

Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

“Framtidens filmpolitik” (Ds 2015:31)

Riksorganisationen Folkets Hus och Parker (FHP) yttrande över departementsskrivelsen ”Framtidens filmpolitik” (Ds 2015:31).

Inledning

Sverige behöver en ny radikal filmpolitik. Därför välkomnar FHP regeringens uppsägning av nuvarande filmavtal. Däremot är inte FHP övertygade om att svaret på framtidens utmaningar är en helstatlig filmpolitik. Under många år har SFI och branschen påtalat att dagens filmpolitik är underfinansierad. De utmaningar som svensk filmbransch står inför kräver en ökad statlig finansiering. I skrivelsen finns inga löften eller garantier för ökade ekonomiska satsningar.

Förslaget till helstatlig filmpolitik innebär ökade kostnader för biografer, 25 procent moms istället för 6 procent, och dessutom slopas avdragsrätten för biografavgiften.

En momslagstiftning med undantag för kultur där olika kulturformer har samma momssats (6 procent) är kulturpolitiskt önskvärt. Att utmana idén om undantag för kultur är enligt FHP fel väg att gå och kan leda till att den reducerade momsen inom andra kulturområden börjar ifrågasättas.

Då förslaget om en statlig filmpolitik inte innehåller några ökade statliga insatser utan ska bekostas genom höjd moms vilket kommer få mycket negativa konsekvenser för biografägarna i allmänhet och i synnerhet för små biografer avstyrker FHP förslaget. FHP förespråkar istället ett ”smalt” filmavtal, vilket betyder ett filmavtal som främst innehåller filmproduktionsstöd. En filmpolitik som är förankrad bland film- och biografbranschens olika aktörer har många fördelar.

På den svenska biografmarknaden råder en monopolliknande struktur. Nordic Cinema Group som till 70 procent ägs av det brittiska private-equity företaget Bridgepoint har med sina bolag SF Bio och Svenska Bio en marknadsandel på över 80 procent. Denna extrema dominans bidrar till negativa konsekvenser för hela branschen.

SF Bios förhandlingsposition är oerhört stark. En film som inte får ”monopolistens” gillande har oerhört svårt att hitta en stor publik. Detta medför att kvalitetsfilmdistributörer har svårt att överleva. Skrivelsen framtidens filmpolitik saknar helt förslag på hur biograferna utanför ”monopolsfären” kan stärkas, så att kvalitetsfilm i större utsträckning kan ses i hela landet.

Sammanfattning

Folkets Hus och Parker:

- välkomnar initiativet till en ny filmpolitik,
- anser att film- och biografområdet är underfinansierat och att staten bör öka sin ekonomiska insats,
- föreslår ett s k ”smalt” filmavtal som fokuserar på filmproduktion och anser att det borde utredas, där även SFIs deltagande prövas. FHPs förslag innebär att stöden till distribution, visning och biografstöd utgår för att istället hanteras av staten,
- avstyrker förslaget till höjd moms på biografbesök,
- menar att momshöjningens konsekvenser för biografier måste genomgå ytterligare analys,
- anför att om förslaget om höjd moms genomförs måste momscompensation ges fullt ut till drabbade mindre biografägare,
- anser att fler biografstöd behövs för att stärka biografier utanför ”monopolsfären”,
- föreslår ett övergripande kulturpolitiskt mål för filmpolitiken (se sid 3),
- anser att ett beviljat stöd till produktion ska medföra krav på att tillgängliggöra filmen brett till alla biografier och till andra visningsfönster,
- menar att det är viktigt att det finns utvecklingsmedel även till området distribution och visning,
- anför att stöd till filmkommissionsverksamhet kräver ytterligare ekonomiska resurser,
- anser att i vilken fönsterordning en film ska presenteras ska avgöras av filmens producent och distributör i samråd med biografägare,
- menar att det är viktigt att distributörer tidigt blir involverade i filmproduktioner. FHP förhåller sig skeptisk till det föreslagna lanseringsstödet till producenter, tillstyrker förslaget till stöd för nyetablering av biograf
- anför att ett nytt verksamhetsstöd till s k komplementbiografier behövs,
- anser att SFIs uppdrag för att stödja och medverka till utvecklingen av biografier i hela landet måste förtydligas i statens riktlinjer till SFI,
- menar att stödet till olovlig hantering av film bör fortsätta i rimlig omfattning,
- anser att arbetet med skolbio behöver utvecklas och förnyas,
- menar att visningsorganisationernas betydelse för att filmen ska nå sin publik inte nog har beskrivits i skrivelsen. SFI bör få tydligare riktlinjer från staten för att stödja visningsorganisationernas arbete med film och biografier,
- föreslår att distributörer som vill bredda filmutbudet på biografier ska få möjlighet till särskilt stöd.

9.1 och 9.2 Filmens roll, politikens ansvar och filmpolitikens inriktning

Filmpolitiken behöver i större utsträckning vara en del av den statliga kulturpolitiken. Därför bör filmpolitiken omfattas av de nationella kulturpolitiska målen.

FHP vill se ett filmpolitiskt mål enligt nedan.

Filmen ska vara en dynamisk, konstnärlig, och obunden kraft med yttrandefriheten som grund. Kreativitet, mångfald, och konstnärlig kvalitet ska präglade utveckling. Film ska visas och

tillgängliggöras på biografer i hela landet.

För att uppnå målen ska filmpolitiken främja;

- distribution och visning av värdefull film i olika visningsformer i hela landet,
- utveckla och stödja biografer (visningsplatser) i hela landet,
- produktion och utveckling av svensk film,
- kvalitet och konstnärlig förnyelse,
- ett levande filmarv som bevaras, används och utvecklas,
- internationellt och interkulturellt utbyte och samverkan,
- barns och ungas kunskap om rörlig bild och deras eget skapande.

9.2.1 Avgränsningar

FHP instämmer i förslaget till avgränsningar. FHP vill poängtera att om målet med filmpolitiken ska förverkligas, måste branschens olika aktörer vara delaktiga inte bara som rådgivare. I nuvarande filmavtal har avtalets parter ett reellt inflytande och ansvar för filmpolitikens genomförande och praxis. I förslaget till helstatlig filmpolitik förvandlas branschens olika aktörer till rådgivare.

9.2.2 Kvalitetsbegreppet

FHP vill påpeka att resultatet av en films attraktionskraft är väldigt beroende av hur en film distribueras. FHP anser att med beviljat produktionsstöd ska följa ett ansvar att tillgängliggöra filmen för alla biografer och i andra visningsfönster.

9.3.1 Utveckling och kontinuitet

FHP vill påpeka att behovet av utvecklingsstöd även finns för distribution och visning. Om filmen ska hitta sin väg till publiken måste innovativt arbete ske inom området distribution och visning.

9.3.2 Produktion

För biograferna är stöd till bred svensk film en överlevnadsfråga. Därför bör utformningen av produktionsstöden ta hänsyn till detta behov.

9.3.3 Filmkommissionsverksamhet

Avsikten med ett nytt stöd till filmkommissionsverksamhet är att öka antalet utländska produktioner i Sverige. Detta förslag förutsätter att nya ekonomiska resurser tillförs filmpolitiken. FHP anser att detta stöd inte kan införas utan att filmpolitiken tillförs nya resurser.

9.3.4 Spridning

FHP anser att filmer som beviljas produktionsstöd ska tillgängliggöras för biografer och i andra visningsfönster. I vilken fönsterordning en film ska presenteras avgörs av producent och distributör i samråd med biografägare. För att motverka illegal nedladdning och streaming är det nödvändigt att även legala vod-tjänster med en kvalitetsfilmsinriktning kan få stöd.

Lansering

FHP anser att det är viktigt att distributören i ett tidigt skede blir involverad i filmproduktioner. Distributören ska vara ansvarig för lansering av en film. Ett lanseringsstöd även till producent skapar otydlighet i ansvarsområdet distribution och visning. FHP avstyrker förslaget om lanseringsstöd till producenter.

Fönster

Frågan om hur en film ska lanseras i andra fönster än biograf bör inte regleras i en statlig filmpolitik. Frågan om lanseringsstöd och distributionsstöd bör hanteras av en branschkunzig SFI styrelse. Stöd till simultana visningar bör hanteras av SFI inom lanseringsstödet till distributörer. Kommersiella affärsmodeller för hur en film ska lanseras hanteras bäst av film- och biografbranschen utan statlig detaljreglering. FHP avstyrker förslaget.

Biografer

Sverige behöver fler biografer och kulturlokaler där film (rörlig bild) kan visas. För det krävs en politik som stödjer en expansiv utveckling.

I förslaget till Framtidens filmpolitik saknas offensiva förslag som förbättrar förutsättningarna för biografverksamhet. Däremot finns förslag som försämrar villkoren för biografverksamhet. En ökad moms bidrar inte till ökat biografgående och slopad avdragsrätt försämrar biografens ekonomi. I resonemang om filmens väg till publiken jämförs biografen med andra visningsfönster. Film kan ses på olika digitala skärmar när som helst. Men att med det som argument säga att staten inte ska favorisera något fönster (fönsterneutralitet) för filmtittande är mycket oroväckande. Om fönsterneutralitet innebär att biografen jämställs med tittande på digitala skärmar i hemmiljö, eller på mobila enheter så undergrävs förutsättningarna för kulturella upplevelser på gemensamma mötesplatser. På samma sätt som teatern behöver teaterhus, konsten gallerier och konsthallar, musiken konserthus, osv, så behöver filmen biografer. I denna biografifråga är det uppenbart att förslaget till ny filmpolitik saknar ett kulturpolitiskt perspektiv.

FHP välkomnar förslaget till stöd för nyetablering av biografer. Det bör få som konsekvens att biografer, nyöppnade och/eller återuppståndna kan söka de olika biografstöden utan att tidigare ha bedrivit filmvisningsverksamhet.

Nuvarande biografstöd behöver kompletteras med ett verksamhetsstöd till s k komplementbiografer. Detta stöd ska förutsätta att biografen även uppbär stöd från kommun och/eller region (Landsting). Vid bedömningen av olika stöd till biografers verksamhet bör även Live på bio-verksamhet tas hänsyn till. Live på bio växer på de allra flesta biografer och detta bidrar till att stärka biografen som mötesplats för rörlig bild.

Ett stort antal av landets biografer finns i samlingslokaler - kulturhus där film, teater, musik och Live på bio äger rum. FHP anser att "Framtidens filmpolitik" måste ha ett särskilt ansvar för att utveckla och stödja dessa lokalers möjligheter att visa film. Det är därför viktigt att dessa filmvisningslokaler ses i ett större kulturpolitiskt sammanhang och inte bara som en biograf. I varje kommun och på orter där intresse finns bör det finnas samlingslokaler där film och Live på bio kan visas. Därför måste SFIs ansvar för att utveckla och stödja landets biografer tydliggöras i statens riktlinjer till SFI.

Olovlig hantering av film

Här finns inget konkret förslag om hur detta arbete ska hanteras i framtiden. FHP anser att ett fortsatt engagemang från Film- och tv-branschens samarbetskommitté i detta angelägna arbete är önskvärt.

9.3.5 Filmkulturell verksamhet

Publikarbete

Arbetet med film i skolan som en gång folketshusrörelsen var initiativtagare till har idag till viss del

stagnerat. En ny strategi för skolbioverksamhet behöver ses i ett lokalt sammanhang med biograf, skola, filmverkstad och kulturskolor.

En attraktiv filmvisningsverksamhet kräver mervärden i form av direktsända Q&A, regissörsbesök m.m. Visningsorganisationerna är förankrade som breda folkrörelser. Det innebär att de allra bästa förutsättningarna finns för ett nydanande publikarbete. Pengarna till publikarbete bör i större utsträckning finnas hos visningsorganisationerna istället för att som idag hanteras med ansökningshandlingar direkt mellan lokal biograf och SFI.

FHP anser att det krävs en ny strategi för skolbioverksamhet och att publikarbetspengar till viss del bör styras över till visningsorganisationerna.

Visningsorganisationer, festivaler

Visningsorganisationernas uppdrag är av grundläggande betydelse om biografier (visningsplatser) ska finnas i hela landet. Det är visningsorganisationer som bidrar till att biografier utan kommersiell bärighet finns i hela landet. Visningsorganisationer stöttar dessa föreningar dagligen i dess arbete med att boka film, utbilda i film- och biografkunskap, utbilda maskinister (tekniker), stödja föreningarna i relation till kommun och landsting, bistå i ekonomiska och juridiska frågor, hjälpa till med ansökningar till kommun och SFI med mycket mer. Detta grundläggande arbete måste få större uppmärksamhet och tydliggöras i kulturdepartementets riktlinjer till SFI.

I SFIs ambition att förnya biografstöden har stödet till visningsorganisationer slagits samman med andra och nya ändamål. Detta är oroväckande eftersom visningsorganisationernas arbete är av sådan fundamental betydelse för biografernas överlevnad. En visningsorganisationens arbete kan inte jämföras med en tillfällig festival eller ett behjärtansvärt projekt. Skrivningen i förslaget till ny filmpolitik i denna fråga är bristfällig. Det saknas insikt i visningsorganisationernas betydelse för Sveriges unika biografstruktur.

I bedömningen av visningsorganisationernas arbete måste en kulturpolitisk helhetssyn anläggas. Filmvisningsverksamheten är en del av behovet av kulturella mötesplatser i hela landet.

Filmarvet

SFIs arbete med filmarvet är mycket vällovligt. Ökad tillgänglighet till filmarvet bidrar till biografernas möjlighet till ett varierat och intressant utbud.

FHP tillstyrker förslag och ser gärna cinemateksvisningar kan expandera till fler orter.

9.3.6 Internationalisering

Alltfler utrikesfödda bor i Sverige. Detta borde medföra att biografier i större utsträckning visar film från andra länder än USA och Europa. Andelen film från icke-anglosaxiska länder är knappt mätbar. FHP har via projektet World Wide Cinema (WWC) försökt bidra till förändring av denna verklighet. Projektet har dessvärre lagts ner på grund av brist på finansiering. FHP anser att distributörer och biografier som vill ta ansvar för att bredda utbudet ska få möjlighet till särskilt stöd.

10.1 Omfattningen av den statliga filmpolitiken

Filmen har haft en unik finansieringsform genom filmavtalet sedan 1963. Filmbranschen själv har via biografavgiften bidragit till att finansiera filmpolitikens konkreta innehåll. Biografavgiften (10 procent) kan likställas med en punktskatt och de filmer som spelat in mest pengar, framförallt amerikansk film, har bidragit till produktion av svensk värdefull film. En unik kulturpolitisk transfereringskonstruktion som fungerat i många år. Därutöver har filmavtalet garanterat stabilitet

och förutsägbarhet. Filmavtalet är till sin konstruktion ett exempel på hur principen om ”armlängds avstånd” kan hanteras. Där politiken bestämmer inriktning och mål och bransch och filminstitut dess konkreta utformning.

I filmavtalet har olika intressen möts med olika ståndpunkter. I avtalsgruppen har folkrörelserna Våra Gårdar och Folkets Hus och Parker haft varsin röst för att påverka filmpolitiken. Fördelen med att lyssna och försöka förstå varandra är kanske inte mätbart, men har stor betydelse för ett branschklimat. Genom filmavtalet har TV-bolag, kommersiella biografägare, producenter, distributörer och visningsorganisationer fått ta ett gemensamt ansvar för ett fungerande filmavtal. Genom filmavtalets konstruktion har alla särintressen granskats och fått anpassa sig till ett gemensamt förhållningssätt.

FHP tillstyrker dock att det finns problem med nuvarande filmavtal, att det är underfinansierat och att det har blivit svårare att få till långsiktiga avtal.

Från SFIs sida har man i många år klagat över att filmavtalet är alltför detaljreglerat. Därför är det med viss förvåning som flera förslag i Ds 2015:31 har en hög detaljnivå. I motiven för att staten ska ta ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken framförs flera olika argument:

- nya visningsformer växer fram
- nya digitala aktörer
- inte tillräckliga stöd (åtgärder) för att främja värdefull svensk film
- sammansättningen av avtalsparterna försvårar för en modernisering av filmpolitiken
- avtalet är alltför detaljreglerat
- hanteringen av förändringar i avtalet är alltför omständligt och arbetskrävande
- osäkerhet om finansiering (med hänvisning till paragraf 12 i nuvarande filmavtal),
- allt svårare att få ihop ett avtal, vilket har medfört korta avtalsperioder,

Dessa problem/frågeställningar är alla välkända för avtalets parter och behöver hanteras. Regeringen har nu i departementsskrivelsen föreslagit ett statligt helhetsansvar för att komma tillrätta med ovanstående problem.

Det som inte nämns i motiv för en helstatlig filmpolitik är behovet av ökade ekonomiska resurser till filmområdet. Enligt SFI är film- och biografpolitiken underfinansierad med ca 120 mkr. Detta är det stora verkliga problemet och det är märkligt att detta inte nämns i sammanhanget.

Istället för att införa en helstatlig filmpolitik förordar FHP ett ”smalt” filmavtal som endast omfattar stöd till filmproduktion. Detta är den minsta gemensamma nämnaren för nuvarande parter, men troligen också för de parter som idag borde delta i avtalet, men som av olika anledningar står utanför. Ett ”smalt” filmproduktionsavtal innebär att stöden till distribution, visning och biografstöd utgår. Stöd till internationell lansering och kostnader för administration och förvaltning ska även det utgå ur ett framtida ”smalt” filmavtal. Ett ”smalt” filmavtal innehåller i första hand stöd till;

- publikrelaterat stöd
- marknadsstöd
- förhandsstöd (se sidan 22 i skrivelsen).

SFIs deltagande i ett ”smalt” filmavtal borde prövas.

FHP avstyrker förslaget till en ny helstatlig filmpolitik och förespråkar istället ett ”smalt” filmavtal.

10.2 Följdförändringar

10.2.1 Höjning av mervärdesskatten på biograf föreställningar

Den mest bidragande orsaken till filmavtalets tillkomst 1963 var avskaffandet av den 25 procentiga nöjesskatten. Det var kris för många biografägare och i en gemensam kamp lyckades branschen övertyga regeringen om att slopa nöjesskatten. Därefter har biografbranschen på ett bra sätt lyckats behålla sin position, trots nya konsumtionsmönster.

Nu vill regeringen återgå till höjd skatt på biografbesök, en åtgärd som på intet sätt gagnar biografbranschen. En momshöjning kommer med stor sannolikhet drabba medborgarna och deras biografbesök. En momshöjning på biografbesök kan utmana andra kulturområden, ex bokmomsen eller teaterbesök. FHP förespråkar en generell kultur moms som bör inkludera fler kulturformer. Denna kulturpolitiska ambition äventyras nu av ett förslag där en kulturverksamhet istället ska få ökad moms.

Kulturpolitiskt är förslaget till höjd moms svårbegripligt, eftersom andra offentliga kulturarrangemang har en moms på 6 procent (s k kultur moms). Varför just biografbesök ska ha den högre momsen motiveras med att DVD, VOD och BluRay har den högre momssatsen. När en privatperson vill se teater, opera eller konserter på DVD eller VOD så är momssatsen 25 procent, precis som den är för filmer på DVD eller VOD. Vid besök på opera, teater och konsert så är momssatsen 6 procent. Men vid ett biografbesök ska momsen vara 25 procent enligt förslaget. Detta är väldigt inkonsekvent i förhållande till andra konstarter, och det ligger när till hands att tolka det som att biografbesök är en kulturform som är mindre värd eller viktig.

FHP och andra samlingslokalägare arbetar med att skapa attraktiva mötesplatser, där kultur kan presenteras antingen på scenen eller på bioduken. Det borde vara rimligt att detta utbud har samma momssats: 6 procent. FHP avstyrker förslaget till höjning av mervärdesskatten på biograf föreställningar.

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

Avdragsrätten för biografavgiften är ett undantag som gynnat biografägare och då särskilt de som drivs i bolagsform (de större biografkedjorna). Detta tillsammans med en 6 procent moms har varit fördelaktigt. Ett införande av 25 procent moms samt slopande av avdragsrätten kommer att påverka många biografägares ekonomiska resultat påtagligt.

10.3 Andra förslag till finansiering som analyserats

Utredaren konstaterar att de förslag till annan finansiering som branschen diskuterat inte är en framkomlig väg. Film- och biografbranschen behöver mer pengar. Med ett fortsatt avtal kan förändrad finansiering prövas. Exempel på det är;

- slopade avdragsrätt
- 6 procent moms med höjd biografavgift

Om dessa alternativ är prövade framkommer inte i skrivelsen.

FHP anser att film- och biografområdet i ett kulturpolitiskt perspektiv är underfinansierat och att staten därför bör öka sina anslag.

10.4.1 Inflytande

Film- och biografbranschen ska enligt förslaget indelas i olika råd för att diskutera frågor med SFI. De förslagna rådernas status tycks vara en rådgivande funktion. Redan idag har SFI ett antal referensgrupper för olika stöd. Från att branschen har haft ett reellt inflytande så innebär förslaget att branschen endast får en rådgivande roll.

Till filminstitutets styrelse har branschen haft möjlighet att nominera fyra styrelseledamöter, hur detta ska hanteras i framtiden framkommer inte i skrivelsen.

FHPs förslag till ett ”smalt” filmavtal innebär att branschen även fortsättningsvis tilldelas en tydlig roll dock med färre stödformer att hantera.

11.4.1 Konsekvenser för det offentliga

Utredaren räknar med en ökad nettoskatteintäkt på ca 240 miljoner kronor årligen. Detta bedöms enligt utredaren ge ett något större belopp än bortfallet av icke-statlig finansiering. Den icke-statliga finansieringen från 2014 uppgår till ca 220 miljoner kronor. Det betyder ca 20 miljoner ytterligare till film- och biografpolitiken. Utredaren skriver att ”omläggningen innebär även att staten får ett ökat handlingsutrymme att forma filmpolitiken...”. I avtalsmodellen är förutsägbarheten relativt stor, hur stor förutsägbarheten är i årliga budgetförhandlingar blir mycket osäkert.

Då filmproduktion har behov av hållbara och giltiga stöd villkor som är fleråriga är ett ”smalt” filmavtal att föredra, istället för årliga budgetförhandlingar. FHP anser att ett ”smalt filmavtal” tillgodoser filmbranschens behov av kända produktionsvillkor över tid på ett säkrare sätt.

11.4.2 Konsekvenser för biograferna

Utredaren föreslår att momshöjningen för biografverksamhet ytterligare ska analyseras av SFI vilket FHP stödjer. I skrivelsen framkommer alltför lite om hur moms-kompensationen för icke mervärdesskatteskyldiga biografier samt för de s k gröna biografier som är momspliktiga idag ska utformas.

Nuvarande ordning innebär att icke mervärdesskatteskyldiga biografier redovisar vad de betalat i moms för frakter och filmhyror. Med den föreslagna förändringen finns det risk för att nuvarande 6 procent på filmhyror kommer att höjas till 25 procent. Idag får icke-mervärdesskatteskyldiga biografier inte full kompensation. Orsaken till det hävdar SFI är att SFI inte har tillräckligt med pengar för att fullt upp täcka upp föreningarnas moms-kompensation. FHP har fler än 20 gröna biografier som är momspliktiga. En ökning till 25 procent moms kommer att slå hårt mot dessa biografier. FHP saknar förslag angående hur dessa biografier ska kompenseras för att inte riskera stängas om promemorians förslag blir verklighet.

FHP tillstyrker förslaget om ytterligare analys av konsekvenserna av den föreslagna momshöjningen. FHP anser att den föreslagna förändringen kräver ytterligare medel till moms-kompensation.

Annika Nilsson
Ordförande

Calle Nathanson
VD