

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

Stockholm 2022-08-08

Diarienummer: Ku2022/00908

Stöd till produktion av audiovisuella verk

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

Inledning

Filminstitutets uppdrag är att aktivt verka för att den svenska filmpolitiken genomförs med utgångspunkt i de av riksdagen beslutade filmpolitiska målen. En del av uppdraget är att ge stöd till bl.a. utveckling av svensk film och rörlig bild samt produktion av svensk film i enlighet med förordning (2016:989) om statsbidrag till film. Enligt förordningen får stöd till produktion ges till svensk film i olika tekniker och för olika visningsfönster. Stödet ska bidra till ett brett utbud av en mångfald av filmer. Stöd får även i begränsad omfattning ges till produktion av serier. Stöd ges utifrån en kvalitativ bedömning.

Behov av stöd

Filminstitutet välkomnar att riksdagen i samband med budgetpropositionen 2022 (prop. 2021/22:1, utg. omr. 17) beslutade att införa produktionsincitament för filminspelningar i Sverige och att Kulturdepartementet nu skickat ut förslag om hur detta ska genomföras på remiss. Som promemorian tar upp är de kulturella och kreativa näringarna av stor ekonomisk betydelse för Sverige och genom ett statligt stöd till produktionskostnader i Sverige kan förhoppningsvis bättre förutsättningar skapas för svensk filmproduktion. Både genom arbetstillfällen och genom att slippa förlägga filminspelningar utanför Sverige och därmed slippa onödigt resande som varken är ekonomiskt eller ekologiskt hållbart, men också genom att kunna använda sig av miljöer i Sverige för inspelningar där så är relevant för filmen.

Promemorian och den föreslagna förordningstexten visar, enligt Filminstitutets tolkning, på ett vägval. Det här är ett näringspolitiskt stöd som riktar sig till bransch. Det kommer inte att göras någon kvalitativ bedömning utan först-till-kvarn gäller. Ingen hänsyn tas till långsiktiga krav som t.ex. ägande av rättigheter som annars är en viktig del av de filmpolitiska målen och de stöd som fördelas av Filminstitutet utifrån en kvalitativ bedömning. Utifrån det vägvalet speglar förslaget väl det regeringen vill uppnå. Viktigt i

sammanhanget blir att tidigt fånga upp om stödet får avsedd effekt för att ha möjlighet att justera, i vart fall i ett inledningsskede.

Förutsättningar för stöd

Eftersom stödet inte ges utifrån en kvalitativ prövning utan i stort bygger på automatik bör tydliga krav ställas vad gäller förutsättningar för stöd. Den föreslagna förordningen tar i mångt och mycket upp relevanta avgränsningar. Att sökanden ska ha produktion av audiovisuella verk som sin huvudsakliga verksamhet är grundläggande och bra att det tydliggörs. Likaså positivt är det att krav på färdigställandegaranti eller motsvarande ställs. Det kan möjligen ifrågasättas om högre krav borde ställas på producentens tidigare erfarenheter. Att producenten under fem år - som är en förhållandevis lång period – bara ska ha producerat minst ett audiovisuellt verk skulle möjligen kunna stramas upp. Något som saknas är ett krav att sökandens bolag ska vara demokratiskt uppbyggt och att det i sin verksamhet respekterar demokratins värdegrund. Mot bakgrund av att det är ett automatiskt stöd och i dessa tider av informationskrigföring måste ett dylikt tröskelkrav införas.

Det kan också ifrågasättas om den givna minimibudgeten för dokumentärfilm är relevant. Av promemorian framgår att stödet främst riktas mot produktioner med höga budgetar. Den genomsnittliga budgeten för lång spelfilm är i nuläget 28 mkr och för lång dokumentärfilm 5 mkr (avser filmer med stöd från Filminstitutet). I förslaget behöver budgeten för spelfilm uppgå till 30 mkr medan 10 mkr krävs för dokumentärfilm. Med en sådan gräns kan ett flertal långa svenska spelfilmer kvalificera sig för att söka stöd medan ytterst få svenska dokumentärer kan få del av det föreslagna stödet med detta krav. Mellan åren 2017–2021 skulle endast totalt fem svenska dokumentärfilmer ha kunnat söka stödet om det funnits.

En förutsättning som saknas i förslaget är krav på svensk producent som mottagare av stödet, på liknande sätt som i filmstödsförordningen och även i Tillväxtverkets och Filminstituts utredning¹. Vi menar att det kan finnas anledning att överväga att införa detta som krav. Som vi uppfattar det är stödet näringspolitiskt och riktar sig till branschen. Därmed bör svenska producenter avses, vare sig de agerar som huvudproducent eller som samproducent till en internationell produktion.

Så länge stödordningen endast omfattar 100 mkr kan det också finnas anledning att överväga om en prioritering bör göras så att stöd i första hand ges för att möjliggöra svenska produktioner att spela in i Sverige. I nuläget förläggs ofta inspelningar i länder som ger gynnsamma produktionsincitament med följderna att produktionerna reser långa sträckor, vilket tär på miljön. Som framgår av konsekvensbeskrivningen i 4.5 är detta

¹ Fler inspelningar till Sverige – genom stärkta konkurrensvillkor för internationell filmproduktion.

något som förslaget identifierar. Att möjliggöra för svenska produktioner att välja Sverige som inspelningsland istället för att spela in utomlands skulle av hållbarhetsskäl i vart fall initialt kunna prioriteras.

Med tanke på de begränsade resurserna kan det även vara på sin plats med ett tak för stöd till en enskild aktör så att fler får del av stödet. Det möjliggör det filmpolitiska målet om mångfald samt kan även bidra till en geografisk spridning i landet. Det vore olyckligt om samtliga medel gick till ett eller två projekt, som vi sett exempel på i bl.a. Norge.

Ur ett konkurrensperspektiv vore det klokt att nära förhålla sig till bestämmelserna i Finland och Norge. Det gäller till exempel att stöd får ges med högst 25 procent av stödberättigade kostnader.

Prövning och beslut om stöd

Film är såväl kultur som näring. Genom att ge i uppdrag till Tillväxtverket att fördela det nya stödet markeras att stödet är ett näringspolitiskt verktyg. Detta är bra, inte minst för att markera att stödet är kompletterande till befintliga, selektiva filmstöd och att medel inte tas från kulturpolitiken utan tillförs utifrån ett näringspolitiskt perspektiv. Det betonar även att stödet avser att leda till tillväxt. Tillväxtverket är även bekant med området sedan utredningen 2017 om produktionsrabatter tillsammans med Filminstitutet.

Enligt förslaget ska utlysning av stöd ske två gånger per år. Med hänsyn till först-till-kvarn-upplägget är det bra att utlysning inte bara sker en gång per år. Det kan dock finnas anledning att överväga mer frekvent utlysning, förslagsvis en gång per kvartal, för en mer flexibel hantering. Detta blir särskilt viktigt om mer medel avsätts framöver. Med få utlysningar torde större bolag med stora administrativa resurser premieras framför mindre aktörer. Med fler tillfällen ges större chans till mindre aktörer. I sammanhanget får påpekas att det inte framgår av förordningen om medlen delas upp för att kunna fördelas vid separata utlysningar eller om alla medel kan ta slut vid första utlysningen. Detta bör förtydligas.

Tillgång till data

Enligt förslaget ska Tillväxtverket en gång per år lämna en samlad redovisning till regeringen om de stöd som har sökts och betalats ut. Enligt regeringens uppdrag till Filminstitutet ansvarar Filminstitutet för omvärldsanalys och uppföljning av svensk filmproduktion och filmpolitiska insatser. För att uppdraget ska kunna genomföras behöver Filminstitutet få tillgång till data från Tillväxtverket. Förslaget bör därmed kompletteras med ett uppdrag till Tillväxtverket att tillhandahålla data till Filminstitutet.

Förslaget innehåller även ett uppdrag att vart tredje år med början 2025 utvärdera stödets samhällsekonomiska effekter. Som med all stödgivning är effekterna synnerligen viktiga.

I och med digitaliseringen och globaliseringen sker just nu stora förändringar inom det audiovisuella området. Det vore önskvärt om effekterna – i vart fall inledningsvis - kunde följas upp mer frekvent och om en första utvärdering kunde ske mer skyndsamt än 2025. Även denna rapportering bör av ovan nämnda skäl tillställas Filminstitutet. Att på ett tidigt stadium utröna om syftet med stödet uppnåtts är av vikt, för att kunna vidta eventuella nödvändiga justeringar i stödordningen.

En fråga som noggrant bör följas är om kompetensförsörjningen i branschen påverkas av det nya stödet. Om många utländska aktörer via systemet kommer in och rekryterar svenska talanger/kompetenser ser vi att detta kan komma att ytterligare driva upp löner/ersättningar och försvåra för svenska produktionsbolag att attrahera och behålla talanger/kompetenser. Det skulle kunna leda till negativa konsekvenser för svensk film.

En ytterligare aspekt som är intressant att följa är den geografiska spridningen, dvs. var i landet som inspelningar och övrig produktion sker med hjälp av stödet. På så sätt kan man utifrån ett näringspolitiskt perspektiv se hur filmproduktion utvecklas och bedrivs i olika delar av landet. Vi förutsätter att detta blir föremål för både redovisningen och uppföljningen. Oavsett det nu aktuella förslaget ser vi behov av att den kompletterande regionala och kommunala stödgivningen följs upp samlat. Det handlar inte bara om konkurrens på en global marknad utan också på en nationell.

Budget

I utredningen från 2017 föreslog Tillväxtverket och Filminstitutet att staten avsätter 300 mkr per år till produktionsrabatter. Vi noterar att det i nuläget avsatts 100 mkr per år, vilket är en begränsande summa i sammanhanget och en tredjedel av den genomsnittliga stödnivån i Europa. Utan en påfyllnad riskerar ordningen att bli ett slag i luften, särskilt med tanke på att produktionskostnaderna ökat lavinartat. Det blir inte heller den konkurrensutjämning som den nya ordningen syftar till. Givet alltmer ökande produktionskostnader finns framöver anledning att höja summan även utöver 300 mkr per år. Förslaget omfattar även stöd till en betydande bredd av audiovisuella verkskategorier, såväl film som serier, såväl fiktion som dokumentär. Det noteras även att administrativa kostnader ska rymmas inom beloppet, vilket ytterligare minskar tillgängliga medel.

Definitioner och begrepp i den föreslagna förordningen

Förordningen (2016:989) om statsbidrag till film och förslaget till förordning om stöd till produktion av audiovisuella verk har närliggande begrepp och definitioner, men skiljer sig delvis åt. Vi noterar t.ex. att lång spelfilm i förslaget benämns spelfilm och att serier beskrivs som serie om tre avsnitt istället för två avsnitt som i filmstödsförordningen. En konsekvent benämning av begrepp och betydelser vore önskvärt för att undvika otydligheter. Vad gäller spelfilm förutsätter vi att det betyder samma som lång spelfilm i filmförordningen.

Det kan också behöva övervägas om ordet ”produktion” i den föreslagna förordningen bör förtydligas till ”produktionskostnader” för att undvika en sammanblandning med det inarbetade begreppet stöd till produktion av svensk film i filmstödsförordningen, som mer är inriktat på den kvalitativa delen av produktionen. Begreppet återfinns i såväl förslagets rubrik som i inledande bestämmelser.

Föreskrifter

Enligt förslaget får Tillväxtverket meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Vi förutsätter att Tillväxtverket vid framtagandet inhämtar synpunkter från berörda aktörer inom branschen. Samråd kan naturligtvis även ske med Filminstitutet utifrån vår långa erfarenhet av stödgivning på det audiovisuella området.

För Stiftelsen Svenska Filminstitutet

Anette Novak
vd