett antal åtgärder vidtagits för att öka möjligheten för rättighetshavarna att motverka olovlig hantering av

³⁵ *Svensk filmnäring* (BCG), s. 23. Statistik från Google trends.

³⁶ Se även SFI rapport *Vem såg filmen? - Analys av publiken till elva svenska långfilmer*.

³⁷ *A profile of current and future audiovisual audience*, EU-kommissionen 2014. Studien är genomförd i tio europeiska länder, dock inte Sverige, och analyserar filmpubliken ur olika perspektiv.

upphovsrättsligt skyddade verk på internet. Det har bl.a. klargjorts att kopiering för privat bruk av material som lagts ut på internet utan upphovsmannens tillstånd inte är tillåten och domstolarna kan på begäran av rättighetshavarna under vissa förhållanden besluta att en internetleverantör ska informera om identiteten på en abonnent bakom ett visst IP-nummer. För närvarande pågår en rättslig prövning där ett antal filmbolag yrkar att en internetleverantör vid vite ska förbjudas att ge sina kunder tillgång till vissa tjänster på internet.

På EU-nivå presenterade kommissionen den 1 juli 2014 meddelandet Mot ett förnyat samförstånd om säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter: En EU-handlingsplan (KOM(2014) 392 slutlig). Handlingsplanen, som inte innehåller några lagstiftningsförslag, tar sikte på verksamhet som i kommersiell skala gör intrång i immateriella rättigheter. Det föreslås t.ex. en ”följ pengarna”-strategi för att se till att det inte ska löna sig att ägna sig åt sådan verksamhet. Följ pengarna-principen är också något som också lyfts fram i strategin för en inre digital marknad i Europa (se ovan).

I nu gällande filmavtal avsätts 9 miljoner kronor årligen för stöd till insatser mot olovlig hantering av film (27 §). Resurserna förvaltas av Film- och tv-branschens samarbetskommitté och används för olika insatser i syfte att motverka illegal spridning av upphovsrättsligt skyddat material, t.ex. skolmaterial och kunskaps-sammanställningar.

6 Ekonomiska förutsättningar för filmproduktion

En films produktions-, distributions- och visningsled är fylld av ett stort antal aktörer med olika intressen såväl konstnärligt som ekonomiskt. I detta kapitel beskrivs finansieringen av i första hand svensk långfilm och hur de senaste årens utveckling av branschen fått omfattande ekonomiska konsekvenser som innebär stora utmaningar för produktionen av värdefull svensk film.³⁸

6.1 Finansiering av svensk långfilm

Finansieringen av en typisk svensk långfilm kan i de flesta fall beskrivas som ett lapptäcke. Det är inte ovanligt att det krävs upp emot tio finansiärer till ett långfilmsprojekt. Filmens distributör, någon regional filmproduktionsfond, ett tv-företag och någon eller några riskkapitalister blir normalt delägare/samproducenter. Därutöver kan det tillkomma stöd från något annat nordiskt filminstitut och från Nordisk film- och tv-fond, liksom investeringar från någon annan europeisk samproducent. Dessutom investerar producenten ofta hela sitt arvode och filmens förväntade överskott.

Filminstitutet är i de flesta fall den största finansiären och institutets beslut om produktionsstöd är ofta det första steget i en films finansiering. Liksom i de flesta länder som tillhör ett litet språkområde skulle svensk film i princip inte kunna produceras utan offentligt stöd. Samtidigt är inte avsikten att stödet i normalfallet ensamt ska finansiera en filmproduktion. Stödet syftar i

³⁸ Redogörelsen i detta avsnitt bygger i huvudsak på rapporten *Svensk filmnäring* av Boston Consulting Group, på Bengt Tolls rapport *Filmens framtida förutsättningar* och på uppgifter från Film- och TV-producenternas hemsida.

stället till att göra investeringskalkylen attraktivare genom att minska den ekonomiska risken för andra investerare.

Finansieringen av varje filmproduktion är unik men det går ändå att dela in svensk film i ett antal olika grupper.

Lång spelfilm med konsulentstöd

Av de långfilmer som produceras i Sverige varje år har normalt sett mer än hälften fått konsulentstöd via Filminstitutet. Tabellen nedan visar det genomsnittliga stödet för en långfilm som fått konsulentstöd. Tabellen visar att Filminstitutets produktionsstöd 2014 stod för närmare 40 procent av finansieringen.

Tabell 6.1 Genomsnittlig finansiering av långa spelfilmer med konsulentstöd 2014

Källa: Filmåret i siffror 2014, Filminstitutet

Typ av finansiering	Total andel	Andel per undergrupp av finansiärer
Skattelättnader	0,6%	0,6% utländska skattelättnader
Privat kapital	1,0%	0,5% svenskt kapital 0,3% svenskt privat bolag 0,2% utländskt privat bolag
Internettjänster	1,4%	
Tv	7,1%	5,2% svensk public service tv 0,9% svensk kommersiell tv 1,0% utländsk tv
Distributörer	2,0%	1,9% svensk distributör 0,1% utländsk distributör
Fonder	22,2%	12,2% regional fond 5,0% utländsk nationell fond 4,0% internationell fond 1,0% Utländsk regional fond
Producenter	22,9%	17,6% egeninsats 4,3% samproducent 1,0% utländsk samproducent
Filminstitutet	42,8%	

Lång spelfilm med automatstöd

I och med 2013 års filmavtal infördes det automatiska förhandsstödet. Syftet med stödet är att attrahera ytterligare medel till svensk långfilmsproduktion. Genom en högre förutsägbarhet än det konsulentprövade förhandsstödet skulle det bli enklare för producenten att hitta ytterligare finansieringskällor och fullt ut finansiera en produktion. Stödet tillfaller filmer med en stark publikpotential på den svenska filmmarknaden. Automatstöd kan utgå med maximalt 6 miljoner kronor per film.

Filminstitutet beslutade under 2014 att filmer som får automatstöd inte dessutom kan få förhandsstöd genom konsulentstöd. Skälet var att Filminstitutet kunde konstatera att de filmer som fått automatstöd inte bidrog i tillräcklig utsträckning till att nå filmavtalets grundläggande mål t.ex. när det gäller kvalitet, jämställdhet och mångfald. Av de filmer som fick automatstöd 2013 hade t.ex. ingen av de fem automatstödda filmerna kvinnlig regissör eller manusförfattare. År 2014 var siffrorna en kvinnlig regissör och två kvinnliga manusförfattare av sex stödda filmer. Detta kan jämföras med de långa spelfilmer som fått konsulentstöd 2013 där 38 procent av regissörerna var kvinnor liksom 46 procent av manusförfattarna. År 2014 var siffrorna för konsulentstödda filmer 50 procent kvinnliga regissörer och 61 procent kvinnliga manusförfattare. Filminstitutet konstaterar vidare att automatstödet inte heller bidragit till att attrahera nytt kapital till den svenska filmen, vilket var automatstödet primära mål.³⁹

Finanseringen av de långa spelfilmer som fått automatstöd skiljer sig från de filmer som fått konsulentstöd. Den tydligaste skillnaden ligger i att investeringarna från distributörer och tv-bolag är högre och Filminstitutets och de regionala fondernas insatser är lägre. År 2014 kom 23,2 procent av automatstödda filmers finansiering från distributörer jämfört med 2,0 procent för konsulentstödda filmer och 9,6 procent från tv-bolag jämfört med 7,1 procent för konsulentstödda filmer. Filminstitutets insatser var 2014 25,4 procent för automatstödda filmer och 42,8 procent för konsulentstödda. De regionala fondernas insatser var 2014 9,8

³⁹ *Utvärdering av automatiskt förhandsstöd*, Svenska Filminstitutet, maj 2015

procent för automatstödda filmer och 22,2 procent för konsulentstödda.

Långfilm utan produktionsstöd

Det görs varje år ett tiotal långa spelfilmer i Sverige helt utan produktionsstöd. Dessa filmer finansieras i normalfallet till över 80 procent av producenten själv tillsammans med ett eller flera tv-bolag.

Dokumentärfilm

Betydelsen av offentligt stöd är ännu viktigare för produktionen av andra kategorier av film än lång spelfilm. Lång dokumentärfilm är t.ex. i betydligt högre grad finansierad med förhandsstöd och bara ett litet fåtal har kommit till stånd utan stöd från Filminstitutet.

Dokumentärfilmen är också mer beroende av finansiering från tv-företagen, främst SVT. Till skillnad från långfilmen, där biografen ofta anses vara det primära visningsfönstret, görs dokumentärfilm oftare direkt för tv. De senaste årens utveckling tyder dock på att dokumentären stärker sin ställning även på biograferna. Dokumentären om *Palme*, *Searching for Sugar Man* och *Tusen bitar* har nått publiksiffror långt över 100 000.

6.2 Konsekvenser av ekonomiska utmaningar

De senaste årens utveckling har fått stora effekter på filmbranschens ekonomi och för förutsättningarna att finansiera enskilda filmprojekt. Framväxten av nya distributions- och visningsformer, som beskrivits i föregående kapitel, har påverkat samspelet mellan branschens aktörer och utmanar rådande affärsmodeller. När filmen hittar nya vägar till publiken – legala såväl som illegala – förändras de ekonomiska flöden som tidigare burit en stor del av kostnaden för filmproduktionen. Intäktskällor som tidigare varit centrala sinar utan att ersättas av något annat. Den mest genomgripande förändringen följer av den kraftigt minskande försälj-

ningen av dvd/bluray vilken medfört stora underskott hos såväl producenter som distributörer.

Möjligheten att nå ekonomisk vinst, eller att åtminstone inte gå med ekonomisk förlust, i ett filmprojekt har minskat kraftigt. Enligt statistik från 2012 är 78 procent av de långfilmer som produceras i Sverige olönsamma. Det innebär att intäkterna som når tillbaka till produktionsledet inte räcker för att täcka de totala produktionskostnaderna. Cirka 18 procent av filmerna uppnår en viss lönsamhet, men bara cirka fyra procent av filmerna når en lönsamhet på över 35 procent.⁴⁰

Flera utredningar och rapporter under senare år har beskrivit produktionsbolagens roll och villkor såväl i Sverige som i andra länder. Det är en förhållandevis entydig bild som ges och som visar både producenternas centrala betydelse i filmproduktionen och den utsatta ekonomiska situation produktionsbolagen ofta befinner sig i.⁴¹ Branschen är fragmenterad och domineras av små produktionsbolag utan tillräcklig ekonomisk kraft för att utveckla sin verksamhet. Av alla bolag som sysslar med film- och videoproduktion är det bara ett trettiotal som återkommande deltar i produktionen av svensk film. Samtidigt konstateras i flera av rapporterna att starka produktionsbolag är en förutsättning för en framgångsrik filmindustri. Erfarenheter från både Sverige och andra länder är att det i huvudsak är produktionsbolag som tillhör större koncerner, och som producerar för både film och tv, som i dag själva kan finansiera och utveckla nya projekt. De mindre, ofta konstnärligt starka bolagen, har svårt att klara detta utan stöd.

Att lönsamheten i branschen är hårt utsatt bekräftas av siffror från Handelns utredningsinstitut som visar att omsättningen för de produktionsbolag som i första hand ägnar sig åt produktion av långfilm minskat med 24 procent mellan 2012 och 2013. Inom tv-produktion har omsättningen minskat med 4 procent.⁴²

⁴⁰ The Boston Consulting Group (2014): *Svensk filmnäring* s. 13 f.

⁴¹ Redogörelsen av producentens villkor bygger bl.a. på betänkandet *Vägval för filmen* (SOU 2009:73), Bengt Tolls rapport *Filmens framtida förutsättningar*, rapporten *En riktig snyftare av wift Sverige*, rapporten *Svensk filmnäring* av Boston Consulting Group, *Hur överlever de egentligen? – Om ekonomin i svensk filmproduktion* av Film- och TV-producenterna och utredningen från den norska Kulturdepartementet *Åpen framtid – en utredning om ekonomin og pengastrømmene i filmbransjen*.

⁴² HUI Branschindex 2014

I flera av rapporterna beskrivs även konkurrensen mellan produktionsbolagen och andra aktörer som på olika sätt är involverade i produktionsprocessen. Produktionsbolaget anses av många ta den största ekonomiska risken men får samtidigt tillbaka den minsta delen av intäkterna. De flesta produktionsbolag har inte tillräckliga maktmedel i form av eget kapital för att kunna föra framgångsrika förhandlingar med andra finansörer – som distributörer, tv-företag och regionala filmproduktionscenter – om ägandet av filmens rättigheter. Resultatet blir att många produktionsbolag tvingas sälja stora delar av sina egna rättigheter för att säkra filmens finansiering. Som en konsekvens minskar producentens andel av filmens eftermarknad, dvs. inkomster från t.ex. försäljning av visningsrättigheter i olika fönster. Stora delar av producentens egna ersättningar används dessutom ofta som en del av filmens finansieringskapital och det är sällan filmen når en sådan lönsamhet att dessa investeringar återbetalas. Totalt sett innebär det att produktionsbolagen sällan får fullt betalt vilket i sin tur påverkar deras relation till andra aktörer som är beroende av ersättningarna från produktionsbolagen.

När produktionsbolagens intäkter begränsas till ersättningar för den direkta produktionen av film blir resultatet att produktionsbolagen ständigt måste vara i produktion. Ett projekt måste direkt avlösas av nästa. I samtal med branschen påtalar många att detta innebär att projekt går i produktion för tidigt och att resurserna för utveckling och kvalitetssäkring saknas, vilket påverkar kvaliteten negativt.

Produktionsbolagen lever alltså i hög grad av den kostnads-täckning som finns i budget. Det är vanligt att även regissör, manusförfattare och ibland även t.ex. fotograf och skådespelare satsar delar av sina ersättningar i filmens finansiering. Därmed drabbas även de ofta av utebliven ersättning.

Föreningen Film- och TV-Producenterna genomförde hösten 2014 en analys av tre svenska långfilmer med syftet att visa hur produktionsbolagen drabbas av den bristande lönsamheten. De tre filmer som studerats representerar tre olika typer av film med olika budget och publikestimater. I rapporten konstateras att möjligheten att gå med ekonomisk vinst är extremt låg. Av de tre exempel som analyseras är det enbart en av filmerna som gick på budget och som dessutom innebar viss *return of investments* till investerarna.

Gemensamt för filmerna är att det finns vissa centrala faktorer som påverkar det ekonomiska resultatet. Dels handlar det om huruvida den så kallade *contingency*⁴³ förbrukas eller inte under produktionen, dels nivån på det publikrelaterade efterhandsstödet. I rapporten konstateras att effekterna av dessa två faktorer blir allt mer avgörande i och med att andra ekonomiska faktorer påverkat lönsamheten negativt. Rapporten lyfter särskilt fram brister i de offentliga stöden, affärsmodellen och den vikande eftermarknaden.⁴⁴

Bl.a. till följd av dessa ekonomiska utmaningar pågår det nu en omfattande konsolidering av branschen både globalt och nationellt. I Europa skapas större produktionsbolag genom förvärv av framgångsrika lokala bolag men också genom att mindre bolag köps upp av internationella mediekoncerner. Även i Sverige sker det samgåenden mellan olika produktionsbolag för att skapa starkare strukturer och större handlingskraft. Ett exempel är Svensk Filmindustri köp av produktionsbolaget Tre Vänner. Bland de större produktionsbolagen på den svenska marknaden återfinns bl.a. de i grunden utlandsägda Filmlance, Eyeworks, NonStop Entertainment och Nordisk Film. Detta kan medföra en positiv utveckling i och med att stabiliteten och den ekonomiska bärkraften i produktionsbolagen stärks. Samtidigt finns en risk för att viljan att satsa på ”säkra kort” som uppföljare och adaptationer förstärks, vilket riskerar att begränsa originaliteten och mångfalden av berättelser.

⁴³ *Contingency* är den ekonomiska reserv, vanligtvis 10 procent av budgeten, som varje filmbudget måste innehålla för att kunna hantera eventuella oförutsedda kostnader.

⁴⁴ *Hur överlever de egentligen? – Om ekonomin i svensk filmproduktion* av Film- och TV-Producenterna 2014.

7 Internationell utblick

Alla länder i Europa har någon form av offentligt finansierad stödordning till filmen. Det rör sig i allt väsentligt om en kombination av flera typer av stöd; stöd till produktion, stöd till import, stöd till biografier, stöd till distribution och visning, stöd till filmpedagogisk verksamhet m.m. De övergripande motiven för stöden liknar dem i Sverige, nämligen att filmen är en viktig nationell kulturell angelägenhet som spelar stor roll för människor, och att det behövs en livskraftig bransch för att upprätthålla en tillräcklig kvalitet och volym i den inhemska produktionen. Utan offentliga insatser bedöms detta svårt att uppnå.⁴⁵

Nedan följer en kortfattad och översiktlig internationell utblick med utgångspunkt från några exempel.

7.1 Biobesök

I Sverige var år 2014 antalet biobesök 1,7 per person och år. Som jämförelse var motsvarande siffra 2012 i Frankrike 3,2, i Norge 4,5 och i Polen 1,0 biobesök per person och år. Marknadsandelen för svensk film på bio var 2014 25,1 procent. I Norge har andelen tidigare legat runt 18 procent men för 2014 har den ökat till 24 procent, vilket inte är långt efter Danmarks och Finlands 27 procent 2014. Det kan jämföras med Frankrike där andelen är hela 40 procent (2012) och i Polen 19 procent (2012).

⁴⁵ Innehållet i detta avsnitt baseras till stora delar på rapporten *Filmfinansiering* som Svenska Filminstitutet publicerade i september 2013.

7.2 Modeller för det offentliga filmstödet finansiering

När det gäller finansiering av stöd till produktion av film, finns i princip tre olika huvudmodeller (och kombinationer av dessa). En är finansiering direkt från statsbudgeten och/eller regionala och kommunala budgetar. Så är det ordnat i bland annat Norge, Danmark och Nederländerna. En annan finansieringsform är med pengar från statliga nationella lotterier. Så är fallet i Finland och i Storbritannien. En tredje modell är finansiering i form av särskilda skatter eller avgifter, som i Frankrike och Polen. Sverige har en kombination av finansiering via statsbudget, regionala offentliga aktörer, tv-bolag och en särskild avgift, biografavgiften. Sverige är unikt genom att filmavtalet är en frivillig överenskommelse mellan staten och ett antal parter i filmbranschen, och att biografavgiften är en del av denna frivilliga överenskommelse. I de flesta andra länder regleras finansieringen i lag eller förordning och stöden fördelas av en myndighet. I Danmark träffas en fyraårig överenskommelse mellan de politiska partierna i Stortinget, vilket garanterar stabilitet och långsiktighet. Bland undantagen från myndighetslösningen finns Sverige och Finland där en stiftelse har huvudansvaret för de nationella insatserna.

7.3 Storleken på de statliga insatserna

Jämförelser mellan olika länders nivåer på det offentliga stödet till filmen är svåra att göra. Det beror på att formerna och strukturerna skiljer sig åt och inte är direkt jämförbara. Stöd kan ges på såväl statlig som regional och kommunal nivå och stöden kan ha olika villkor; några är bidrag utan krav på motprestation, medan andra är regelrätta investeringar med andelar i kommande intäkter. Hur detta ska jämföras är oklart. Den översiktliga sammanställning för år 2012 som gjorts av Filminstitutet vad gäller den statliga finansieringen oavsett stödform och villkor, visar att Sverige per capita räknat ligger efter våra nordiska grannländer. Jämförelser mellan de nordiska länderna är emellertid även de vanskliga, eftersom det här, liksom i andra länder, finns skillnader när det gäller i vilken

utsträckning det tillförs regionala och privata pengar. Internationell statistik om helheten på stöden saknas i stor utsträckning.

7.4 Stödformer för produktion av film

I de flesta länder finns både selektiva stöd baserade på kvalitetsbedömningar och stöd baserade på någon mer eller mindre automatisk mekanism. Det svenska konsulentstödet är ett kvalitetsbaserat selektivt stöd som kan jämföras med de danska och norska konsulentordningarna och den nederländska motsvarigheten. Vissa länder har nämnder för selektiva beslut, exempelvis Frankrike. Även dramaserier kan i många länder (liksom i Sverige) komma ifråga för kvalitativa förhandsstöd, bl.a. i Frankrike och Danmark. Automatiska stöd finns både för förhands- och efterhandsstöd. I Frankrike finns exempelvis ett automatiskt förhandsstöd i form av en 20-procentig skatterabatt till producenten. Sverige införde 2013 ett automatiskt förhandsstöd baserat på en kombination av privat finansiering och estimat av framtida publiksiffror. Det danska automatstödet har avvecklats och ersatts av ett marknadsstöd som bestäms av en redaktion. I Norge liksom i Sverige finns ett automatiskt verkande efterhandsstöd, baserat på en films ekonomiska framgång. I många länder finns särskilda stöd för utveckling och satsningar på nya talanger.

7.5 Nordiska och europeiska stöd

Utöver de nationella stöden finns flera stöd på nordisk och europeisk nivå. I Norden finns Nordisk Film och TV Fond med säte i Oslo, som delfinansierar såväl spelfilm som dokumentärer och dramaserier för tv, samt arbetar med spridning av nordisk film och med talangutveckling. År 2013 fördelade fonden knappt 75 miljoner NOK i olika stöd.

Europarådet skapade 1989 fonden Eurimages för europeiska samproduktioner. Fonden, med säte i Strasbourg, har 36 medlemsländer, däribland Sverige, och en årlig budget på 25 miljoner euro.

Inom EU:s stödprogram Kreativa Europa finns delprogrammet MEDIA, som kompletterar nationella insatser för fortbildning,

utveckling, distribution och filmfestivaler. I varje medlemstat finns en egen s.k. Media-desk som representerar programmet och samverkar med de nationella aktörerna. MEDIA har en årlig budget på drygt 800 miljoner euro.

7.6 Skatteincitament

I allt fler länder i Europa införs olika former av skatteincitament. Syftet är att attrahera utländska filminspelningar så att arbetstillfällena skapas i det egna landet och att därmed kompetens, infrastruktur och kapacitet för den egna filmproduktionen upprätthålls och utvecklas⁴⁶. De incitament som förekommer i andra länder är av tre slag⁴⁷:

- Skatteavdrag för investeringar i film
- Skattelättnader på avkastningen
- Återbetalning av lokalt spenderade medel

Skattelättnader för nationella samproducenter kan ske genom att skatteavdrag medges för avkastningen på investeringar i filmproduktioner. I Frankrike sker det genom att produktionsbolaget inte behöver betala skatt för vinst upp till 20 procenten av produktionskostnaderna.

Återbetalning i procent av lokalt spenderade medel kallas vanligen ”rabatter”, och sker genom att producenten redovisar vad som bekostats i landet. Island återbetalar 20 procent av de lokala utgifterna och Irland 28 procent, Belgien upp till 30 procent. Länder som Ungern och Tjeckien återbetalar 20 procent av de lokala kostnaderna och har dessutom lågt prisläge för studioresurser och lokal arbetskraft. Det har inneburit att många produktionsbolag, även svenska, väljer att lägga omfattande inspelningar i dessa länder.

Skatteincitament finns idag i nästan hälften av EU:s medlemsstater: Irland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland, Italien, Tjeckien, Ungern, Litauen, Malta, Bulgarien och Belgien. Utanför

⁴⁶ *Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe*, European Audiovisual Observatory, Dec 2014

⁴⁷ De engelska begrepp som används i AVO:s rapport är ”Tax Shelter”, ”Tax Credit” respektive ”Rebate”.

EU har bl.a. Island, Kanada, USA, Mexiko, Jamaica, Brasilien, Sydafrika, Sydkorea, Thailand, Singapore, Australien och Nya Zeeland olika skatteincitament⁴⁸.

⁴⁸ Uppgifterna om länder är hämtade från den norska rapporten *Utredning av insentiveordninger for film- og TV-produktion*, Oslo Economics för Kulturdepartementet i Norge, april 2014.

8 Samtal med branschen

Under 2014 genomförde Kulturdepartementet en omfattande process i form av samtal, arbetsgrupper och konferenser i syfte att lägga grunden till en ny filmpolitik. Deltagarna kom från vitt skilda delar av branschen: skådespelare, finansiärer, tv-chefer, producenter, biografägare, vod-leverantörer, regissörer, manusförfattare och distributörer, som bidrog med sin personliga kunskap och kompetens i samtalen. En mängd olika aspekter av svensk films utveckling och utmaningar har lyfts fram och diskuterats i arbetet. I det följande ges en sammanfattning av huvudragen i dessa diskussioner. Här tecknas en omfattande bild av de utmaningar som branschen står inför. Bilden visar ett antal vägval och frågeställningar som är centrala i utformningen av framtidens filmpolitik. Dessa har varit avgörande för de förslag som lämnas längre fram i denna promemoria.

8.1 Kulturpolitiken och filmen – bredda eller avgränsa?

Filmen som kulturyttring spelar en väsentlig roll för många människor. För dessa är film endast till en liten del film på bio och film som traditionell spelfilm. Den digitala utvecklingen har ändrat förutsättningarna för filmskapande och i grunden påverkat vårt förhållande till den rörliga bilden.

Många deltagare i processen framhöll att utvecklingen av den rörliga bilden ställer nya krav på definitioner och avgränsningar. I en miljö där rörlig bild skapas av alla överallt, uppstår nya frågor om hur ett statligt stöd till film ska formuleras och utvecklas. Flera deltagare efterlyste en breddning av synen på film, medan andra betonade behovet av avgränsning till vad som skulle kunna

beskrivas som mer traditionella filmiska former. De flesta önskade förtydliganden av vad som är kulturpolitikens, och i förlängningen filmpolitikens, ansvar och möjligheter.

8.2 Konstnärligt eller kommersiellt?

Det finns en tendens att återkommande tala om en klassificering av film i bred/publik/kommersiell film å ena sidan och smal/konstnärlig/olönsam, å andra. Många framhöll under samtalen att det är en ofruktbar uppdelning och att man ytterst sällan – eller aldrig – i förväg kan veta hur en films publika eller kommersiella framgång blir. Det handlar snarare om ambitioner eller uttalade mål. Många uppfattade att dagens system polariserar mellan konst och kommers, och att mellanfilmerna, där de oväntade möjligheterna sägs finnas, är förlorarna. Några deltagare förespråkade särskilda satsningar på lågbudgetproduktioner, både som en värdefull satsning i sig och som talangutvecklingsinsats. Andra lyfte behovet av storfilmssatsningar, i syfte att få genomslag för svensk film både nationellt och internationellt. Med i bilden finns att svenska dramaserier har stora internationella framgångar och goda framtidsutsikter, vilket olika aktörer menade behöver stimuleras genom kulturpolitiken. En viktig fråga är hur bedömningssystemen bättre än i dag ska anpassas till det individuella projektets ambitioner och mål, snarare än till att placera projektet i ett av två förutbestämda fack.

8.3 Kulturpolitik eller näringspolitik?

Som en följd av diskussionen om fältets uppdelning ställs återkommande frågan om film är konstnärligt skapande eller affärsverksamhet? Var hör den mest hemma, i kulturpolitiken eller i näringspolitiken? Oftast landar diskussionen i att film är både och. Ett tydligt tecken på det är att filmbranschen utgör en central del i det som brukar kallas de kulturella och kreativa näringarna. Några av processens deltagare såg behov av att stärka näringen/branschen som ett prioriterat område för filmpolitiken. Andra efterfrågade ett tydligare kulturpolitiskt fokus där utgångspunkten för filmpolitiken är konsten, kulturarvet och tillgängligheten.

Främjande av filmen har inte bara kopplingar till främjande av näringen, utan också till bland annat utbildningsfrågor, finansiella frågor och främjande av Sverige utomlands. I samtalen återkom flera deltagare till frågan om hur former för diskussioner över politikens områdesgränser skulle kunna utvecklas.

8.4 Automatik eller kollegial kunskap i bedömningsprocesserna?

Den grundläggande diskussionen om stödfördelning kan förenklat beskrivas på följande sätt: Å ena sidan fanns åsikten att det är marknadens privata aktörer som genom sina finansieringsbeslut gör de bästa bedömningarna av vad som kan förväntas bli en framgångsrik film. Ett sådant synsätt talar för ett system med automatiska stödformer, dvs. statens insatser ses som schablonlägg till finansieringsbeslut fattade av marknaden. Å andra sidan fanns åsikten att det är professionellt verksamma individer i sektorn som utifrån sina egna erfarenheter och kunskaper bäst kan avgöra vad som kan bli en framgång. Ett sådant synsätt talar för ett selektivt system med exempelvis beslutande konsulenter eller nämnder. Förståelsen av innebörden i begreppet framgång och i begreppet kvalitet skiljer sig åt mellan de två synsätten och Sverige har länge haft en kombination av bägge (konsulenter, automatstöd, PRS). Under processens gång fördes ofta samtal om hur balansen mellan olika principer och kriterier i stödsystemen ska se ut i framtiden för att på bästa sätt främja utvecklingen av värdefull svensk film.

8.5 Centralisering eller decentralisering i bedömningsprocesserna?

Omsorgen om att de statliga insatserna ska riktas mot de mest värdefulla projekten är stor och utbredd. Då står inte bara principer och kriterier för bedömning i fokus, utan även strukturer för bedömning och beslut. Diskussionen har bl.a. handlat om huruvida en för hela sektorn samlad bedömning i ett gemensamt organ skulle kunna öka träffsäkerheten i stödbesluten, eller om en mångfald av beslutsfattare bättre skulle uppnå målet att främja värdefull film.

Flera av processens deltagare argumenterade exempelvis för en ”direktion” där alla beslut om produktionsstöd från Filminstitutet skulle fattas. Direktionen, menade man, skulle ha överblick, kunna förutse framgångar och ha ett repertoarperspektiv. Mot detta stod tanken att kommittébeslut tenderar att vara konservativa genom att de bygger på minsta gemensamma nämnare. Verklig förnyelse, menade dessa deltagare, bygger på accepterande av oförutsägharheten i konstnärlig verksamhet. Detta skulle tala för att många olika beslutsfattare med olika utsiktspunkter är att föredra framför en direktion.

8.6 Stora eller små aktörer?

Sedan flera år har trenden i den offentliga stödgivningen varit att rikta ökat stöd till ett begränsat antal projekt, producerade av mer etablerade produktionsbolag. Syftet har varit att skapa en mer stabil och hållbar produktionsmiljö. Denna inriktning hade både anhängare och motståndare bland processens deltagare.

Några av processens deltagare uttryckte oro för att dagens etablerade produktionsbolag, särskilt de som utgör delar av större koncerner, alltför ofta satsar på säkra kort och att det outhärliga, nyskapande och utvecklande och i framtiden framgångsrika, ofta frodas i de små miljöerna. Ur myllan av mindre produktionsbolag kan större växa, menade man, och på så sätt skulle en mer dynamisk utveckling gynnas.

Konsolideringstrender i branschen innebär nya och förändrade förutsättningar som flera av processens deltagare ansåg att politiken måste ta hänsyn till. I diskussionen framfördes bl.a. oro över att utvecklingen skulle leda till än mer försämrade förutsättningar för att få fram svenska originalmanus för långfilm. Några menade att argumenten för satsningar på stora och etablerade aktörer behöver omprövas när de större aktörerna blir delar av resursstarka internationella koncerner, som ofta har starka kopplingar i distributions- och visningsleden.

8.7 Etablerade filmskapare eller nya talanger?

Flera röster menade att framgångsrika regissörer, manusförfattare, skådespelare m.fl. har för få möjligheter att i Sverige få fram tillräckliga resurser för att driva sina projekt och för att kunna leva på dem. Enligt detta synsätt leder dagens förhållanden till, och kommer att fortsätta leda till, utflyttning av de mest begåvade och publikt attraktiva upphovspersonerna. Vissa menade att det är de redan etablerade regissörerna, manusförfattarna och producenterna som är mest framgångsrika i att skapa publik film av hög kvalitet och efterfrågade därför andra prioriteringar vid Filminstitutets stödgivning. Flera deltagare diskuterade samtidigt om ökade satsningar borde göras på dem som redan bedöms framgångsrika eller på dem som bedöms kunna bli det, dvs. talangutveckling. I detta sammanhang fördes också en diskussion om ansvarsfördelning mellan det nationella och det regionala.

8.8 Upphovsmännens ställning?

I den hittillsvarande stödgivningen har stort fokus legat på produktionsbolagens och producentens roll i tillkomsten och spridningen av film. Upphovsmännen har aldrig varit representerade som part i filmavtalet. I det nuvarande filmavtalet sägs producenten inte bara ha det ekonomiska utan även det konstnärliga huvudansvaret för produktionen. Det har av vissa tolkats som en nedvärdering av exempelvis regissörens, manusförfattarens och skådespelarens betydelse för det konstnärliga resultatet. Samarbetet mellan producent och upphovsmän är vanligtvis gott, men prövas allt oftare av branschens ekonomiska utmaningar. En fråga som flera av processens deltagare ställde var i vad mån framtidens filmpolitik skulle kunna stärka upphovsmännens ställning.

8.9 Tillgänglighet och distribution?

Tillgängligheten oavsett kanal (bio, dvd/bluray, vod) är central för hur en film når ut. I det nuvarande systemet är resurserna för spridning av filmer som får stöd osäkra. Ofta tas beslut om plan och budget för lansering och spridning i ett sent skede och lanse-

ringen bygger till övervägande del på biograflansering. Flera deltagare beskrev hur filmer som fått stöd mött svårigheter att nå ut via biografer. När den kommersiella bedömningen från distributör och biograf blir tveksam eller negativ blir sättningen marginell, dvs. ett fåtal salonger, på ett fåtal platser och på udda tider. Deltagare såg det som början på en ond cirkel där den svaga exponeringen på bio ledde till svagt genomslag i andra fönster. Många påtalade också att rådande fönsterpraxis, där vidare spridning efter biograflanseringen vanligen sker tämligen sent, motverkar spridningen framför allt i de legala alternativen.

Hur film som produceras med offentligt stöd ska kunna ses av så många som möjligt blev en livligt diskuterad fråga. Den berör bl.a. biografkulturens utveckling och villkor, affärsmodeller för distributörer och produktionsbolag samt samverkan mellan distributörer och produktionsbolag. Många efterfrågade ökade insatser för att filmer som ur ett publikhänseende betraktas som smalare, eller filmer från andra språkområden än de nordiska och anglosaxiska, bättre än i dag görs tillgängliga för en bredare publik. Några av deltagarna väckte i detta sammanhang förslag om någon form av nationalscen för filmen. En sådan, menade man, skulle kunna vara både fysisk i form av utpekade biografer, och elektronisk i form av en plattform på nätet.

8.10 Kompetens och infrastruktur?

Av stor betydelse för svensk films framtid är tillgången på kompetenta individer i alla led. Det gäller hela bredden av kreatörer och hantverkare och bygger bl.a. på att en tillräckligt omfattande produktionsverksamhet äger rum i Sverige. En avgörande faktor är utbildning och fortbildning. I diskussionen påtalades att behovet av fortbildning är stort, men att utbudet av kvalificerade kurser i former som fungerar för yrkesverksamma är begränsat. Den omfattande verksamhet med korta avancerade kurser för yrkesverksamma som Dramatiska institutet i Stockholm bedrev fram till början av 2000-talet, har bara i begränsad omfattning kunnat ersättas med fristående kurser inom dagens högskola.

Det rådde enighet om att en förutsättning för att utveckla och behålla kompetens är att arbetsmarknaden för de yrkesverksamma

utvecklas. Det gäller i hög grad alla de specialister som behövs för en filmproduktion: fotografer, tekniker, scenografer, maskörer, rollsättare, stuntpersoner, ljudtekniker, ljussättare, efterbearbetningspersonal, 3D-animatörer, grafiska designers, för att nämna några. När allt fler länder i Europa konkurrerar med skatteincitament, s.k. *fiscal incentives*⁴⁹, och när globala aktörer kan finansiera och placera sina produktioner där villkoren är förmånligast, påverkar det lokaliseringen av filmproduktionernas olika delar. Företag inom den svenska tekniksektorn påverkas negativt av den priskonkurrens som skatteincitament i andra länder medför, menade flera deltagare. Själva infrastrukturen i form av teknikuthyrning, efterbearbetningsfaciliteter, filmstudior och all den yrkeskompetens som är knuten till dessa riskerar att försvagas.

Många påtalade betydelsen av att stärka Sveriges förmåga att attrahera utländska filmproduktioner. Om det inte kan ske med skatteincitament, så är tillgången till finansieringskapital och relevant och kompetent personal avgörande. Marknadsföring av kompetenser och inspelningsmiljöer är då en nyckelfaktor.

Frågorna om tillgång på kompetens och en tillräckligt stark infrastruktur för filmen var med andra ord mångbottnade, och svaren måste sannolikt sökas inom flera politikområden.

8.11 Mjuka eller hårda pengar?

Investeringar i filmprojekt är vanligen förknippade med hög finansiell risk. Avkastningen är genomsnittligt låg, om ens någon. Ändå finns ett fåtal investerare som vågar ta risken. Återkommande diskuteras inom branschen vilka åtgärder som skulle kunna öka incitamentet att investera i filmprojekt. Det publikrelaterade stödet, som i sin nuvarande form infördes år 2000, ansågs av de flesta av processens deltagare spela en helt avgörande roll för en films finansieringsmöjligheter. Några få ville dock helst se det avskaffat.

Det automatiska förhandsstödet är det senaste exemplet på stöd som syftar till att attrahera investerare, dock med ett bland delta-

⁴⁹ Se rapport från European Audiovisual Observatory: <http://www.obs.coe.int/en> och vidare under publikationer 2015: *Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe*.

garna omdiskuterat resultat. Flera av deltagarna poängterade att investeringsviljan hos privata investerare är beroende av att en stor del av en films finansiering sker med direkt, ovillkorat stöd och med stöd och investeringar som återbetalas med låg prioritet vid fördelning av intäkterna – det som brukar kallas mjuka pengar. Då minskar risken för de privata hårda pengarna, som har högsta prioritet vid fördelningen av intäkter. Förslag framfördes om att införa räntefria produktionslån och statliga lånegarantier samt om en gemensam investeringsfond, finansierad av staten och branschen. Oenighet rådde kring frågan om och i vilken grad privata investeringar ska prioriteras i relation till offentligt finansierade investeringar från regionala produktionsfonder och public service-television i samband med återbetalning av investerat kapital och vid fördelning av vinst.

8.12 Barn och unga!

Sedan länge har barn och unga lyfts fram i filmpolitiken, både genom särskilda satsningar på t.ex. skolbio och genom specialregler som öronmärkt stöd till produktion av barnfilm och fördelaktiga PRS-regler. Det rådde enighet bland processens deltagare om att framtidens filmpolitik fortsatt bör främja tydliga satsningar på produktion och spridning av film för barn och unga. Det förekom även krav på en ambitionshöjning när det gäller svensk barnfilm, liksom på ett ökat engagemang när det gäller barns eget skapande och förståelse av film och media i dagens värld. Flera deltagare menade att varje kommun borde ha en egen filmverkstad och bedriva systematisk kompetensutveckling för lärare i filmfrågor.

9 Filmpolitikens inriktning och utformning

9.1 Filmens roll och politikens ansvar

Svensk film och filmproduktion har de senaste åren präglats av stora framgångar. En Oscar 2013 för Malik Bendjellouls *Searching for Sugar Man*, följt av priser vid festivalerna i Cannes och Venedig för Ruben Östlunds *Turist*, respektive Roy Anderssons *En duva satt på en gren och funderade på tillvaron. Hundraåringen som klev ut genom fönstret och försvann* har setts av mer än en och en halv miljon biobesökare i Sverige och är därmed en av de mest sedda svenska filmerna genom tiderna. Filmer som Anna Odells *Återträffen* och Gabriella Pichlers *Äta, sova dö* har bidragit till det offentliga samtalet om viktiga frågor. Flera svenska barnfilmer har nått publiksiffror på över 200 000 biobesökare. Antalet biobesök på svensk film är högt (4,1 miljoner 2014) liksom svensk films marknadsandel (25,1 procent 2014). Svenska dramaserier, t.ex. *Äkta människor* och den svensk-danska samproduktionen *Bron*, har gjort såväl nationell som internationell succé. Digitaliseringen av biograferna och framväxten av nya visningsfönster har inneburit att film i dag är mer tillgänglig för människor än någonsin tidigare. Den ökade tillgången till digitala kameror och nya sociala nätverk har dessutom inneburit att den rörliga bilden, i ett bredare perspektiv, blivit en självklar och central del i kommunikationen mellan människor.

Samtidigt står svensk film- och dramaproduktion inför stora utmaningar. Samma visningsformer som öppnar för en ny tillgänglighet för konsumenterna medför också stora påfrestningar på de etablerade affärsmodellerna. Det ekonomiska trycket på branschens aktörer ökar vilket får genomgripande betydelse för möjligheten att skapa och producera värdefull svensk film.

Film i alla dess former är en av de viktigaste uttrycksformerna i vår tid. Rörliga bilder gestaltar och förmedlar en mångfald berättelser om mänskligt liv och når ut till de allra flesta oavsett ålder och bakgrund. Rörliga bilder gläder oss, underhåller oss och skapar närhet och insikt. Rörliga bilder kan vara oroande och provocerande. Med uppfordrande och angelägna teman, kan film inspirera till diskussioner och omprövning av sådant vi tagit för givet. Det hjälper oss att utvecklas.

Film och andra rörliga bilder ger oss inblick i människors liv och tankar, i andra kulturer, tider och platser. Ett brett utbud av filmer bidrar till vidgade vyer och ökad tolerans för det som är nytt och okänt. Genom ett brett utbud av filmer skapas berättelser som talar till varje individ oavsett kön, könsidentitet, etnisk tillhörighet, trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder. För många, t.ex. de nationella minoriteterna och andra minoritetsgrupper, kan filmen vara en bärare av identitet och språk och en länk mellan människor och generationer.

En konstform som når så många, som handlar om så mycket – som berör – är en väsentlig del av yttrandefriheten och har stor betydelse för vår demokrati. I detta ligger såväl grunden för filmpolitiken som skälen för statens insatser.

Sverige är en liten marknad och ett litet språkområde. Utan gemensamma insatser är det inte möjligt att långsiktigt upprätthålla en hög inhemsk nivå på självständig produktion och distribution av en mångfald av filmer – för biografer, television, vod eller andra visningsfönster. En för låg nivå äventyrar filmens kulturella och demokratiska roll. Därför är filmen en gemensam politisk angelägenhet. Därför ska staten stödja svensk film.

9.2 Filmpolitikens inriktning

Förslag: Filmerna är en konstform som ska ses som en väsentlig del av yttrandefriheten och därmed en av förutsättningarna för en fungerande demokrati.

Kvalitet, förnyelse och tillgänglighet ska fortsatt vara den övergripande inriktningen för filmpolitiken.

Filmen har stor betydelse både som konst och som näring. Det råder enighet om filmens viktiga roll i samhället. Politiken på filmens område ska medverka till att många röster och berättelser kommer till tals genom rörliga bilder, och når många olika publikers via många olika kanaler. En stark, mångfacetterad och livskraftig filmkultur är en självklar del av yttrandefriheten. Detta är ett avgörande och starkt motiv till det statliga filmstödet. Samtidigt är filmbranschen en viktig näring och näringsaspekten är viktig för att förstå grundläggande affärsmodeller och maktstrukturer i sektorn.

Sedan lång tid finns en samsyn vad gäller stora delar av filmpolitikens inriktning. Utgångspunkten är de övergripande kulturpolitiska målen. Utifrån dessa formulerades inriktningen för filmpolitiken i propositionen *Bättre villkor för svensk film* (prop. 2012/13:22). Denna övergripande inriktning är fortfarande relevant, men behöver återkommande tolkas och förstås i ljuset av omvärldsförändringar och politiska ställningstaganden.

Kvalitet, förnyelse och tillgänglighet ska därmed fortsatt vara den övergripande inriktningen för filmpolitiken och de statliga insatserna bör även fortsättningsvis främja

- produktion och utveckling av värdefull svensk film,
- spridning och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet,
- ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas,
- internationellt utbyte och samverkan på filmområdet,
- barns och ungas kunskap om film och rörlig bild och deras eget skapande,
- jämställdhet och mångfald på filmområdet.

Mot bakgrund av den vision för filmen som beskrivits ovan ska det till detta läggas att filmen är en konstform som ska ses som en väsentlig del av yttrandefriheten och därmed en av förutsättningarna för en fungerande demokrati.

9.2.1 Avgränsningar

Förslag: Filmstödet ska ha ett öppet och brett uppdrag vid stöd till utveckling och ett mer avgränsat uppdrag vid stöd till produktion.

Filmpolitiken bör även i framtiden stimulera och bidra till utvecklingen av filmkonsten och till att värdefull film når så många människor som möjligt. Det innebär att publiken och tillgängligheten står i centrum tillsammans med förutsättningarna för det filmiska gestaltandet och för de kreativa processerna. Vidare betyder det att sektorns infrastruktur, i form av kompetenta individer, livskraftiga företag, relevanta utbildningar och forskning, liksom professionella nätverk och sammanslutningar, är viktiga vid politiska överväganden. Förenklat uttryckt är målet med filmpolitiken att publiken ska få tillgång till värdefull film. För att nå målet är branschen och dess aktörer de viktigaste medlen. Utan en välfungerande bransch är det inte möjligt att skapa värdefull film.

Som en följd av den snabba teknikutvecklingen för skapande av film samt för filmens visning och spridning har själva begreppet ”film” blivit föremål för diskussion. Det är i dag rimligt att vidga tolkningen av begreppet och i stället tala om ”rörliga bilder”.

Samtidigt som det är önskvärt att kulturpolitiken på filmens område är framsynt, gränsöverskridande och omfattar nya former, är det realistiskt och nödvändigt med vissa avgränsningar. Det är rimligt att filmstödet har ett öppet och brett uppdrag när det gäller utveckling, men ett mer avgränsat när det gäller produktion. Utvecklingsarbete ses därmed som en utforskande, prövande och stundtals experimentell fas, ibland med oförutsägbart utfall. Däremot bör stöd till produktion i första hand främja former som står på fastare och mer etablerad grund. På liknande sätt bör filmpolitiken främja nya vägar och experiment för visning och spridning av film, samtidigt som biografupplevelsen värnas och stärks. För genomförande och produktion av sådant som ligger utanför denna avgränsning finns inom kulturpolitiken flera andra vägar; till exempel Kulturbryggan, Konstnärsnämnden, Statens kulturråd, regionala aktörer och dessutom privata stiftelser.

9.2.2 Kvalitetsbegreppet

Förslag: En films kvalitet ska värderas utifrån angelägenhetsgrad, hantverksskicklighet och originalitet.

Politikens inriktning att främja värdefull film innebär att god kvalitet är central. Kvalitet kan vara av många olika slag – experiment och nyskapande kan vara en ingång, publik attraktionskraft en annan. Kvalitet kan finnas i alla delar av en films tillkomst. Kvalitet i filmens alla processer, från utveckling till visning, ska vara i fokus för statens insatser på filmens område.

Kvalitetsbegreppet debatteras återkommande och då refereras inte sällan till kvalitetsdefinitionen i det första filmavtalet från 1963.⁵⁰ Denna definition äger stor giltighet än i dag och ligger till grund för Filminstitutets dagliga arbete. Under 2014 formulerade Filminstitutet, utifrån 1963 års kvalitetsdefinition, tre begrepp som ska vara vägledande i deras fortsatta bedömningar av kvalitet. Det handlar om filmens *angelägenhetsgrad*, *hantverksskicklighet* och dess *originalitet*.⁵¹ Vad som är god kvalitet måste ständigt ifrågasättas, utmanas och diskuteras. De tre begrepp som Filminstitutet formulerat är en väl fungerande bas för en sådan diskussion. Begreppen kommer därmed att vara vägledande även i den framtida filmpolitiken.

Angelägenhet kan förstås på många olika sätt; att en film bidrar till förnyelsen av filmkonsten, att den behandlar viktiga ämnen, att den tilltalar en stor publik, att den främjar internationalisering och mångfald samt att den utgör en viktig del i det offentliga samtalet är några exempel.

Att en film är *hantverksskickligt* genomförd innebär att professionaliteten hos dem som skapar filmen i alla dess delar är hög. Den kan komma till uttryck i en skicklig dramaturgi, ett kongenialt foto, inspirerande regi, komplex eller avskalad design av ljud, ljus

⁵⁰ I 1963 års filmavtal anges en rad faktorer som kan vara avgörande i kvalitetsbedömningen: "...förnyelse av filmens uttrycksmedel och formspråk, angelägenhetsgraden i filmens ärende, intensiteten eller fräschören i dess verklighetsuppfattning eller samhällskritik, graden av psykologisk insikt och andlig nivå, lekfull fantasi eller visionär styrka, episka, dramatiska eller lyriska värden, den tekniska skickligheten i manus, regi och spel samt övriga artistiska komponenter hos film."

⁵¹<http://sfi.se/sv/om-svenska-filminstitutet/Publikationer/Omvarldsanalys-och-uppfoljning/>

och scenografi, framträdande skådespeleri, djuplodande research, dokumentär närvaro, medryckande musik, fascinerande animationer och effekter och mycket annat.

Originalitet kan uttryckas i att filmen tillför nya sätt att arbeta, gestalta, berätta eller interagera med publiken dvs. att den inte stelnar i redan beprövade former och koncept.

Bedömningen av en films kvalitet bör utgå från en sammanvägning av dessa tre aspekter, och resultera i en helhetsbedömning. Olika filmer kan därmed uppvisa olika profiler och ha varierande kvalitativa tyngdpunkter i en eller flera av kriterierna. Förståelsen för kvalitet blir på det här sättet öppen för diskussion och tolkningar och bjuder därmed in olika aktörer och individer att delta i meningsutbyten. Det främjar det viktiga samtalet om filmen och filmkulturen och blir vägledande för genomförandet av filmpolitiken.

9.3 Framtidens filmstöd

I det följande behandlas den övergripande utformningen av filmpolitiken under fem rubriker. Under rubriken "Utveckling och kontinuitet" beskrivs ett flertal stödformer med syftet att utveckla filmkonsten, skapa hållbara arbetsvillkor för produktionsbolag och kreatörer samt för att utveckla kunskaper och kompetenser i branschen. I avsnittet "Produktion", beskrivs olika avgränsningar och stödmekanismer för att stimulera svensk filmproduktion. Avsnittet "Spridning" innehåller beskrivningar av ett till produktionen kopplat lanseringsstöd, utveckling av ett fönsterstöd och biografstöd. Under "Filmkulturell verksamhet" behandlas översiktligt huvuddelen av de filmkulturella frågor som i dag ryms i ett direkt uppdrag från staten till Filminstitutet. Slutligen, under rubriken "Internationalisering", återfinns förslag om fortsatt arbete med att stärka internationell samverkan, bl.a. genom Europeiska unionen.

9.3.1 Utveckling och kontinuitet

Utveckling

Förslag: Framtidens filmstöd ska lägga en större andel resurser på utveckling i ett brett perspektiv. Utveckling ska ses som ett område där gränsöverskridande och experiment i nya format och tekniker möjliggörs lika väl som fördjupning i mer traditionella former. Det ska vara möjligt för produktionsbolag och professionellt verksamma – både som individer och i olika konstellationer – att söka och erhålla utvecklingsstöd och stöd för talangutveckling.

En grundläggande utmaning för filmsektorn och för filmpolitiken är hur en gynnsam utveckling av svensk film kan upprätthållas och stärkas. Svensk film och svensk dramaproduktion står internationellt stark. Den har goda förutsättningar att konkurrera med sin höga konstnärliga nivå och professionalitet. Samtidigt sker en omfattande utveckling på näraliggande områden som speldesign, konvergerande medier och olika nätbaserade plattformar för produktion och spridning av en mångfald olika former av rörliga bilder. Tillsammans utgör allt detta ett växande landskap, som är en rik och inspirerande miljö för experiment, utveckling och innovation. Gränserna mellan de olika delarna är och bör vara otydliga. Nya idéer på ett område kan leda till utveckling på ett annat. Individer rör sig ofta fritt mellan olika delar. Det gynnar både konstnärlig och affärsmässig utveckling.

Framtidens filmstöd bör ha stor öppenhet för experiment och utveckling utanför det traditionella. Nyskapande försök ska kunna få resurser till att utvecklas i ett första steg, innan dess bärkraft avgörs. Även fördjupning och utveckling av traditionella genrer och format behöver stimuleras, så att filmen inte stelnar i etablerade former och format. Det är rimligt att professionella kreatörer av olika slag – både som individer och i olika konstellationer – ska kunna få stöd för att utveckla projekt utan att ett produktionsbolag är inblandat från början. Samtidigt ska även produktionsbolag stimuleras till att ta ledande roller i utvecklingsarbetet, ofta i den

s.k. triangeln producent, regissör, manusförfattare, och till utveckling av talanger.

Kontinuitet och utveckling av branschen

Förslag: Ett särskilt efterhandsstöd eller referensfilmsstöd baserat på framgångar från ett eller flera tidigare projekt ska införas. Framgången ska inte bara bedömas utifrån biografipublikens storlek utan också utifrån andra kriterier.

Bedömning: Framtidens filmstöd bör fortsatt innefatta ett företagsstöd till oberoende produktionsbolag, baserat på en portfölj av framtida projekt. Det nuvarande producentstödet, som för producentens räkning fonderar ett särskilt publikrelaterat stöd, bör behållas.

En förutsättning för utvecklingen av filmen är kontinuitet i verksamheten. Det gäller både för produktionsbolag och för kreatörer. Ett grundläggande problem för de verksamma inom den oberoende produktionssektorn är att allt mindre av en films finansiering förutses komma från dess exploatering. Produktionsbolagen är i ökande grad beroende av att rättigheter säljs bort i ett tidigt skede för att finansiera själva produktionen. Överskott som kan överbrygga svackor i verksamheten är sällsynta. Det leder vanligen till knappa resurser i utvecklingsfasen. Många vittnar om att filmer går i produktion för tidigt – innan de är färdigutvecklade – och att detta innebär kvalitetsproblem.

Den svenska produktionssektorn möter en allt osäkrare marknad. Branschen har under några år konsoliderats, vilket inneburit att flera små eller medelstora svenska produktionsbolag köpts av ett fåtal internationellt baserade företagskoncerner med intressen i flera led. Dessa koncerner har möjlighet att investera i produktioner som blir innehåll i koncernernas egna spridningskanaler. Konsultföretaget Boston Consulting Group har i sin rapport om den svenska filmnäringen påpekat att utvecklingen bland annat riskerar att leda till att satsningar på ”säkra kort” dominerar och att

det finns ”risk att breda massor av konsumenterna ställs inför ett mer homogent utbud av film.”⁵²

För de små och medelstora produktionsbolagen som verkar utanför – men ofta i samarbeten med – dessa strukturer är tillgången på långsiktig finansiering av verksamheten en överlevnadsfråga. Det företagsstöd som ingår i 2013 års filmavtal är utformat för att stötta de oberoende produktionsbolagen och underlätta kontinuitet. Utgångspunkten för företagsstödet är en portfölj av kommande filmprojekt. Stödet stimulerar framförhållning och kreativitet, dvs. en aktiv producentroll, och bör därför finnas kvar även i framtiden.

Även dagens producentstöd, som är ett publikrelaterat stöd baserat på biografintäkter där pengarna fonderas för produktionsbolagets räkning, bör finnas kvar. Producentstödet är ett bra incitament för ett aktivt lanseringsarbete och för självständigt och kontinuerligt arbete med nya projekt.

Det behövs ökade möjligheter till kontinuitet i framför allt de mindre produktionsbolagens verksamhet. Stödformer behöver utvecklas som premierar inte bara höga publiksiffror på bio, utan också de producenter och kreatörer som producerar film som värderas högt i andra fönster och på annat sätt, exempelvis genom festivalframgångar och genom höga omdömen av kritikerkåren. Ett sådant stöd skulle premiera nyskapande och bidra till att minska strömlinjeformning. En form för stödet kan vara ett referensfilmstöd där olika framgångsfaktorer vägs samman för att utgöra grunden för beslut om efterhandsstöd. Stödformen har vissa likheter med den första stödformen i 1963 års filmavtal, kvalitetspremien.

Talanger, utbildning och kompetensutveckling

Förslag: Regeringskansliet ska erbjuda ett forum där berörda parter, bland andra de konstnärliga högskoleutbildningarna och filmbranschen, kan diskutera gemensamma utmaningar i syfte att stärka professionell kompetensutveckling.

⁵² Svenska Filmmärningen – utveckling, utmaningar & möjligheter, s 29. The Boston Consulting Group 2013

Regeringskansliet ska tillsammans med Filminstitutet ta initiativ till samtal med de regionala produktions- och resurscentrumen i syfte att stärka arbetet med talangutveckling. En särskild stödform för att stimulera företag att ta emot praktikanter bör också övervägas.

Den framtida utvecklingen av filmen är nära förknippad med utveckling av talanger och med möjligheter till utbildning och fortbildning. Tillgången till stimulerande miljöer, vare sig det är i skolan, i den lokala föreningen, på folkhögskolor och högskolor eller i olika formella och informella nätverk är av stor betydelse, liksom tillgången till praktikplatser. Kommuners och regioners roller när det gäller att skapa goda förutsättningar för talangutveckling är viktiga.

På flera håll i landet tar regionerna ansvar för att finna och utveckla nya talanger. Det sker bland annat i Västra Götalandsregionen, där man tidigare drivit det s.k. Rookie-projektet, och i Norrland där Norrbotten och Västerbotten samarbetar i ett särskilt talangutvecklingsprojekt.⁵³ Även Stockholmsregionen är aktiv och var den första regionen som deltog i projektet Moving Sweden tillsammans med Filminstitutet och SVT.⁵⁴

På kommunal nivå sker viktigt arbete i framför allt skolan, där film dels utgör en del av undervisningsmaterialet, dels är en form för faktainsamling och redovisning. Ett antal gymnasier har profilering mot media och utgör en grund för vidare utbildning på området. I flera kommuner och län finns filmverkstäder där ungdomar får hjälp med att utveckla sin förmåga på filmens område, exempel på det är Filmbasen i Stockholms län⁵⁵.

Film och media är också föremål för några folkhögskolors utbild. Bland de sedan länge etablerade finns Skurups Folkhögskola⁵⁶ och Kalix Folkhögskola⁵⁷.

Det finns två lärosäten som specifikt utbildar för film, Akademin Valand (tidigare Filmhögskolan) vid Göteborgs universitet⁵⁸

⁵³ <http://www.filmpoolnord.se/projekt/>

⁵⁴ <http://www.sfi.se/sv/varastod/Produktionsstod/Moving-Sweden/>

⁵⁵ <http://www.filmbasen.se/>

⁵⁶ <http://skurupsfolkhogskola.se/Utbildningar/Filmlinjen/tabid/281/Default.aspx>

⁵⁷ <http://www.kalix.fhsk.se/utbildningar/i-kalix/film-tv-produktion/>

⁵⁸ <http://akademinvaland.gu.se/om-valand/film>

och Stockholms dramatiska högskola vid Stockholms konstnärliga högskola⁵⁹. Här ges även fristående kurser lämpade som fortbildning för i branschen professionellt verksamma. Utbudet av fortbildning är emellertid begränsat och formerna inte alltid anpassade till de yrkesverksammas förutsättningar när det gäller tid och närvaro. Lärosätena själva och branschen är väl medvetna om behoven, liksom om svårigheterna att finna praktikplatser för de studerande inom programutbildningarna.

Den nationella filmpolitiken bör underlätta utveckling av talanger och kompetens i filmbranschen. Regeringskansliet ska därför, tillsammans med Filminstitutet, ta initiativ till samtal med de regionala produktions- och resurscentrumen i syfte att stärka miljöer där talanger kan utvecklas och grunden läggas till professionell verksamhet inom filmkulturen. Särskild uppmärksamhet ska ägnas frågor om fortbildning och praktik.

Regeringskansliet ska även medverka till att underlätta en gynnsam utveckling, genom att erbjuda forum för gemensamma samtal mellan de konstnärliga högskoleutbildningarna och filmbranschen. En särskild stödform för att stimulera företag att ta emot praktikanter bör övervägas.

9.3.2 Produktion

Förslag: Mottagare av produktionsstöd ska ha tillräcklig erfarenhet av att genomföra projekt med konstnärlig kvalitet, hantverkskicklighet och ekonomisk kontroll. Filminstitutet bör inför beslut om stöd och i relation till projektets krav, pröva produktionsbolagets förmåga att hantera kvalitetsfrågor och komplexa frågor om juridik, arbetsmiljö och ledarskap.

Att göra en film är ett komplicerat projekt, såväl konstnärligt som logistiskt, finansiellt och tekniskt. Vid större långfilmsprojekt och dramaserier är ett stort antal individer engagerade och produktionsbolagets förmåga att hantera komplexa frågor om juridik, arbetsmiljö och ledarskap sätts på prov. Immaterialrättsliga och

⁵⁹ <http://www.stdh.se/>

arbetsrättsliga frågor på en globaliserad marknad och kvalificerade riskbedömningar behöver förhandlas och avgöras, rimliga arbetsvillkor för alla inblandade behöver säkerställas, för att nämna något. Den offentliga stödandelen i projekten är ofta väsentlig och kan uppgå till belopp på närmare tio miljoner kronor. Det är rimligt att en mottagare av sådana stöd har tillräcklig kunskap och erfarenhet av att genomföra projekt med konstnärlig kvalitet, hantverkskicklighet och ekonomisk kontroll.

I 2013 års filmavtal stipuleras att det är etablerade producenter som kan komma ifråga för förhandsstöd. Med etablerad producent avses i avtalet sådan fysisk person som har producerat antingen minst två långfilmer eller två dramaserier eller en långfilm och en dramaserie. Produktionerna ska ha genomförts utan anmärkning av teknisk eller ekonomisk art.

Dessutom ska enligt 2013 års filmavtal en etablerad producent vara professionellt verksam i film- och tv-branschen och vara knuten till ett produktionsbolag som har film- och tv-produktion som sin huvudsakliga verksamhet. Filminstitutet får göra undantag från kravet på etablerad producent och bevilja stöd till producent som inte uppfyller kraven.

Det är rimligt att förhandsstöd till större långfilms- och dramaserieprojekt inom ramen för framtidens filmstöd ges till producenter och produktionsbolag med tillräcklig erfarenhet. Filminstitutet bör utforma egna kriterier för vad som ska betraktas som tillräcklig erfarenhet. Kriterierna bör utgå från en helhetsbedömning av ett filmprojekts samlade erfarenheter och kompetenser. Filminstitutet bör, liksom i dag, ha till uppgift att bedöma när kriterierna är uppfyllda och när undantag kan göras. Det är angeläget att Filminstitutet etablerar en flexibel tillämpning så att isteg av nya kompetenta producenter och produktionsbolag inte försvåras och så att oberoende producenters ställning stärks.

Förhandsstöd

<p>Förslag: Framtidens produktionsstöd ska i huvudsak gå till spelfilm, dokumentärfilm, långfilm, kortfilm, novellfilm och animation, för visning på biografer, spridning på dvd/bluray, i tv</p>
--

och i digitala visningstjänster. Produktionsstöd ska även i begränsad omfattning kunna gå till dramaserier.

Förhandsstöd bedömt utifrån kvalitativa kriterier ska även framöver vara den ekonomiskt enskilt största formen av filmstöd. Kriterierna ska vara utformade så att de främjar mångfald och jämställdhet.

Utgångspunkten för filmpolitiken är filmens möte med publiken. Avgörande för mötet är fungerande distributionsvägar och inte minst tillgången till värdefull film av alla de slag. Utan produktion finns det ingen film att sprida. Därför är stöd till produktion en avgörande del i filmpolitiken och i utformningen av filmstödet. Produktion av film är kostnadskrävande, vilket innebär att avgränsningar och prioriteringar av stöd till produktion är nödvändiga. Av den anledningen bör produktionsstöden också ha en snävare avgränsning än utvecklingsstöden.

Traditionella format- och genrebegrepp står alltså starka och framtidens filmstöd bör därför huvudsakligen gå till spelfilm, dokumentärfilm, långfilm, kortfilm, novellfilm och animation. Dessa format och genrer är under kontinuerlig utveckling och hybridformat är vanligt förekommande (dramadokumentärer, ”mockumentaries”, datagenererade spelfilmer m.fl.). Produktionsstöd ska även i begränsad omfattning kunna gå till dramaserier.

Motivet till det statliga filmstödet är att främja värdefull svensk film. Det innebär att den största delen av stödresurserna ska fördelas utifrån kvalitetskriterier. Genom åren har olika former använts av Filminstitutet för att i förväg bedöma kvaliteten hos ett filmprojekt. Fram till 1993 var det olika jurygrupper som fattade beslut, därefter infördes särskilt anställda filmkonsulenter. En tanke med konsulentsystemet var att skapa tydlighet och synlighet i beslutsfattandet och att underlätta ett offentligt samtal om preferenser och prioriteringar i den statliga stödgivningen. Systemet kan sägas ha fungerat rimligt bra, men har också kritiserats för att vara alltför inriktat på filmer som inte lyckats publikt och för att personkemin mellan konsulent och den sökande – snarare än projektets faktiska kvalitet – kan påverka stödbeslut. Kritiken liknar den som riktats mot vissa av de tidigare jurygrupperna, som kritikerna menade var forum för kohandel och oheliga allianser.

Något perfekt system för urval och beslut om förhandsstöd på kvalitativ grund går knappast att finna. Det är därför rimligt att debattera och återkommande justera och ompröva system och kriterier för kvalitetsbedömningarna. Stor vikt ska då läggas vid de övergripande målen att främja jämställdhet och mångfald. Intressanta jämförelser kan göras med det kriteriesystem – *Diversity Guidelines* – som tillämpas av British Film Fund⁶⁰. Utformningen av beslutssystemen bör vara en fråga för Filminstitutet som, i samverkan med intressenterna, har att svara för den statliga stödverksamheten. Se vidare i kapitel 10 om styrning.

Marknadsbaserat stöd

Förslag: Ett marknadsbaserat förhandsstöd införs. Stödet baseras på en professionell bedömning och begränsas till tillgängligt ekonomiskt utrymme efter att det publikrelaterade stödet fördelats. Marknadsstödet ersätter dagens automatstöd, som avvecklas.

I det nu löpande filmavtalet infördes ett automatiskt förhandsstöd, vars syfte var att stärka finansieringen av projekt som av externa finansörer bedömdes ha en stor marknadspotential. Förhoppningen var att på detta sätt attrahera nya pengar till filmproduktionen. Initiativtagarna till automatstödet menade att automatstöd, i kombination med konsulentbedömt stöd och publikrelaterat efterhandsstöd (PRS), skulle skapa möjligheter att producera vad man kallar publika flaggskeppsfilmer, vilket innebär betydligt större projekt än vad som vanligen kan finansieras i Sverige. Så har emellertid inte blivit fallet. Automatstödet har kommit att hamna i motsatsställning till det konsulentbedömda förhandsstödet och konkurrerar om det ekonomiska utrymmet. Det publika utfallet för flera av de automatstödda filmerna har dessutom kraftigt avvikit från de i förväg uppskattade publiksiffrorna och det ekonomiska utfallet för finansörerna har därmed blivit klen. Till det kommer att den automatiska stödgivningen försämrats

⁶⁰ <http://www.bfi.org.uk/supporting-uk-film/funding-filmmakers>

måluppfyllelsen vad gäller jämställdhet i stödgivningen. Den rimliga slutsatsen är att automatstödet ska avvecklas.

Det är ändå angeläget att utifrån kvalitetskriteriet *angelägenhetsgrad* även fortsättningsvis ha ett förhandsstöd som i högre grad än dagens konsulentstöd utgår från en films publika potential. Ett sådant stöd bör grundas på en professionell bedömning gjord av individer med hög kompetens när det gäller marknadsaspekterna av film. Som exempel på sådant stöd kan nämnas det danska marknadsstödet⁶¹, där en professionell redaktion beslutar om stöd. Detta marknadsstöd kan samtidigt tjäna som buffert i finansieringen av publikrelaterade efterhandsstöd. Ett sådant stöd skulle skapa trygghet och förutsägbarhet för de projekt som genomförs. (Se vidare om Efterhandsstöd i nästa avsnitt).

Efterhandsstöd

Förslag: Det publikrelaterade stödet (PRS) ska finnas kvar, men den kulturella profilen stärks genom att film baserad på svenskt originalmanus liksom barn- och ungdomsfilm ska ha gynnsammare regler. Filminstitutet ska utreda möjligheterna att även låta publika framgångar i andra fönster än biografvisning ligga till grund för PRS.

Bedömning: Filminstitutet bör överväga om det finns andra kulturpolitiskt angelägna aspekter som bör stärkas i PRS-systemet, t.ex. när det gäller animerad film för vuxna.

En av flera utmaningar för den svenska filmproduktionen är den svenska marknadens begränsade storlek och svårigheten att få en tillräckligt hög nivå på intäkter från filmens exploatering. Branschens aktörer vittnar samstämmigt om hur alltmer av produktionsekonomin måste hämtas hem i produktionsfasen. Det minskar utrymmet för en tillräckligt gedigen utvecklingsfas och leder till bristande kontinuitet.

Allt fler produktionsbolag, producenter och kreatörer tvingas tidigt sälja rättigheterna till sina verk och produktioner och får

⁶¹ http://www.dfi.dk/Branche_og_stoette/Stoette/Produktion-og-udvikling/Spillefilm--markedsordningen.aspx

därmed ofta endast en marginell andel av filmens framtida intäkter. Det är angeläget att utformningen av framtidens filmstöd motverkar dessa tendenser och att det offentliga filmstödet till produktionsbolagen ska tillgodoräknas produktionsbolaget som egen och intäktsgrundande andel vid fördelning av framtida intäkter. Filminstitutet bör följa hur offentligt finansierade finansiärer som public service och regionala filmfonder agerar i fråga om intäktsandelar i filmer som erhåller statligt stöd.

En viktig faktor i produktionsekonominns finansiella kalkyler är tillgången till efterhandsstöd baserat på filmens publika framgångar, publikrelaterat stöd (PRS). För många produktioner och produktionsbolag är PRS det som skiljer en ekonomisk förlust från ett nollresultat eller till och med en liten vinst. PRS är i sin enklaste form ett rakt marknadsstöd baserat på kommersiell framgång på biografier. Genom att införa gynnsammare regler för barn- och ungdomsfilm har PRS fått en viss kulturpolitisk profil. I ett framtida PRS-system ska denna profil stärkas genom att även film baserad på svenskt originalmanus premieras på motsvarande sätt. Denna angelägna typ av film har allt svårare att finna finansiering och kommer med gynnsammare PRS-regler sannolikt få större möjligheter att förverkligas och nå publiken.

Filminstitutet bör också överväga om det finnas andra kulturpolitiskt angelägna aspekter som bör stärkas i PRS-systemet, t.ex. när det gäller animerad film för vuxna. Vidare bör Filminstitutet utreda möjligheterna att även låta publika framgångar i andra fönster än biografvisning ligga till grund för PRS.

Vid flera tillfällen har prognoserna för utbetalning av PRS slagit fel. Paradoxen är att när det går bra för svensk film på bio uppstår problem i stödsystemet. Det har medfört ekonomiska påfrestningar på stödsystemet och krävt förhandlingar mellan filmavtalets parter. För producenter och finansiärer har ändrade PRS-regler inneburit kännbar ekonomisk osäkerhet. Problemen blev särskilt tydliga i samband med att det publikrelaterade stödet under 2014 slog i taket. Svårigheter att anpassa stödet till förändringar i omvärlden och en oroande grad av osäkerhet kring dess framtida utfall medför väsentliga svårigheter för produktionsbolag och finansiärer. Liknande konstruktioner bör framöver undvikas. Det betyder att alla former av stöd som lämnas i efterhand och som bygger på olika former av faktiskt marknadsutfall i form av publiksiffror, brutto-

intäkter och liknande, ska vara säkrade med minst två års framförhållning. Förändringar av filmstöden ska vara väl förankrade i sektorn och inte ändra grunderna för inom sektorn redan ingångna produktionsavtal eller fattade produktionsbeslut.

För att lösa detta dilemma föreslås att en koppling skapas mellan ett nytt, marknadsbedömt förhandsstöd och PRS. De pengar som återstår när PRS betalats används för marknadsstödet, som därmed kan komma att variera i omfattning. Eftersom marknadsstödet beslutas innan ett projekt genomförs, skapas därmed tydlighet för producent och finansärer när de fattar sina beslut. Den totala summan som fördelas på marknadsgrunder förblir därmed oförändrad, eftersom summan av PRS och marknadsstödet blir konstant. Andelen produktionsstöd som fördelas på kvalitativa grunder påverkas däremot inte.

9.3.3 Filmkommissionsverksamhet

Förslag: Ett särskilt stöd för filmkommissionsverksamhet vid de regionala filmproduktionscentrumen införs.

Tillgången till värdefull svensk film är beroende av en välfungerande filmproduktion och därmed filmbransch. Utan professionella aktörer med stor erfarenhet inom alla de yrkeskategorier som filmskapande kräver är det inte möjligt att utveckla en högkvalitativ filmproduktion. Många europeiska länder har de senaste åren infört olika typer av skattelättnader för filmproduktion, delvis för att gynna den inhemska produktionen men framför allt för att locka utländska produktioner till det egna landet. Ytterligare länder, bl.a. Norge, har genomfört utredningar för att analysera konsekvenserna av införande av sådana system i det egna landet.⁶² Något förslag om skattelättnader för filmproduktion läggs inte fram i denna promemoria.

I den pressade ekonomiska situation som filmbranschen befinner sig är varje möjlighet till besparing viktig för t.ex. val av inspelningsplats. Det finns flera exempel på svenska produktioner som av

⁶² *Utredning av insentivordninger for film- og tv-produksjon*, Oslo Economics/Kulturdepartementet (2014).

dessa skäl valt att förlägga sin inspelning till andra europeiska länder där olika typer av skattelättnader erbjuds. Samtidigt avgörs val av inspelningsplats aldrig enbart av ekonomiska skäl. Tillgång till professionell kompetens liksom unika miljöer är också av stor betydelse.

För att stärka och upprätthålla kvaliteten i svensk filmproduktion är det angeläget att antalet filmproduktioner i Sverige fortsätter att ligga på en hög nivå. Detta har betydelse även ur ett Sverigefrämjarperspektiv och för svensk besöksnäring. Marknadsföringsvärdet av filmproduktion förlagd i Sverige och svenska miljöer är stort. Exempelvis har BBC:s Wallanderproduktion i Skåne, de internationella Stieg Larsson-filmatiseringarna och de tyska Inga Lindström-filmerna haft en stor marknadsföringseffekt med tydliga turistströmmar som följd. Ett särskilt stöd bör därför införas för att stärka den filmkommissionsverksamhet som bedrivs av de regionala filmproduktionscentrumen i syfte att öka antalet utländska produktioner i Sverige.

9.3.4 Spridning

Förslag: Filminstitutet ska undersöka i vad mån villkor vid stödgivning kan säkerställa god tillgänglighet för visning och spridning av de filmer som får stöd.

En grundläggande kulturpolitisk målsättning är att det ska råda god tillgänglighet till film. Det gäller all värdefull film: svensk, utländsk, nyproducerad liksom filmer ur vårt filmarv. Det statliga stödet till utveckling, produktion samt restaurering och digitalisering av filmarvet innebär höga förväntningar på tillgänglighet för de filmer som erhåller dessa stöd. Det är rimligt att all film som erhållit offentligt stöd i någon form ska vara lätt att hitta och se. Det talar för att villkoren i stödgivningen ska motverka att filmer under perioder hindras från visning genom inlåsansade rättighetsöverenskommelser. Det kan exempelvis gälla filmer som tagits ner från biografvisning, men ändå inte släppts för andra visningsformer, eller filmer som fått stöd till kostsam restaurering och ändå hindras från cinemateksvisningar eller visningar inom filmstudioverksamheter. Filminstitutet bör undersöka i vad mån villkor vid stödgivning kan säker-

ställa god tillgänglighet för visning och spridning av de filmer som får stöd.

Enligt flera bedömare behövs även en sökplattform för filmer, oavsett distributör och vod-tjänst. Filminstitutet bör fortsatt undersöka hur ett sådant system skulle kunna fungera.

Lansering

Förslag: Beslut om produktionsstöd ska kopplas till ett grundläggande lanseringsstöd, så att producent och distributör redan från början har överblick över vad de kan åstadkomma för att nå ut med filmen. Stödet ska vara teknikneutralt.

Vägarna för en film att nå publiken är många; biograf, tv, dvd/bluray, olika digitala beställtjänster, och – utöver dessa – även illegala kanaler. Publiken är ofta selektiv i sina val. Olika urvalsmönster kopplade till bostadsort, ålder och utbildning har studerats⁶³. Distributionssystemen, affärsmodellerna och den fysiska infrastrukturen spelar en väsentlig roll, liksom publikens kunskap om film och möjligheter att välja. Grunden för en lyckad spridning av en film är dess kvalitet och att dess publik får vetskap om dess existens och att det är lätt att få möjlighet att se den. Allt oftare grundläggs en films framgång redan på idéstadiet. Genom exempelvis olika former av mikrofinansiering och forum för följare på sociala medier kan en potentiell publik byggas upp i ett tidigt skede.

Frågor om lansering avgörs i dag vanligtvis när filmen väl är färdig eller nästan färdig. Distributören avgör då efter samråd med producenten hur stora resurser som kan satsas och vad de ska användas till. Visserligen är storleken på satsningarna regelmässigt små i jämförelse med de lanseringsbudgetar som förekommer vid lanseringen av exempelvis amerikanska storsäljare, men det handlar vanligtvis om flera miljoner kronor. Utöver detta kan en distributör ha investerat i produktionen med ett s.k. garantibelopp på kanske två till fyra miljoner kronor. Lanseringskostnaderna och

⁶³ Se exempelvis *Vem såg filmen? – Analys av publiken till elva svenska långfilmer*. Svenska Filminstitutet 2015.

garantibeloppet har högsta prioritet vid fördelningen av intäkter, vilket i de flesta fall innebär en liten och osäker utdelning för producenten. För att skapa ett starkt incitament för producenten att medverka i lanseringen av sin film ska därför producenten kunna erhålla ett lanseringsstöd redan i samband med förhandsstödet. Det stärker lanseringen så att kunskap om filmen kan nå ut tidigare och i flera fönster. Det minskar riskerna för distributören och gynnar producentens utfall vid fördelning av intäkterna, vilket i sin tur bidrar positivt till kontinuitet i produktionsverksamheten. Stödet ska vara teknikneutralt.

Fönster

Förslag: Filminstitutet ska utreda om det är möjligt att under en begränsad tid införa ett stöd vars syfte är att minska den ekonomiska risken vid tidigarelagd lansering i andra fönster än biograf och vid simultana lanseringar.

Lanseringen av en film följer traditionellt en etablerad fönsterpraxis. Först och exklusivt är i dag biograffönstret, där de största intäkterna finns att hämta. Det är här distributören har störst möjlighet att få tillbaka sina garantibelopp i produktionen, och det är här som producenten i princip, i bästa fall, kan få tillbaka hela eller delar av satsat kapital, kapital som sedan fördelas vidare till filmens finansierare. Hittillsvarande fönsterpraxis har visserligen bejakat att film kan lanseras i andra fönster än biografen, men den har inte annat än i undantagsfall tillåtit samtidig lansering i flera fönster eller kortade begränsningstider. Drivkraften är det faktum att de viktigaste intäkterna kommer från biograferna och att ledande aktörer inom biografmarknaden och distributionen bedömer att alltför tidiga fönstersläpp skulle minska dessa intäkter till förfång för alla produktionens intressenter. De ekonomiska riskerna med ett tidigt fönstersläpp överskuggar enligt detta synsätt möjligheterna till ökad spridning och förhoppningen om ökade intäkter genom en samlad lansering i flera fönster.

Samtidigt har denna fönsterpraxis lett till att det för många filmer uppstår ett tidsglapp mellan biografen och efterföljande fönster, ett "svart fönster", vilket medför att den olovliga sprid-

ningen av filmen i princip ges exklusivitet under en period. Detta talar för en flexibel hållning i fönsterfrågan och att producent, distributör och biografägare (och i förekommande fall tv och vod-aktörer) ska stimuleras till att åstadkomma individuella lösningar för enskilda titlar, så att varje film får goda möjligheter att nå ut till sin publik via olika legala fönster. Erfarenheterna från olika försök till samtidiga lanseringar är dock ännu alltför begränsade för att branschens aktörer ska kunna dra några säkra slutsatser.

Filminstitutet bör därför utreda om det är möjligt att under en begränsad tid införa ett stöd vars syfte är att minska den ekonomiska risken vid tidigare lagd lansering i andra fönster än biograf och vid simultana lanseringar.

Biografer

Förslag: Framtidens filmstöd ska innefatta stöd till upprustning av befintliga biografer, till nyetablering av biografer på mindre orter där biograf saknas och till komplementbiografer. Stödet bör utformas så att det stimulerar samverkan med kommunal och regional kulturverksamhet samt underlättar för filmfestivaler.

Biografkulturen står stark i Sverige. Antalet biobesök ligger sedan många år stabilt mellan 15 och 18 miljoner per år. Nya biografer byggs och biografens roll som kulturhus och arena för olika evenemang har vuxit. Det offentligt finansierade digitaliseringsstödet till biografer har, tillsammans med branschens egna insatser, haft stort och nästan hundra procentigt genomslag. Detta har öppnat nya möjligheter för olika typer av attraktiva evenemang utöver filmvisning.

Den expansiva utvecklingen sker framför allt i större städer. Närmare trettio kommuner saknar emellertid biograf. Ur kommersiell synvinkel bedöms underlaget på dessa platser vara för litet och biografer i näraliggande kommuner anses kunna fånga upp behovet. För tillgång till en breddad repertoar finns i vissa fall skäl att etablera en s.k. komplementbiograf. Företrädare för flera av Sveriges filmfestivaler har framfört att de har svårt att få tillgång till biosalonger på lämpliga tider när festivaler ska genomföras eller

turnera i landet. Små privata aktörer med ambitionen att etablera en lokal biograf har svårt att finansiera projektet, och många kommuner är obenägna eller saknar resurser att satsa. Ur tillgänglighetsperspektiv är det angeläget att så många kommuner som möjligt har en lokal biograf, med fördel kopplad till ett lokalt kulturhus där bibliotek, lokaler för konstnärlig verksamhet, föreningsliv, verksamheter för barn och unga och folkbildning är en naturlig del.

Olovlig hantering av film

Förslag: När de medel som avsatts för insatser mot olovlig hantering av film inom ramen för 2013 års filmavtal är förbrukade ska Filminstitutet avgöra om, och i så fall hur, ett fortsatt stöd till detta ändamål bör utformas.

I nu gällande filmavtal avsätts 9 miljoner kronor årligen för stöd till insatser mot olovlig hantering av film. Resurserna förvaltas av Film- och tv-branschens samarbetskommitté och används för olika insatser i syfte att motverka illegal spridning av upphovsrättsligt skyddat material. Kommittén har bl.a. tagit fram skolmaterial och kunskapssammanställningar och driver vissa rättsliga processer. De resurser som avsatts har ännu inte använts fullt ut vilket innebär att det i dag finns medel reserverade för detta ändamål även en tid framöver. När dessa medel är förbrukade bör Filminstitutet avgöra om, och i så fall hur, ett stöd till insatser mot olovlig hantering av film ska utformas. Det kan t.ex. handla om insatser för att sprida information och om att stödja utvecklingen av lagliga alternativ.

9.3.5 Filmkulturell verksamhet

Bedömning: Inom dagens filmpolitik ryms stöd till en rad olika filmkulturella verksamheter. Dessa bör fortsätta och stärkas. Det handlar bland annat om stöd till film i skolan, publikarbete, visningsorganisationer, festivaler och filmarvet.

Publikarbete

Framtidens filmstöd ska fortsatt lägga stor vikt vid att nå ut med filmer och filmkulturellt arbete av olika slag. Särskild vikt bör läggas vid att nå barn och unga.

Kunskaper om film, alltifrån eget skapande till filmers tillkomst och drivkrafterna bakom, är av största vikt i dagens medialiserade värld. Sverige har en lång tradition av framgångsrikt filmpedagogiskt arbete, där olika aktörer som Filminstitutet, FilmCentrum, Folkets Hus och Parker, Våra Gårdar och Folkets Bio spelat stor roll tillsammans med många biografföreståndare och landets många filmstudior. Stödet till publikarbete för att nå nya grupper är en viktig del i det filmkulturella arbetet, liksom stöd till film i skolan och filmkreatörers möjligheter att delta inom koncept som ”skapande skola”.

Visningsorganisationer, festivaler

Framtidens filmstöd ska liksom i dag innefatta stöd till import och visning av värdefull film. Det ska bland annat ske genom stöd till visningsorganisationer, till festivaler och till import av värdefull film. Inrättandet av tillgängliga scener och plattformar för visning av hela utbudet av offentligt stödda svenska filmer ska stimuleras.

Tillgängligheten till värdefull film gäller både svensk och utländsk film. För många filmer är visningsperioden på biografen kort och tillgängligheten i andra kanaler splittrad. Via vod-tjänster finns ett mycket stort utbud fördelat på flera olika plattformar. Det är emellertid svårt för publiken att få kännedom om andra filmer och dramaserier än de som uppmärksammas i media. Det gäller inte minst de kanske femhundra filmer som årligen når Sverige utan att visas på bio. Även de filmer som visats på bio kan vara svåra att hitta, när de väl lämnat bioograferna.

För att bredda utbudet av film är det angeläget att stödja import och visning av värdefull film som inte har en självklar plats i ett kommersiellt utbud. Det gäller inte minst filmer från andra områden än det dominerande anglosaxiska. Här spelar visningsorganisationer och festivaler en mycket viktig roll.

Filmarvet

Filmkulturen innefattar ett för varje dag allt mer omfattande filmarv. Framtidens filmstöd ska liksom i dag innefatta satsningar på att ta tillvara och göra filmarvet tillgängligt.

Verksamheter som att ta tillvara filmarvet blir allt viktigare – och svårare – i takt med att filmarvet växer och formerna och formaten för film förändras. Utmaningarna är bland annat de stora volymer och de stora kostnader som är förknippade med restaureringsbehov. Att digitalisera filmkopior är nödvändigt för att tillgängliggöra filmarvet, bl.a. genom cinemateksverksamhet, digitala arkiv och liknande. Utan digitalisering kan de inte längre visas eftersom ytterst få biografer i dag kan visa analoga filmkopior. Det är rimligt att avgränsade visningsrätter till filmer som restaureras eller digitaliseras säkras i samband med stödgivningen, exempelvis för cinemateksvisning.

9.3.6 Internationalisering

Bedömning: Framtidens filmstöd bör i ökad utsträckning främja internationalisering genom att vidga kretsen av organisationer som kan få ekonomiskt stöd och genom fortsatt framgångsrikt arbete med att stärka kontakterna med de stora internationella filmfestivalerna. Sverige bör inom Europeiska unionen verka för att upphovsrättspersonernas ställning stärks bland annat genom territoriellt baserad licensiering. Sverige bör stödja planerna på europeiska lånegarantier för filmproduktion, och underlätta för export av värdefull svensk film.

Ett stort antal filmproduktioner och dramaserier finansieras i dag på internationell grund. Visning i flera länder säkerställts ofta redan före produktionsstart, vilket medför ett omfatta arbete av juridisk och finansiell art. Sveriges deltagande i olika internationella sammanhang är därför av stor vikt. Deltagandet regleras till en del i internationella överenskommelser (Eurimages, Creative Europe, Nordisk Film- och TV-fond) och det är angeläget att detta fortsätter. Det är också angeläget att fullfölja planerna att inom EU

införa möjligheten för filmproduktioner att få lånegarantier från den europeiska investeringsfonden.

Rättighetshavarnas kontroll och möjligheter att styra och anpassa lanseringen av en film till olika länders och marknadens förutsättningar är av stor betydelse för intäkterna. Företrädare för producenter, distributörer och upphovsmän oroas över hur allt större aktörer tar över ökande delar av den internationella marknaden för visning och spridning av film i olika fönster. Stora globala aktörer tenderar att sträva efter att tillförsäkra sig så stora rättigheter som möjligt, något som inverkar negativt på de ursprungliga rättighetsinnehavarnas utkomstmöjligheter. Inom EU bör Sverige bevaka att upphovsmännens ställning stärks och att arbetet med att etablera en öppen digital marknad inte försvagar deras och andra rättighetshavares ställning. Det är viktigt att Sverige verkar för att finna former som underlättar för EU:s medborgare att se varandras filmer, utan att ge avkall på territoriellt baserad licensiering.

Utöver detta behöver mindre organisationer som verkar inom gränslandet mellan utveckling, visning och stimulans av export, ges långsiktigt hållbara förutsättningar. Det gäller bland annat den nordiska organisationen Nordisk Panorama och olika nationella, nordiska och europeiska nätverk och sammanslutningar för kreatörer. Sådana sammanslutningar är exempelvis yrkesföreningar för regissörer, manusförfattare eller animatörer.

Filminstitutets arbete med att underlätta export och att föra ut svensk film till större internationella festivaler bör fortsätta i syfte att den svenska filmen även i framtiden ska nå framgång på de stora internationella filmfestivalerna.

Sedan 2013 samarbetar Svenska institutet (SI) och Filminstitutet kring ett erbjudande till svenska utlandsmyndigheter med svensk film. Det sker i form av ett årligt så kallat filmpaket med ett urval av svenska filmer i digitalt format där rättigheterna för icke-kommersiell visning klareras på förhand. Svensk film är ett efterfrågat och effektivt sätt att sprida information om Sverige och fungerar också väl som inspiration för dialog och långsiktigt relationsskapande mellan aktörer i Sverige och andra länder. Film är också en ekonomiskt viktig del av kultursektorn som SI och svenska utlandsmyndigheter bidrar till att främja, bland annat med sikte på ökad export inom området. Verksamheten bidrar på flera

sätt till internationaliseringen av svensk filmkonst liksom till att främja export av svensk film, genom att svenska filmer på detta sätt exponeras på fler utländska marknader under en längre tid.

9.3.7 Statligt stöd

Bedömning: Filmstöden kommer att utformas i enlighet med EU:s statsstödsregler.

Som framgår i kapitel 3 har nuvarande stöd inom filmavtalet anmälts till och godkänts av Europeiska kommissionen. Sverige har därför en skyldighet att meddela ändringar av stödsystemen till kommissionen.

Den omställning av filmpolitiken som föreslås i denna promemoria innebär att finanseringen av de nationella svenska filmstöden i högre grad blir ett statligt ansvar. Förändringen innebär att staten lämnar en finansieringsmodell som varit unik för Sverige, till förmån för ett system som i flera avseenden överensstämmer med hur filmstöd finansieras i många andra europeiska länder. Hur filmstöden ska utformas mer i detalj kommer att avgöras i samband med den proposition som planeras till hösten 2015. Förslagen kommer att utformas i enlighet med EU:s statsstödsregler, närmast kommissionens allmänna gruppundantagsförordning (GBER) och meddelande om statligt stöd till filmer och andra audiovisuella verk.

10 Finansiering och styrning av filmpolitiken

10.1 Omfattningen av den statliga filmpolitiken

Förslag: Staten ska ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämna avtalsformen som modell för finansiering av filmstöd.

Svenska filmskapare har de senaste åren skapat rader av framgångsrika filmer och dramaserier. Nya och oväntade berättelser har utvecklats och varumärket svensk film står starkt. Samtidigt har filmbranschen gått igenom stora förändringar. Nya visningsformer och uppkomsten av nya digitala aktörer på marknaden har inneburit möjligheter, men också stora utmaningar.

Den nationella filmpolitiken måste utformas i syfte att ta tillvara de möjligheter som utvecklingen erbjuder, men också för att på bästa sätt bistå branschen i mötet med utmaningarna. Filmavtalet har under lång tid bidragit till långsiktiga och stabila villkor för svensk filmproduktion. Det har dock blivit allt mer påtagligt att en filmpolitik som till stor del styrs av avtalets parter inte längre förmår vidta tillräckliga åtgärder för att på bästa sätt främja värdefull svensk film. När film i allt högre grad sprids via andra visningsfönster innebär sammansättningen av avtalsparter att modernisering av filmpolitiken försvåras. Filmavtalet präglas allt mer av en detaljreglering som återspeglar de olika särintressen som filmavtalets nuvarande parter önskar tillgodose. Detaljnivån försvårar möjligheten att genomföra nödvändiga förändringar av filmstöden, t.ex. till följd av den tekniska utvecklingen. Det har bl.a. resulterat i att 2013 års avtal har behövt omförhandlas flera gånger redan under de första två åren. Hanteringen är omständlig och arbetskrävande

för samtliga parter. Avtalen gäller även för allt kortare tid – 2013 års avtal är med sina tre år det kortaste avtalet någonsin – och perioderna mellan avtalsförhandlingarna är därmed korta.

En av avtalets största fördelar har varit stabiliteten och förutsägbarheten. Trots detta innebär avtalskonstruktionen en relativt stor årlig variation i filmstöden. Filmpolitikens finansiering är delvis beroende av intäkterna från försäljning av biografbiljetter och dessa varierar mellan åren, vilket påverkar nivån på filmstödet. Detta innebär å ena sidan en möjlighet att förstärka satsningen på svensk film när biljettintäkterna ökat, men skapar å andra sidan anpassningsproblem för stödgivningen när intäkterna minskat. Den största osäkerhetsfaktorn finns dock i 12 § i det nuvarande filmavtalet. Vid publiksiffror som under en tolv månadersperiod är under 15 miljoner sänks procentsatsen för biografavgiften stegvis. Vid besöksiffror under 14,4 miljoner sänks biografavgiften till 6 procent, från normala 10 procent. Än så länge har detta inte inträffat, men om en sådan sänkning skulle bli verklighet skulle det innebära ett dramatiskt tapp i finansieringen med cirka 70 miljoner kronor.

Sammantaget har detta inneburit att flera av de faktorer som varit grunden för avtalets framgångsrika historia urholkats och avtalets brister blivit allt tydligare. Nackdelarna med avtalet har blivit så omfattande att det talar för att staten bör ta ett helhetsansvar för de nationella filmpolitiska stöden, för att på ett bättre sätt än vad som sker inom den nuvarande avtalsmodellen hantera de utmaningar som filmbranschen står inför. I en filmpolitik som finansieras helt via statsbudgeten upphör de finansiella osäkerheter som finns inbyggda i filmavtalsmodellen. Därmed inte sagt att osäkerheten om nivån på stödet försvinner. Finansieringen av filmpolitiken blir i likhet med de flesta andra kulturpolitiska områden fullt ut en del av statsbudgeten och därmed föremål för årliga prövningar i den statliga budgetprocessen. En sådan situation öppnar dock även för återkommande politiska diskussioner om filmens roll och betydelse, en diskussion som många efterlyser. Statens roll som garant för stabilitet och långsiktighet och som ansvarig för filmpolitikens inriktning och de övergripande prioriteringarna i filmstödet blir tydligare. En ny modell innebär även att staten kan hantera filmpolitiken som en helhet utan de gränsdragnings-

problem som uppstår när vissa delar av stöden finansieras via avtalet och andra helt av statliga medel.

I och med att filmavtalet upphör försvinner även de mål som parterna i 2013 års avtal enats om. Vissa av dessa mål faller inom ramen för filmpolitikens inriktning. Andra har en utformning som mer liknar indikatorer för uppföljning av en verksamhet, än mål för en verksamhet. I den mån dessa indikatorer bedöms vara fortsatt relevanta antas Filminstitutet kunna hantera dem inom ramen för sin verksamhetsuppföljning. Staten bör dock fortsatt, i enlighet med avtalets mål, ha en tydlig målsättning när det gäller jämställd fördelning av stöd till kvinnor och män liksom en tydlig mångfaldsambition.

Även med en ny modell är dock staten beroende av branschens kunnande för att på bästa sätt utveckla filmpolitiken. Biografägare, distributörer och tv-bolag som i dag är dominerande aktörer i avtalet kommer även fortsatt att vara viktiga samtalsparter. En ny filmpolitik ska bidra till att de traditionella visningsformerna fortsätter att utvecklas, men ska också i högre grad ta tillvara de möjligheter som de nya digitala visningsformerna erbjuder. Därmed kommer även andra aktörer bli viktiga att lyssna till. Till skillnad från i dag kommer även upphovsmännen och deras organisationer ges en viktig roll i utformningen av de filmpolitiska stöden.

Mot denna bakgrund bör staten från 2017 ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och som en följd av detta säga upp 2013 års filmavtal.

10.2 Följdändringar

10.2.1 Höjning av mervärdesskatten på biograf föreställningar

Förslag: Mervärdesskatten på tillträde till biograf föreställningar höjs från 6 till 25 procent.

Vid filmavtalets tillkomst 1963 infördes en avgift på 10 procent av bruttobiljettintäkten mot att den dåvarande nöjesskatten på 25 procent avskaffades. I samband med att Sverige blev medlem i EU infördes mervärdesskatt på tillträde till biograf föreställningar.

Enligt mervärdesskattedirektivet⁶⁴ är det inte möjligt att undanta tillträde till biografföreställningar från mervärdesskatt. Det är däremot möjligt för medlemsstaterna att införa högst två reducerade skattesatser på vissa specificerade varor och tjänster. En av de utpekade tjänsterna är tillträde till biografföreställningar. Sverige tillämpar en normalskattesats på 25 procent och två reducerade skattesatser på 6 procent respektive 12 procent. Tillträde till biograföreställningar beskattas med 6 procent.

Den reducerade skattesatsen för tillträde till biografföreställningar är en del i det gällande filmavtalet. Under förutsättning att filmavtalet som finansieringsmodell upphör finns det inte skäl att bibehålla en reducerad skattesats på tillträde till biografföreställningar. Vid köp och uthyrning av filmer och för betal-tv tillämpas normalskattesatsen på 25 procent. Även detta talar för att den högre skattesatsen bör tillämpas för tillträde till biografföreställningar. Det föreslås därför att mervärdesskattesatsen höjs för tillträde till biografföreställningar, från 6 procent till 25 procent.

Förslaget föranleder ändring av 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200).

Det bör understrykas att höjningen av mervärdesskatten på tillträde till biografföreställningar enbart omfattar de föreställningar som betraktas som biografföreställningar. Andra typer av utsändningar som, i mervärdesskattesammanhang, betraktas som tillträde till konserter, teater- och operaföreställningar, ska beskattas med den lägre skattesatsen på 6 procent.

10.2.2 Slopas avdragsrätt för avgifter och bidrag som betalas till Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Förslag: När 2013 års filmavtal och avtalsmodellen upphör slopas avdragsrätten i inkomstskattelagen för de avgifter och bidrag som betalas till Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet) av berörda avtalsparter i 2013 års filmavtal.

⁶⁴ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Avtalsmodellen har använts inom svensk filmpolitik sedan början av 1960-talet. Det första filmavtalet ingicks 1963. Därefter har filmavtalet omformulerats och omförhandlats med olika tidsintervall. Bestämmelsen om avdrag för avgifter och bidrag till Filminstitutet fanns ursprungligen i en särskild lag, lagen (1963:173) om avdrag för avgifter till Stiftelsen Svenska Filminstitutet, m.m. Bestämmelsen har ändrats när nya avtal träffats.

Enligt den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 11 § inkomstskattelagen (1999:1229) ska sådana avgifter och bidrag till Filminstitutet som avses i avtalet som träffats den 25 september 2012 mellan å ena sidan staten och å andra sidan företrädare för filmbranschen och tv-företagen m.fl. (2013 års filmavtal) dras av. Avtalet avser finansiering av stöd till svensk film och började gälla den 1 januari 2013. Inledningsvis gällde 2013 års filmavtal till och med den 31 december 2015, med möjlighet till förlängning ett år åt gången. Avtalet har därefter förlängts till och med den 31 december 2016.

Avdragsrätten för avgifter och bidrag till Filminstitutet är alltså kopplad till 2013 års filmavtal. Avdraget utgör ett undantag från huvudregeln att avdrag bara medges för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster. I avsnitt 10.1 föreslås att staten ska ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämna avtalsformen som modell för finansiering av filmstöd. Om 2013 års filmavtal och avtalsmodellen upphör fyller denna avdragsrätt inte längre någon funktion. Undantaget bör då upphöra att gälla och paragrafen upphävas.

Avdragsrätten bör upphöra att gälla vid utgången av 2016. För avgifter och bidrag som lämnats före utgången av 2016 bör dock avdrag fortfarande kunna göras.

10.3 Andra förslag till finansiering som analyserats

I de samtal med branschen som Kulturdepartementet genomfört för att förbereda framtidens filmpolitik har många olika förslag till alternativ finansiering av filmpolitiken framförts. Inget av dessa bedöms i nuläget vara genomförbart eller ge önskvärda effekter.

I dag bekostas svensk filmproduktion huvudsakligen av fyra aktörer: staten, regionala produktionscentrum, tv-bolag och bio-

grafer/distributörer. I takt med att distributionsformerna för film ändras anser allt fler att finansieringsbasen bör breddas och att även bredbandsbolagen och/eller vod-leverantörerna bör vara med och bidra till produktionen av film. Det förslag som oftast framförs är att Sverige, liksom t.ex. Frankrike och Polen, bör införa någon typ av procentuell avgift på bruttoinkomsterna för vod-leverantörer. Vissa anser att avgiften ska omfatta hela bredbandssektorn inklusive operatörerna och inte enbart tjänsteleverantörerna, dvs. vod-företagen. Det finns dock flera problem med ett sådant förslag. För det första är en sådan avgift att betrakta som en form av punktskatt. Budgetlagen (2011:203) medger inte specialdestinerade skatter och de intäkter som skulle komma in till staten via en sådan avgift skulle inte kunna garanteras för filmändamål. För det andra skulle en avgift som liknar en biografavgift för de digitala aktörerna enbart kunna motiveras om dessa aktörer liksom biograferna kompenseras med en sänkt mervärdesskatt. Om avgiften enbart skulle omfatta digitala visningstjänster för film skulle intäkterna till staten dessutom bli relativt begränsade eftersom omsättningen i de svenska vod-företagen är låg.

Förslaget om en bred innehållsavgift generellt riktad mot bredbandsleverantörerna är för omfattande för att hanteras inom ramen för filmpolitiken. En sådan avgift skulle behöva kopplas till all typ av innehåll som distribueras via de digitala näten: från musik och film till böcker och kvalitetsjournalistik. Detta bedöms inte som en framkomlig väg för att skapa finansiering av svensk filmproduktion i närtid.

Ytterligare ett förslag som diskuterats är möjligheten för branschen att med biografavgiften som grund skapa någon form av fond för finansiering av filmproduktion. Filmstöden skulle då delas i två delar där branschen skulle ta ansvar för den del av filmproduktionen som är mest kommersiellt motiverad. Förslaget om en tvådelad modell har bl.a. framförts i rapporten *Filmens framtida förutsättningar* av Bengt Toll. I samtalen med branschen har dock många uttryckt en stor tveksamhet inför att dela upp stödet till svensk filmproduktion två delar. Flera anser att det skulle skapa en olycklig indelning av filmen i två fack – kommersiell och konstnärlig – och menar att det är filmer som ligger i mellanskiktet som ofta är de mest intressanta. Det finns också en betydande osäkerhet gällande långsiktigheten i en fond som bygger på en biograf-

avgift om det inte finns ett avtal som garanterar att nivån av stöd upprätthålls.

10.4 Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Förslag: Stiftelsen Svenska Filminstitutet ska även i framtiden ha ansvar för den statliga filmpolitiken och fördela de statliga filmpolitiska stöden. Detaljregleringen ska så långt möjligt vara begränsad, till förmån för ett större handlingsutrymme för Filminstitutet att, efter samråd med branschens aktörer och inom ramen för inriktningsbeslut och förordning, besluta om stödets utformning.

Frågor om hur Stiftelsen Svenska Filminstitutet ska organiseras och styras i framtiden bör ses över i särskild ordning.

När det första filmavtalet tecknades av staten och ett antal aktörer inom filmbranschen 1963 lades även grunden till det som skulle bli Stiftelsen Svenska Filminstitutet (Filminstitutet). Uppdraget – att stödja produktion av ny film samt distribution och visning av värdefull film, att bevara och tillgängliggöra det svenska filmarvet och att representera svensk film internationellt – finns definierat i stiftelseförordnandet, i filmavtalet och i regeringens årliga beslut om riktlinjer för statens bidrag till Filminstitutet. Filminstitutets verksamhet finansieras dels genom statliga medel, dels genom filmavtalet, och leds av en styrelse som utses av regeringen. Filminstitutet ansvarar för att förvalta och fördela stöd i enlighet med avtalet. Filminstitutet hanterar också i myndighets ställe statens övriga filmkulturella stöd.

Genom sin konstruktion kan Filminstitutet uppfattas både som företrädare för filmbranschen och som företrädare för staten. Filminstitutet har en avgörande betydelse för att utveckla och förvalta kulturpolitiken på filmområdet och i flera avseenden liknar Filminstitutet en statlig myndighet. Branschen är delad i sin syn på Filminstitutet. Kritiker menar att fokus i allt för hög grad läggs på vad som kallas ”smal film” i stället för film med stor publikpotential och att Filminstitutet saknar förståelse för de kommersiella förutsättningarna för branschen. Andra menar att Film-

institutets uppgift är just att stötta det som marknaden inte själv kan bära eller är intresserad av, och att kommersiella satsningar tar allt för stor del av resurserna. Ofta handlar diskussionen om fördelningen mellan de olika formerna av produktionsstöd, i synnerhet mellan det selektiva förhandsstödet (konsulentstödet) och de automatiska för- och efterhandsstöden.

Filminstitutet har stor kunskap om och kompetens på filmens område. Ingen annanstans finns en sådan samlad förmåga att arbeta med svensk filmproduktion, tillgänglighet, filmarv och andra filmkulturella frågor. Filminstitutet bör även i en ny modell för filmpolitiken vara en stark och självständig aktör för svensk film och ha ansvar för att fördela de statliga filmpolitiska stöden.

Den eller de förordningar som ska styra filmstödets utformning samt regeringens årliga beslut om riktlinjer för statens bidrag till Filminstitutet bör, genom att detaljregleringen begränsas, medge flexibilitet i tillämpningarna. I förhållande till hur filmavtalet är utformat bör Filminstitutet med en ny modell för filmpolitiken få ett större handlingsutrymme att inom ramen för inriktningsbeslut och förordning utforma de filmpolitiska stöden i takt med omvärldsförändringar och teknisk utveckling.

Det är dock nödvändigt att Filminstitutet har en tät och nära dialog med filmbranschens aktörer. Ett förtroendefullt samarbete är en grundförutsättning för att framgångsrikt stärka och utveckla värdefull svensk film. Branschens inflytande över stödets utformning och utveckling kan bli mer effektivt om det sker på en nivå närmare den faktiska stödgivningen än vad som sker i dag genom filmavtalet. En sådan utveckling öppnar även för att ett större antal aktörer kan ges möjlighet att delta i arbetet. Se vidare nedan.

Stiftelseformen

Filminstitutet är sedan 1992 en stiftelse med de flesta av dagens avtalsparter som stiftare. I utredningen *Vägval för filmen* (SOU 2009:73) gjordes bedömningen att stiftelseformen inte är avhängig filmavtalet och att stiftelsen därmed kan bestå även efter en omställning av filmpolitiken. Det finns inga skäl att göra en annan bedömning i dag. Liksom utredningen påpekade finns det dock skäl att överväga om stiftelsen bör omvandlas till en myndighet i ett

läge när det inte längre finns ett filmavtal. I ett sådant sammanhang bör även frågor om t.ex. handlingsoffentlighet särskilt analyseras. I samband med omställningen av filmpolitiken bör därför en särskild analys av organisationsform och styrning av Filminstitutet genomföras.

10.4.1 Inflytande

Förslag: Filminstitutets operativa verksamhet ska utformas i enlighet med nationella riktlinjer efter samråd med särskilt utsedda råd bestående av personer med stort kunnande om film och filmbranschen. Dessa råd ska diskutera och lämna förslag till utformningen av olika stöd och andra insatser för filmen.

En mindre detaljerad och mer flexibel filmpolitik kräver nya former för inflytande på det operativa genomförandet. Inflytandet över Filminstitutets verksamhet ska kunna utövas regelbundet, systematiskt och med stor öppenhet. Diskussioner om filmpolitiken och filmens roll i samhället gynnas av en sådan ordning.

En bred samling aktörer med tydliga kopplingar till filmen bör engageras. I denna krets återfinns, förutom alla det nuvarande filmavtalets parter, kreatörernas organisationer, filmfinansiärer och företrädare för nya visningsformer. För att belysa olika väsentliga aspekter på filmen bör inflytandet ske i olika grupper. Dessa grupper ska representera konstnärliga, marknadsmässiga respektive tillgänglighetsmässiga och pedagogiska aspekter.

Filminstitutets operativa verksamhet ska utformas i enlighet med nationella riktlinjer efter samråd med särskilt utsedda råd bestående av personer med stort kunnande om film och filmbranschen. Rådets funktioner kan jämföras med liknande råd eller referensgrupper hos bidragsgivande myndigheter inom kultursektorn. Filminstitutets olika råd ska diskutera och lämna förslag till utformningen av olika stöd och andra insatser för filmen. Filminstitutets styrelse beslutar om hur frågor ska fördelas mellan råden och fattar beslut om utformningen av Filminstitutets verksamhet efter hörande av råden.

Det bör finnas tre råd vid Filminstitutet: *Rådet för utveckling och produktion*, *Marknadsrådet* respektive *Filmkulturella rådet*.

Den huvudsakliga inriktningen för *Rådet för utveckling och produktion* är att föreslå närmare utformning av och regler för stöd som utgår från konstnärliga bedömningar samt att utvärdera och återkommande följa upp och ompröva dessa stöd. I rådet bör ingå företrädare för producenter, upphovsmän och aktörer som på olika plattformar visar och sprider film med konstnärlig kvalitetsprofil.

Den huvudsakliga inriktningen för *Marknadsrådet* är att föreslå närmare utformning av och regler för stöd som utgår från marknaden samt att utvärdera och återkommande följa upp och ompröva dessa stöd. Dessutom ska *Marknadsrådet*, liksom sin danska motsvarighet, bedöma ansökningar om marknadsstödet och föreslå hur det ska fördelas. I *Marknadsrådet* bör ingå företrädare för producenter, distributörer, biografägare, filmfinansiärer och aktörer som med kommersiella utgångspunkter visar och sprider film på olika plattformar.

Den huvudsakliga inriktningen för *Filmkulturella rådet* är att föreslå närmare utformning av och regler för stöd som syftar till att främja visning och spridning av värdefull film och stöd som främjar filmkulturellt arbete i skolan samt stöd som främjar tillvaratagande och tillgänglighet till filmarvet. I rådets arbete ingår att återkommande följa upp och ompröva dessa stöd. I *Filmkulturella rådet* bör ingå företrädare för filmfestivaler, visningsorganisationer, organisationer som verkar för barn och unga samt forskning inom film.

Ledamöterna i råden utses av Filminstitutets styrelse.

11 Konsekvensbeskrivningar

11.1 Sammanfattande beskrivning av nuvarande ordning och vilken förändring som eftersträvas

I promemorian föreslås att regeringen ska genomföra en omställning av filmpolitiken som innebär att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämnar det nuvarande filmavtalet. Därmed bedöms regeringens förutsättningar att forma en filmpolitik som stärker produktion, distribution och visning av värdefull svensk film förbättras.

Det statliga stödet till produktion och visning av svensk film har sedan 1960-talet styrts och finansierats via filmavtalet. Filmavtalet sluts mellan staten och ett antal aktörer inom film- och tv-branschen och har under lång tid bidragit till långsiktiga och stabila villkor för svensk filmproduktion. De senaste åren har dock filmbranschen genomgått stora förändringar. Nya visningsformer och uppkomsten av nya digitala aktörer på marknaden skapar möjligheter men också stora utmaningar för svensk film.

Avtalet i sin nuvarande form har inte förmått möta de utmaningar som branschen står inför. Avtalsmodellen innebär att utformningen av filmpolitiken är beroende av finansiering från biografer och tv-bolag. Modellen ger dessa aktörer ett stort inflytande över det offentliga filmstödet vilket begränsar statens möjlighet att styra över sina resurser.

För att ge svensk film bästa möjliga förutsättningar att utvecklas behöver filmpolitiken förändras. Målsättningen är en politik som fortsätter att bidra till utvecklingen av de traditionella visningsformerna men som också tar tillvara de möjligheter som de nya digitala visningsformerna erbjuder. I promemorian görs bedömningen att det inte finns förutsättningar att forma en sådan politik inom ramen för ett filmavtal.

Genom att staten lämnar filmavtalet likställs filmpolitiken med andra kulturpolitiska områden, såväl när det gäller finansiering som styrning.

11.2 Alternativa lösningar och effekt av utebliven förändring

En högkvalitativ svensk filmproduktion är inte möjlig utan offentligt stöd. Den svenska marknaden är för liten för att bära en kvalitativ och livskraftig nationell filmproduktion. Situationen är likartad i de flesta europeiska länder med en, i globalt perspektiv, liten inhemsk marknad och ett litet språkområde. I dag står den svenska filmbranschen inför omfattande ekonomiska utmaningar. Om den svenska filmproduktionen ska fortsätta utvecklas krävs dels fortsatt ett omfattande offentligt stöd, dels en modernare stödgivning.

Det finns tre möjliga huvudalternativ för att utveckla filmpolitiken: att fortsätta med en avtalsmodell mellan staten och filmbranschens aktörer, att lämna avtalet utan ett ökat statligt åtagande eller att lämna avtalet och öka det statliga åtagandet. Det sistnämnda är den modell som föreslås i denna promemoria.

Det första alternativet till den föreslagna omställningen av filmpolitiken är att staten inleder förnyade förhandlingar i syfte att enas med parterna om ett nytt filmavtal. För att möta de utmaningar branschen står inför och utveckla en värdefull svensk filmproduktion krävs emellertid omfattande förändringar av det nu gällande avtalet. Efter samtal med avtalets parter bedöms möjligheten att i avtalskretsen enas om sådana förändringar som små. En avtalsförhandling tar dessutom mycket tid i anspråk och riskerar att innebära att staten efter en förhandling, av brist på tid att utforma en annan lösning, tvingas acceptera ett avtal som inte i tillräcklig utsträckning överensstämmer med inriktningen för filmpolitiken.

Ett andra alternativ för staten är att lämna avtalet utan att öka det statliga åtagandet. Ett sådant alternativ bedöms som möjligt att genomföra men skulle få allvarliga konsekvenser för svensk film och filmproduktion. När filmavtalet upphör bedöms stödet som Filminstitutet fördelar till produktion, distribution och visning av svensk film minska med ungefär hälften. En viss del av dessa resur-

ser kommer finnas kvar i sektorn, men till stor del sannolikt omvandlas från stöd (mjuka pengar) till investeringar med högre krav på äganderätt eller återbetalning (hårda pengar). En sådan påtaglig sänkning av de nationella filmstöden skulle få omfattande konsekvenser och innebära en kraftig minskning av svensk filmproduktion. På sikt skulle minskningen av produktionen sannolikt även innebära en stor kompetensförlust inom sektorn, vilket i förlängningen även skulle försämra kvaliteten i svensk film.

I denna promemoria föreslås därför det tredje alternativet som innebär att staten lämnar avtalsmodellen och samtidigt tar ett ökat nationellt ansvar.

11.3 Vilka berörs av förslagen?

Förslagen i promemorian berör alla delar av den svenska filmbranschen samt Stiftelsen Svenska Filminstitutet. Det handlar om många olika typer av företag av varierande storlek och ekonomisk bärkraft. Störst påverkan har förslagen på biograferna. Eftersom förslagen bedöms påverka priserna på biografbiljetter påverkas även konsumenterna i viss utsträckning.

11.4 Ekonomiska och andra konsekvenser

I promemorian föreslås att staten lämnar det nuvarande filmavtalet och tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Samtidigt föreslås en höjning av mervärdesskattesatsen för tillträde till biografföreställningar från 6 till 25 procent.

11.4.1 Konsekvenser för det offentliga

Sammantaget bedöms förslaget att höja mervärdesskattesatsen för tillträde till biografföreställningar från 6 till 25 procent, i kombination med förslaget att slopa avdragsrätten för avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet i enlighet med 2013 års filmavtal, preliminärt medföra ca 260 miljoner kronor i ökade nettoskattintäkter år 2017. Den varaktiga årliga nettoökningen av skattintäkterna beräknas bli något lägre, preliminärt ca 240 miljoner

kronor. Detta bedöms vara ett något större belopp än det bortfall av icke-statlig finansiering som uppstår vid uppsägning av gällande filmavtal.

Omläggningen innebär även att staten får ett ökat handlingsutrymme att forma filmpolitiken och att styrningen likställs med andra kulturpolitiska områden.

11.4.2 Konsekvenser för biograferna

Förslaget att höja mervärdesskattesatsen för tillträde till biograf-föreställningar från 6 procent till 25 procent bedöms fullt ut slå igenom på biljettpriserna genom att dessa höjs. Som en följd av den höjda mervärdesskattesatsen antas vidare en viss ökad mervärdesskatteskuld uppstå för biografägare till staten. I beräkningarna, som i detta fall i viss mån frångår Finansdepartementets beräkningskonventioner, antas att biografägarna hanterar denna skuld genom att till hälften föra över den på konsumenterna genom ökade biljettpriser, till hälften genom minskat företagsresultat. I beräkningarna har hänsyn tagits till förslaget om ett slopande av avdragsrätten för avgifter och bidrag som betalas till Filminstitutet i enlighet med 2013 års filmavtal.

En mervärdesskattesats för tillträde till biograf-föreställningar på 25 procent innebär att biograferna i beskattningshänseende likställs med andra visningsfönster för film, t.ex. försäljning av dvd och olika digitala visningsfönster t.ex. vod.

I bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna för biograferna har även hänsyn tagits till den avgift på 10 procent av bruttobiljettintäkterna som biograferna betalar inom ramen för filmavtalet. Avgiften är frivillig men har en nära koppling till filmavtalet. Om det inte längre finns ett filmavtal antas biografavgiften upphöra. Den faktiskt ökade kostnaden för biograferna till följd av den höjda mervärdesskatten bedöms därmed till viss del finansieras av att biografavgiften upphör. Konsekvenserna varierar dock och en analys måste därför ta hänsyn till förutsättningarna för olika typer av biografier.

Enligt uppgifter från Filminstitutet finns 400 biografier i Sverige med totalt 759 salonger. 155 av biograferna ägs av privata bolag och resterande är föreningsdrivna. Föreningsdrivna biografier är i

normalfallet befriade från mervärdesskatt. Vissa föreningsdrivna biografer är dock mervärdesskattepliktiga.

Alla biografer, såväl privata som föreningsdrivna, delas enligt filmavtalet in i två grupper beroende på hur många föreställningar de visar. Biografer med färre än fem föreställningar per vecka kallas gröna biografer. Dessa är befriade från biografavgift. Alla övriga biografer kallas röda och betalar i enlighet med överenskommelsen i filmavtalet biografavgift.

Konsekvenser för mervärdesskattepliktiga röda biografer

De mervärdesskattepliktiga röda biograferna består ekonomiskt sett av den absoluta majoriteten av biograferna. Gruppen består av huvuddelen av de privatägda biograferna samt ett antal av de större föreningsdrivna biograferna. Dessa biografer betalar i dag mervärdesskatt på 6 procent och biografavgift på 10 procent vilket innebär att en omställning till 25 procents mervärdesskatt kommer att innebära en begränsad kostnadsökning. I promemorian antas att de ökade kostnaderna kommer att kompenseras genom höjda biljettpriser.

Konsekvenser för mervärdesskattepliktiga gröna biografer

De mervärdesskattepliktiga gröna biograferna består av ett 50-tal mindre biografer som ägs av privata aktörer och som har färre än fem föreställningar i veckan. Det är denna grupp som kommer att få den största negativa ekonomiska effekten av förändringen. Eftersom de inte betalar någon biografavgift kommer den höjda mervärdesskatten slå igenom fullt ut som ökad kostnad. Då denna grupp av biografer har stor betydelse för tillgängligheten till film på vissa orter bör Filminstitutet närmare analysera konsekvenser av förändringen och vid behov ge förslag på eventuella stödinsatser. Redan i dag tar denna grupp av biografer del av flera av Filminstitutets olika biografstöd. Filminstitutets analys bör även omfattade de små föreningsdrivna biografer som valt att bli mervärdesskattepliktiga.

Konsekvenser för icke mervärdesskattepliktiga gröna biografer

Icke mervärdesskattepliktiga gröna biografer är små föreningsdrivna biografer som varken är belagda med mervärdesskatt eller betalar biografavgift. Denna grupp kommer därför i de flesta fall inte att beröras av förändringen. Till denna grupp hör bl.a. huvuddelen av Våra Gårdars samt Folkets Hus och Parkers biografer. I vissa fall har dock föreningsdrivna små biografer valt att bli mervärdesskattepliktiga och de bör därför omfattas av den analys som Filminstitutet ska genomföra av gröna mervärdesskattepliktiga biografer (se ovan).

Konsekvenser för icke mervärdesskattepliktiga röda biografer

De icke mervärdesskattepliktiga röda biograferna är den grupp som gynnas absolut mest av förändringen. De blir av med biografavgiften men kommer samtidigt inte att beröras av höjda mervärdesskatten. Det är dock oklart om det i dag finns någon sådan biograf i Sverige.

11.4.3 Konsekvenser för övriga företag

Den föreslagna omställningen av filmavtalet och höjningen av mervärdesskatten för tillträde till biografföreställningar kommer i viss mån även påverka andra företag än biograferna.

För de tv-företag som är parter i filmavtalet innebär omställningen att de resurser som de i dag bidrar med till filmavtalet frigörs. Sannolikt kommer vissa av dessa företag fortsätta göra investeringar i svensk film även utanför filmavtalet.

För produktionsbolagen som är beroende av de stöd som fördelas i enlighet med filmavtalet bedöms effekterna bli obetydliga eller positiva. I och med att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken kommer filmstöden att finnas kvar och utvecklas för att fortsatt stärka utvecklingen av svensk film.

11.4.4 Konsekvenser för konsumenterna

En höjning av mervärdesskattesatsen bedöms medföra höjda biljettpriser för biografföreställningar. Beräknat på ett biljettpris om 100 kronor skulle höjningen uppskattningsvis motsvara ca 5 kronor per biljett.

Historiskt har biljettpriset på bio ökat väsentligt mer än konsumentprisindex (KPI). Mellan 1994 och 2014 ökade biljettpriset med 57 procent i löpande priser, medan KPI ökade med 26 procent. Utmärkande för prisutvecklingen de senaste åren är också en ökande prisdifferentiering bl.a. till följd av utvecklingen av 3D-föreställningar. Under samma period har antalet biobesök varierat både uppåt och nedåt. Siffrorna tyder på att sambandet mellan biljettpris och antal biobesökare är svagt, medan sambandet mellan repertoar och biobesök är starkt. Det förefaller vara förekomsten av publikt attraktiva filmer som i första hand avgör biobesökandet, inte biljettpriset. Ett rimligt antagande är därför att antalet biobesök inte i någon större utstäckning påverkas av en mindre höjning av biljettpriset.

11.4.5 Konsekvenser för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna

De föreslagna ändringarna bedöms endast medföra marginella merkostnader för Skatteverket. Kostnaderna för den information och utbildning som förändringarna av regelverket för med sig bedöms kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Inte heller bedöms förslagen medföra några merkostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

11.4.6 Konsekvenser för Stiftelsen Svenska Filminstitutet

I promemorian föreslås inga större förändringar av Stiftelsen Svenska Filminstitutets verksamhet. Omställningen av den nationella filmpolitiken kommer dock delvis påverka styrningen av stiftelsen, dels genom att avtalet ersätts av en mer direkt statlig styrning, dels genom de nya branschråd som föreslås.

Genom att det statliga åtagandet ökar aktualiseras dock flera frågor om Filminstitutets organisationsform i framtiden. En särskild översyn bör göras bl.a. gällande om verksamheten i stället huvudsakligen bör bedrivas i myndighetsform. Beroende på resultatet av en sådan översyn kan förändringar i Filminstitutets organisation bli aktuella.

11.5 Övriga konsekvenser

Genom den omställning av filmpolitiken som föreslås i promemorian stärks statens styrning av filmpolitiken. Förslagen bedöms därmed bidra till ett effektivare arbete för att uppnå regeringens målsättningar när det gäller t.ex. jämställdhet och mångfald inom kulturområdet.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på miljön.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

7 kap.

1 §

Paragrafen ändras på så sätt att ordet biograf stryks i *tredje stycket femte punkten*. Det innebär att tillträde till biograf föreställningar ska beskattas med normalskattesatsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas fr.o.m. detta datum. Äldre bestämmelser ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

12.2 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

16 kap.

Upphävande av 11 § och utgående av rubriken närmast före 11 §

Förslaget föranleds av förslaget i avsnitt 10.1 att staten ska ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken och lämna avtalsformen som modell för finansiering av filmstöd.

När avtalsmodellen upphör fyller bestämmelsen om att avdrag ska göras för sådana avgifter och bidrag till Stiftelsen Svenska Filminstitutet som avses i avtalet den 25 september 2012 mellan å ena sidan staten och å andra sidan företrädare för filmbranschen och tv-företagen m.fl. inte längre någon funktion. Bestämmelsen upphävs därför. Av samma anledning utgår rubriken närmast före paragrafen.

För avgifter och bidrag som lämnats till Stiftelsen Svenska Filminstitutet före utgången av 2016 kan avdrag fortfarande göras.

Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringen träder i kraft den 1 januari 2017 (*första punkten*). Äldre bestämmelser gäller fortfarande för avgifter och bidrag som har betalats respektive lämnats för tid före ikraftträdandet (*andra punkten*).

Processdeltagare Framtidens filmstöd hösten 2014

Som en del i Kulturdepartementets arbete med att förbereda en ny filmpolitik genomfördes den 2 oktober respektive den 8 december 2014 två konferenser med aktörer inom den svenska filmbranschen. Konferenserna genomfördes i samarbete med Svenska Filminstitutet (Filminstitutet).

Samtliga deltagare delades vid den inledande konferensen in i mindre arbetsgrupper. Till varje arbetsgrupp knöts en resursperson från Filminstitutet. Syftet med arbetet var att få fram nya förslag och idéer till utformningen av framtidens filmstöd och filmpolitik. Målet var inte att uppnå enighet utan att få fram en mångfald av idéer.

Arbetsgruppernas uppdrag utgick från tre områden där filmbranschen står inför stora utmaningar:

- Utveckling och kontinuitet
- Risktagande och ekonomisk förutsägbarhet
- Visningsformer och affärsmodeller

Resurspersoner från Filminstitutet: Kristina Börjeson, Kristin Engstedt, Per Eriksson, Suzanne Glansborg, Magdalena Jangard, Tomas Johansson, Baker Karim, Hjalmar Palmgren och Susanne Tiger.

Dessutom medverkade bland andra Anna Serner, Bengt Toll, Sveinung Golimo, Claus Ladegaard, Petri Kempinen, Charlotte Ingvar-Nilsson, Katja Björklund, Anna-Karin Adolfsson samt processledare Bo-Erik Gyberg.

Deltagare Framtidens Filmstöd

Abrahamsson, Jakob	Lindblad, Petter
Ahnhem, Stefan	Lindblom, Susin
Akin, Levan	Lindström, Anna
Baron, Stefan	Liu, Håkon
Bergqvist Ulfung, Gila	Mathson, Katrina
Bjerking, Håkan	Nathanson, Calle
Blomgren, Lars	Nilson, Christer
Boman, Kalle	Nilsson, Thomas
Bonn, Frank	Norrthon, Simon
Bresky, Gunilla	Ohlin, Lisa
Broberg, Eric	Palmquist, Hanne
Croneman, Anna	Persson Sarvestani, Nahid
Dauliute, Marta	Petersson, Jon
Denward, Charlotta	Pichler, Gabriella
du Rées, Göran	Pyk, Antonia
Carlsson, Gunnar	Reismüller, Ramon
Eskilsson, Tomas	Rehnberg, Lena
Esseen Arndorff, Eva	Runfors, Thomas
Gardell, Stina	Simma, Åsa
Gillegård, Lars	Sjöman, Anders

Granqvist, Helene	Sohlberg, Brita
Gregfelt, Björn	Spång, Mimmi
Grünler, Pia	Söhrman Fermelin, Anne-Marie
Gustafsson, Piodor	Tiger Susanne
Hedlund, Åke	Thorell, Linus
Hjorth, Michael	Wallén, Mikael
Hobohm, Johannes	Vedefors, Jakob
Jansson, Maria	Åberg, Kristina
Joné, Tinna	Öhman, Peter
Kadefors, Sara	Östlund, Ruben
Kapla, Marit	
Karlsson, Johan	

OBS. Pga. bl.a. sjukdom och andra förhinder närvarade inte samtliga deltagare vid den avslutade konferensen. Samtliga har dock på olika sätt bidragit under processens gång.

Referenser

Alok Alström, Fredrik Lind, Andreas Lundmark, Mikael Svensson. *Svensk filmnäring, utveckling, utmaningar & möjligheter*. Boston Consulting Group 2014:

<http://www.bcg.se/documents/file152937.pdf>

Gunnar Furumo (red). *Tagning eller tystnad, Teaterförbundets guide till filmpolitiken*, Teaterförbundet 2009.

Lars Gillegård, *Öga för bio*, Våra gårdar 2011.

Maria Jansson. *The Fast Track, om vägar till jämställdhet i filmbranschen*. WIFT Sverige 2011.

Maria Jansson, Katarina Bivald. *En riktig snyftare, om distribution, produktion och jämställdhet i filmbranschen*. WIFT Sverige 2013.

Anna Klerby, Lovisa Näslund. *Alla mår bra?* Film&TV-Producenterna, Teaterförbundet, 2010.

Malin Krutmeijer, *När operan kom till byn*, Folkets hus och parker 2013.

Jenny Lantz m.fl. *Om kvalitet, synen på kvalitetsbegreppet inom filmbranschen*. WIFT Sverige 2007.

Lynda Obst. *Sleepless in Hollywood*. Lynda Obst Productions, 2013: <http://lyndaobstproductions.com/>.

Jonathan Olsberg, Andrew Barnes. *Impact analysis of fiscal incentive schemes supporting film and audiovisual production in Europe*, European Audiovisual Observatory, December 2014.

Bengt Toll. *Filmens framtida förutsättningar, ett diskussionsunderlag*. Rapport för Film&TV-Producenterna 2013:
<http://www.filmtpv.se/files/250/Bengt%20Tolls%20filmutredning%202013.pdf>

Rapporter från Filminstitutet

Filmåret i siffror 2013.

<http://sfi.se/Documents/Omvärldsanalys%20och%20uppföljning/Filmåret%20i%20siffror/Filmåret%20i%20siffror%202013.pdf>

SFI:s verksamhetsberättelse 2013.

<http://sfi.se/Documents/Verksamhetsberättelser/Årsredovisningar/Årsredovisning%202013.pdf>

Resultatredovisning 2014.

<http://sfi.se/Documents/Verksamhetsberättelser/Resultatredovisningar/Resultatredovisning%202014.pdf>

Filminstitutets tankesmedja 2014.

<http://sfi.se/Documents/Omvärldsanalys%20och%20uppföljning/Övrigt/Svenska%20Filminstitutets%20tanksmedja%20om%20svensk%20film%20och%20filmbransch%202014.pdf>

Internationella jämförelser 2013.

<http://sfi.se/Documents/Omvärldsanalys%20och%20uppföljning/Rapporter%20från%20Filminstitutet/2013/Filmfinansieringsrapport.pdf>

Publikens förändrade beteende 2014

<http://sfi.se/Documents/Omvärldsanalys%20och%20uppföljning/Rapporter%20från%20Filminstitutet/2014/Publikens%20förändrade%20beteende.pdf>

Filmstödsöversyn 2014.

<http://sfi.se/Documents/Omvarldsanalys%20och%20uppfoljning/Rapporter%20fran%20Filminstitutet/2014/Stodoversyn%20distribution%20och%20visning.pdf>

SFI:s budgetunderlag 2016-2018.

<http://sfi.se/Documents/Ovriga%20styrdokument/Budgetunderlag/Budgetunderlag%202016-2018.pdf>

Europeiska Unionen

Analysis of the legal rules for exploitation windows and commercial practices in EU Member States and of the importance of exploitation windows for new business practices. DG Communications Networks, Content & Technology 2014, ISBN 978-92-79-38407-2.

Fragmentation of the Single Market for on-line video-on-demand services: Point of view of content providers. DG Communications Networks, Content & Technology 2014, ISBN 978-92-79-38400-4.

Övrigt

Filmvanor och attityder 2013, SOM-institutet 2014.

<http://sfi.se/Documents/Omvarldsanalys%20och%20uppfoljning/SOM-undersokningen/SOM-rapporten%202014%20Filmvanor%20och%20attityder%202013.pdf>

Film för framtiden. Danska Filminstitutet, 2013 .

<http://www.dfi.dk/Service/OmDFI/Filmaftalen.aspx>

Digitale udfordringer og muligheder. Danska Filminstitutet, 2013.

<http://www.dfi.dk/nyheder/nyhederfradfi/2013/dfi-udgiver-rapport-om-digitale-udfordringer-og-muligheder-for-dansk-film.aspx>

Åpen Framtid. Norska Filminstitutet, 2014.

<http://ideas2evidence.com/publications/%C3%A5pen-framtid-en-utredning-om-%C3%B8konomien-og-pengestr%C3%B8mmene-i-filmbransjen>

Oslo Economics, rapport. *Utredning av insentivordninger for film- og TV-produktion*. Norske Kulturdepartementet, 2014.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kud/medier/rapporter/oe-rapport-2014-5-utredning-av-insentivordninger-for-film-og-tv-produksjon.pdf>

Departementsskrivelse. *Inriktning på filmpolitiken från 2006*. Ds 2005:8.

Statlig utredning. *Vägval för filmen*. SOU 2009:73.

Proposition. *Bättre villkor för svensk film*. Prop 2012/13:22.

Avtal. *2013 års filmavtal*. Kulturdepartementet, 2013.

Departementsserien 2015

Kronologisk förteckning

1. Gälldenärens möjligheter att överklaga utmätningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. S.
9. Ett reformerat bilstöd. S.
10. Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. Ku.
11. Res lätt med biljett. N.
12. Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. Ju.
13. Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. N.
14. Statliga utställningsgarantier. En översyn. Ku.
15. Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. N.
16. Avlägsnande av vrak. Ju.
17. Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. S.
18. Patientträrlighet inom EES – vissa kompletterande förslag. S.
19. Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. S.
20. Kostnadsansvar för smittskyddsläkemedel. S.
21. Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. N.
22. Barnombudsmannens anmälningskyldighet. S.
23. Höjt avgiftstak för avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. S.
24. Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. Ju.
25. Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. Ju.
26. Avskaffande av systemet med etableringslotsar. A.
27. Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. Ju.
28. Bidrag för glasögon till barn och unga. S.
29. Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. A.
30. Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. Ju.
31. Framtidens filmpolitik. Ku.

Departementsserien 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Avskaffande av systemet med etableringslotsar. [26]

Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. [29]

Finansdepartementet

Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. [2]

Justitiedepartementet

Gäldenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. [1]

Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. [4]

Uppbörd av böter. [5]

Rätten till försvarare, m.m. [7]

Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. [12]

Avlägsnande av vrak. [16]

Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. [24]

Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. [25]

Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. [27]

Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. [30]

Kulturdepartementet

Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. [10]

Statliga utställningsgarantier. En översyn. [14]

Framtidens filmpolitik. [31]

Näringsdepartementet

Res lätt med biljett. [11]

Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. [13]

Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. [15]

Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. [21]

Miljö- och energidepartementet

Socialdepartementet

Trossamfundens sociala insatser.

En preliminär undersökning. [3]

En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. [6]

Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. [8]

Ett reformerat bilstöd. [9]

Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. [17]

Patientrörlighet inom EES – vissa kompletterande förslag. [18]

Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. [19]

Kostnadsansvar för smittskyddsläkemedel. [20]

Barnombudsmannens anmälnings-skyldighet. [22]

Höjt avgiftstak för avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. [23]

Bidrag för glasögon till barn och unga. [28]