

Kulturdepartementet
ku.remissvar@regeringskansliet.se
ku.ko@regeringskansliet.se

Stockholm 2022-02-18

Diarienummer: Ku2021/02071

Återstartsutredningens betänkande Från kris till kraft – återstart för kulturen (SOU 2021:77)

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

Inledning

Covid-19-pandemin har som för övriga kulturområden drabbat filmområdet kraftigt. Det handlar om intäktsbortfall för alla led i filmens ekosystem, fördyrande och flyttade inspelningar, uppskjutna premiärer och en stor osäkerhet för framtiden. I pandemins spår ser vi avsaknad av marginaler i filmens hela ekosystem, affärsmodeller har helt ställts på ända. Utöver det har globala makrotrender som påverkar filmbranschen förstärkts och omvandlingstakten har ökat. Vi ser att såväl digitaliseringen som alternativa mönster för konsumtion utmanar hela spelplanen och filmens förutsättningar i Sverige på kort och lång sikt. De krisstöd som fördelats via Filminstitutet från regeringen har varit och är helt nödvändiga, men vi ser post pandemin stora behov av att en ny politik för området tas fram. Det handlar dels om att ställa om och möta de nya förutsättningarna med nya vägar till publiken, dels om att råda bot på avsaknad av marginaler i filmens hela ekosystem. Det behövs en ny politik som är mer omfattande i sin syn på film och bättre förankrad i övrig kulturpolitik.

Övergripande synpunkter

Filminstitutet välkomnar utredningen och att den tagits fram så snabbt. Den ger en till stora delar bra beskrivning om vad som krävs för kulturens återstart och utveckling under och efter pandemin. En genomgående reflektion är dock att filmen i utredningen inte verkar ses som en del av kulturområdet. Flera av bedömningarna och förslagen är i högsta grad även relevanta för filmområdet, trots det görs en skillnad. Som en generell synpunkt får därmed framhållas att filmen är en del av övrig kulturpolitik och att Filminstitutet, såsom utförare av regeringens filmpolitik, bör jämföras med övriga aktörer på kulturområdet. Se mer härom nedan vid respektive förslag.

Bedömningar

3.2.2 Förstärkta anslag är ett steg i rätt riktning

Bedömning görs i utredningen att Kulturrådet, Konstnärsnämnden och Författarfonden bör få permanent förstärkning i flera anslag. I bedömningen under 3.2.7 tas upp att det är för att åtgärda strukturella problem som är kopplade till urholkningen av kulturens finansiering. Filminstitutet har svårt att se på vilket sätt detta inte också stämmer för filmområdet. Filminstitutets stödanslag ligger fast år från år utan årlig uppräknings och urholkas alltmer i takt med kostnadsökningar för till exempel filmproduktion och ökade administrativa kostnader för hantering av stödet. I de delar av utredningen som rör filmområdet föreslås endast tillfälliga förstärkningar för åren 2022 och 2023, inte att anslaget förstärks permanent. Även Filminstitutets anslag bör permanent höjas¹.

Förslag

7.2.2 Återstarts- och utvecklingsstöd för en starkare filmbransch

I förslaget om nationellt återstarts- och utvecklingsstöd för en starkare kultursektor saknas filmen som del av övrig kultur. Det som föreslås i avsnittet Stöd för återstart och utveckling inom filmsektorn (s. 234) är främst tydliga branschinsatser. Rimligtvis borde filmområdet som kulturpolitiskt område omfattas av de insatser som nämns, exempelvis att skapa samarbeten, bredda deltagande och tillgängliggöra kultur digitalt. Film är inte bara ett stödområde för ny film utan även ett bredare filmkulturellt område med barn och unga i fokus. Filminstitutet bör därmed vid sidan av övriga aktörer tilldelas ett nationellt bidrag för att återstarta och utveckla kulturlivet.

7.2.2 Förstärkning för utveckling och återstart inom kultursamverkansmodellen

Filminstitutet ställer sig positiv till en tillfällig förstärkning av kultursamverkansmodellen under 2022–2023. Dock saknas i utredningens beskrivning den filmkulturella verksamheten, som är en del av kultursamverkansmodellen. Filmen har svårt att hävda sig i modellen² och det finns därmed anledning att uppmärksamma området särskilt i detta sammanhang.

7.2.2. Stöd för återstart och utveckling inom filmsektorn

Filminstitutet tillstyrker förslaget om att förstärka anslag 10:1 med 50 mnkr för vart och ett av åren 2022 och 2023. På samma sätt som beskrivs vid förslaget Nationellt återstarts- och utvecklingsstöd (s. 229) behövs medel för att återstarta och utveckla kulturlivet, inklusive filmområdet. Filmområdet är under stark utveckling och medel behövs både för att hantera pandemins negativa konsekvenser och de konsekvenser som en havererad

¹ Vi hänvisar i denna del till Filminstitutets kommande budgetunderlag för perioden 2023–2025.

² Se t.ex. Främjas filmen? En översyn av filmområdet i kultursamverkansmodellen (Myndigheten för kulturanalys, Rapport 2020:2)

affärsmodell för med sig, och för att ge filmbranschens aktörer möjlighet att ställa om och möta de nya förutsättningarna med nya vägar till publiken. Förslaget bör ses i ljuset av bedömningen att en ny filmpolitisk utredning behöver tillsättas för att möta upp de förändringar som sker.

7.2.3 Kulturcheckar som stimulansstöd

Filminstitutet avstyrker förslaget att avsätta medel för kulturcheckar. Det är ett behjärtansvärt förslag, men med tanke på kulturområdets begränsade resurser är vi av uppfattningen att medlen om 585 mnkr gör större nytta att fördelas mer samlat och riktat.

7.3.3 Stärk kultursamverkansmodellen

Filminstitutet har inga synpunkter på beloppet som kultursamverkansmodellen föreslås permanent förstärkas med. Som tagits upp ovan får vi dock återigen påminna om den filmkulturella delen av modellen och behoven av att stärka filmkulturell verksamhet inom modellen. Det bör särskilt ses mot bakgrund av det audiovisuella områdets roll och ökade betydelse i dagens samhälle. I sammanhanget får påminnas om att det fortfarande finns en region som ligger utanför kultursamverkansmodellen och att motsvarande förstärkning bör göras där.

7.3.4 Stärk förutsättningarna för civilsamhällets kulturaktörer

Utredningen föreslår permanent förstärkning av Kulturrådets och Riksantikvarieämbetets bidrag till kulturaktörer inom civilsamhället. Det får i sammanhanget påpekas att även Filminstitutet stöttar den ideella sektorn via visningsorganisationer och ideella biografier och festivaler. Permanent förstärkning bör därmed även gälla för Filminstitutet.

7.4.1 Medfinansiera projekt inom Kreativa Europa

Filminstitutet ser positivt på förslaget. Dock bör det förtydligas att det handlar om delprogrammet Kultur inom Kreativa Europa. Kreativa Europa är EU:s ramprogram för de kulturella och kreativa sektorerna, programmet är uppdelat i tre delar; en kulturdel, en audiovisuell del och en tredje tvärssektoriell del. Filminstitutet hanterar den audiovisuella delen (Kreativa Europa MEDIA). Frågan om medfinansiering i det här sammanhanget är en fråga för delprogrammet Kultur eftersom filmprojekt vanligtvis har finansiering från Filminstitutet, TV-bolag och/eller regionala produktionscentra. Däremot ser vi andra behov, till exempel stöd till utveckling av dataspel som i nuläget inte har någon nationell medfinansiering.

7.6.1 Digitalisera kulturarvet

Utredningen föreslår att regeringen avsätter 150 mnkr 2022 samt 325 mnkr 2023 och 2024 för en satsning på digitalisering av kulturarvet. Satsningen ska inriktas på digitalisering av samlingarna inom arkiv, bibliotek och museer. Riksantikvarieämbetet

föreslås få i uppdrag att ta fram formerna för satsningen i samverkan med Riksarkivet och Kungliga biblioteket. Filminstitutet har inom ramen för det filmpolitiska uppdraget att se till att filmarvet bevaras, används och utvecklas. Filminstitutet är ett av världens äldsta filmarkiv och har en stor samling bestående av film av alla slag från 1897 till 2022. Sedan 2013 pågår verksamhet med att digitalisera det analoga filmarvet, från 2014 genom en särskild satsning och sedan 2018 som del av ordinarie verksamhet. Hittills har digitaliserats 646 filmer av det samlade beståndet som utgörs av cirka 10 000 filmer. Filminstitutet bedriver även digitalisering av ett av världens största arkiv med filmbilder och affischer. Ett arbete som pågått i ett drygt decennium.

Vi ställer oss frågande till att förslaget inte omfattar filmarvet som del av kulturarvet. Av förslaget framgår uttryckligen att satsningen bör omfatta hela kulturarvssektorn. Återigen särskiljs filmområdet från övrig kultur. Genom att få del av den satsning som utredningen föreslår skulle Filminstitutet kunna skala upp digitaliseringen av filmarvet. Filminstitutet besitter unik expertkompetens på det audiovisuella området som är avgörande för att kunna bedöma vad som krävs för att hitta bra ändamålsenliga lösningar. Vi förordar både att samverkan sker med Filminstitutet och att Filminstitutet får del av de medel som föreslås avsättas till ändamålet.

7.6.4 Kompetenshöjande insatser om upphovsrätt

Utredningen föreslår att Patent- och registreringsverket, som redan idag ansvarar för att sprida kunskap om upphovsrätt, i samverkan med Konstnärsnämnden utvecklar kompetenshöjande insatser och branschinformation. Samverkan ska förutom Konstnärsnämnden ske med Tillväxtverket i vissa delar. Det är positivt att utredningen ser att kunskapen om upphovsrätt är viktig. Men kunskapen är inte bara viktig i förhållande till Konstnärsnämndens uppdrag. Inom ramen för PRV:s uppdrag ligger också att arbeta för att motverka illegal streaming. Olovlig hantering av film slår hårt mot filmbranschens olika aktörer. För att täcka en större del av kulturområdet bör samverkan även ske med Filminstitutet. För att uppdraget ska bli fruktbart är det även viktigt att PRV tillförs ökade medel.

I sammanhanget får också tas upp de möjligheter som DSM-direktivet ger upphovspersoner och som uppmärksammas under 3.5.2 i utredningen. Genomförandet av EU:s upphovsrättsdirektiv kommer kunna medföra ökade möjligheter till intäkter. Vi tänker särskilt på avtalslicenser, till exempel den avtalslicens som föreslås för kulturarvsinstitutioners användning av verk som inte finns i handeln. En sådan avtalslicens kommer att generera intäkter tillbaka till upphovspersonerna.

7.6.5 Stärkt rådgivning om upphovsrätt

Det föreslås att konstnärernas upphovsorganisationer och yrkesförbund tillförs statliga medel för att stärka kunskapsuppbyggnaden och ge rådgivning om upphovsrätt. I

sammanhanget är det viktigt att filmområdet beaktas i och med att olovlig hantering av film är ett fortsatt stort problem.

7.7.1 Inför ett produktionsincitament för film och tv i Sverige

Filminstitutet delar utredningens bedömning att produktionsincitament innebär en långsiktig investering i svensk filmproduktion. Sedan utredningens förslag kom har riksdagen beslutat om att införa produktionsincitament i Sverige. I budgeten har dock endast avsatts 100 mnkr årligen. I den utredning som Tillväxtverket och Filminstitutet tog fram 2017 föreslogs att 300 mnkr avsattes för ändamålet årligen³. Det är positivt att återstartsutredningen gör samma bedömning vad gäller hur mycket pengar som minst behövs för att satsningen ska få erforderlig effekt, både för att stimulera filmskapande i Sverige och attrahera utländska produktioner att spela in i Sverige. Filminstitutet ställer sig positiv till utredningens förslag.

7.7.2 Fördela exportstöd

Det föreslås i utredningen att Kulturrådet får i uppdrag att i samverkan med Tillväxtverket fördela exportstöd till mellanledet inom områdena litteratur, dramatik, scenkonst, bild- och formkonst och musik. Kulturrådet föreslås tillföras 5 mnkr årligen tillsvidare. Vi noterar att filmen inte omnämns, men anledningen till detta framgår inte. Traditionellt har konstnärligt utmanande svensk film en, relativt sett, stark position på internationella filmfestivaler och den kulturförmedlande aspekten av svensk film står sig fortfarande starkt. Filminstitutet ser dock att försäljningen av svenska filmer för internationell distribution har gått ner radikalt under pandemin. De förändrade konsumtions- och distributionsmönster som pandemin har påskyndat har även lett till att man ser att traditionella distributörer kommer köpa in färre titlar för biografdistribution framöver. Detta i kombination med att distributörerna inte har kunnat lansera redan inköpta filmer i den mån de önskat, gör att konkurrensläget för svensk film har försvårats avsevärt och svensk film befinner sig därmed i en ytterst svag position internationellt. Ytterligare stöd till export via internationell lansering och distribution skulle, som vi ser det, förbättra denna position genom att öka visibiliteten och attraktionskraften för svensk film på festivaler och marknader samt gentemot konsumenter. Utredningen föreslår i 7.2.2 ovan att Filminstitutet tillförs medel för det internationella arbetet. Det är en tillfällig satsning för 2022 och 2023. Vid sidan av Kulturrådet bör Filminstitutet tillföras ytterligare permanenta medel för fördelning av stöd till export via internationell lansering och distribution.

3

<https://tillvaxtverket.se/download/18.7cd998ab16055bf5c405221c/1513782089318/Fler%20filminspelningar%20till%20Sverige.pdf>

7.7.3 Utveckla och samordna politiken för kulturella och kreativa näringar

Filminstitutet följer med intresse den pågående utredningen för att ta fram en nationell strategi för kulturella och kreativa näringar. Det är positivt att återstartsutredningen också adresserar området. I arbetet är det av vikt att filmområdet beaktas. Film är, kanske mer än någon annan kulturyttring, i mycket en näring vid sidan av kultur, och att sprida kunskap och utveckla KKN-området så att fler politikområden engageras är helt nödvändigt.

7.8 Stärk kulturskolan och kultur i skolan

Kulturrådet föreslås från 2023 permanent tillföras 200 mnkr årligen för utvecklingsbidrag till kommunal kulturskoleverksamhet. Därutöver föreslås att Skolverket får i uppdrag att främja samarbete mellan skolväsendet och kulturaktörer i syfte att nå skolans mål. Uppdraget föreslås genomföras i samråd med Kulturrådet och Riksantikvarieämbetet. Filminstitutet arbetar aktivt med filmpedagogik och filmkunnighet utifrån det filmpolitiska målet om barn och unga. Dialog förs bland annat med Skolverket. Det är Filminstitutets bestämda uppfattning att samråd även bör föras med Filminstitutet, som har en unik kunskap på området.

7.10.1 Färdplan för den svenska filmpolitiken

I utredningen föreslås att regeringen tar fram en färdplan för filmpolitiken med avstamp i de utmaningar och möjligheter som finns. Filminstitutet tillstyrker förslaget.

Som framgår av inledningen har filmområdet drabbats kraftfullt av pandemin, men även av övriga förändringar i omvärlden. Drygt fem år efter filmavtalets upphörande är det hög tid att se över den nationella filmpolitiken för att säkerställa att filmpolitikens utformning och formerna för finansiering är anpassade efter utvecklingen inom filmområdet med nya aktörer, nya format och nya vägar till publiken.

Den filmpolitik som styr verksamheten är grundad på premisser som till stora delar inte gäller idag. Den senaste filmpropositionen⁴ var fortfarande starkt kopplad till filmavtalet. Det var före strömningstjänsternas genombrott och långt före pandemin. Villkoren och förutsättningarna att göra, sprida och visa film har helt förändrats. Det har både med digitaliseringen och globaliseringen att göra. En ny politik för den stödgivande verksamheten bör se till var statens medel kan göra mest nytta, vad det är för innehåll som görs utan nationella stöd och vad det är som inte görs. Det handlar dels om att ställa om och möta de nya förutsättningarna med nya vägar till publiken, dels om att råda bot på avsaknad av marginaler i filmens hela ekosystem.

⁴ Prop. (2015/16:132) Mer film för fler – en sammanhållen filmpolitik

I och med filmavtalets upphörande har statens roll fått ett tydligare syfte att stärka filmen, eller den rörliga bilden, för allmänheten och gjord av både professionell bransch och barn och unga. Centralt i statens insats är också kulturarvsaspekten. Helt enkelt en perspektivförskjutning – från bransch till allmänhet. Den senaste propositionen tar dock endast sporadiskt upp det som inte är stöd till film - som filmarvet och den filmkulturella verksamheten för barn och unga, regioner. Det leder till ett glapp mellan filmpolitiken och övrig kulturpolitik och även till sådant som skolpolitik. Vi ser att Filminstitutet i arbetet med filmkunnighet och film som kulturarv inte är en lika tydligt utpekad kulturmyndighetsliknande aktör som när den agerar stödgivare till produktion, distribution och visning av ny film. Samtidigt som politiken vill att filmen ska vara central även i dessa områden är verktygen och medlen för Filminstitutet begränsade i och med att det enbart är i filmpropositionen denna ambition återfinns. En ny filmpolitik behöver därmed även vara bättre förankrad i övrig kulturpolitik. Inte minst den här utredningen illustrerar problemet då filmen återkommande exkluderas från förslag och resonemang om kulturen i övrigt.

Till det kommer att film och rörlig bild alltmer flyter ihop. Rörliga bilder rör sig sömlöst mellan professionell produktion och mellanmännisklig kommunikation. Detta återspeglas inte av dagens filmpolitik eftersom det inte var lika uppenbart när denna formulerades i mitten av 2010-talet. Producenter rör sig mellan film och serier, det blir allt svårare att göra en enkel uppdelning mellan professionell och icke-professionell film, längd och format blir allt mindre viktigt. Detta påverkar allt inom den svenska filmpolitiken – från stöd till vad som ska bevaras eller vad som ska tas fram pedagogiskt material om. Det behövs därmed också en ny politik som är mer omfattande i sin syn på film.

Filminstitutet har det samlade nationella uppdraget från regeringen att aktivt verka för att den svenska filmpolitiken genomförs utifrån de filmpolitiska målen. Det är ett brett uppdrag att främja, bevara, tillgängliggöra och sprida kunskap om film. Genom det breda uppdraget är Filminstitutet både bland annat stödgivare och främjare av svensk film samt kulturarvsinstitution. Som utredningen konstaterar på s. 130 är dock medel och verktyg idag begränsade i relation till det samlade uppdraget. Kraftiga satsningar behövs både för att bevara och se framåt.

Sammanfattningsvis välkomnar alltså Filminstitutet utredningens förslag om en utredning för en ny färdplan för filmen. En politik som är mer omfattande i sin syn på film och bättre förankrad i övrig kulturpolitik. Som genomförare av denna politik måste dessutom Filminstitutet ges medel och verktyg för att realisera den.

En högst väsentlig pusselbit för att öka finansieringen till den svenska filmpolitiken, är de möjligheter som det s.k. AVMS-direktivet erbjuder. Flertalet länder inom EU har eller är på gång att införa finansieringsskyldigheter för leverantörer av medietjänster som är

etablerade på deras territorium. Det kan röra sig om direkta bidrag till produktion av och förvärv av rättigheter till europeiska produktioner, men också avgifter som betalas till en fond, baserat på intäkterna från audiovisuella medietjänster som tillhandahållits i och riktats mot medlemsstatens territorium. Nu senast har beslut fattats i Danmark. En sådan avgift eller finansiell skyldighet skulle stärka den svenska filmen i alla led. Sett till att en allt större del av tittandet i dag sker på audiovisuella medietjänster skulle det även kunna bidra till en ökad demokratisering av finansieringen av svensk film. Utredningen berör frågan men föreslår inga åtgärder. Filminstitutet menar att frågan snarast bör utredas vidare, en skrivelse tillsändes Kulturdepartementet i januari⁵.

7.10.2 Utred hur kultursamverkansmodellen kan utvecklas

Vid en eventuell utredning om kultursamverkansmodellen bör samråd ske med Filminstitutet inför framtagande av direktiv för en belysning av vikten av filmkulturell verksamhet inom ramen för modellen.

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Mathias Rosengren
t.f. vd

⁵Se i övrigt gemensamt framtagen rapport från Filminstitutet, SVT, Film i Väst och Film i Skåne av Petri Kempainen i juni 2021, Examining the European and Nordic transposition of AVMSD Article 13(2)