

Teaterförbundet/för scen och film till Kulturdepartementet om Framtidens filmpolitik (DS 2015:31)

Sammanfattning och förslag till en alternativ finansieringsmodell

Teaterförbundet för scen och film välkomnar regeringens förslag i promemorian *Framtidens filmpolitik* om att avveckla det nuvarande filmavtalet och ersätta denna med att staten tar ett helhetsansvar för den nationella filmpolitiken. Det nuvarande filmavtalet var en kulturpolitisk innovation när det tillkom. Nu har det blivit en kvarnsten om halsen för filmbranschen som låst fast filmpolitiken kring en förlegad finansierings- och organisationsform.

Filmavtalet skapades av kulturpolitiska skäl för att säkerställa finansieringen av det som brukar benämnas värdefull svensk film. Som konstateras i promemorian så är filmavtalet i grunden ett finansieringsavtal. Genom att underteckna avtalet förbinder sig parterna till vissa ekonomiska åtaganden. Detta har samtidigt inneburit att avtalsparterna också fått ett stort inflytande över filmpolitikens organisation och innehåll. Efterhand har balansen i filmavtalet förändrats till förmån för de mer renodlade kommersiella intressena samtidigt som producenterna under senare avtalsomgångar flyttat fram sina positioner. Behovet av att i grunden förändra filmpolitiken handlar därför inte endast om att den nuvarande avtalsmodellen visat sig oförmögen att generera tillräckligt med pengar utan att den även bromsat en utvecklig och förnyelse av filmskapandet som ger utrymme för det djärva, oförutsägbara och kontroversiella.

Inriktningen av förslagen i *Framtidens filmpolitik* innebär en positiv vridning av filmpolitiken med en teknikneutral utformning samt en starkare betoning på konstnärlig kvalitet, filmernas upphovspersoner och utövare och på villkoren för de som arbetar med att göra film. Men för att dessa positiva effekter ska kunna förverkligas krävs även att mer pengar förs in i filmpolitiken.

SFI har i sitt budgetunderlag till regeringen pekat på ett behov av en förstärkt finansiering med 135 miljoner kronor för att bidra till utvecklingen av svensk film. Detta kan ses som en miniminivå. Utan att låsa sig vid en siffra är det uppenbart att det krävs ett rejält ekonomiskt tillskott för att förverkliga intentionerna för den nya filmpolitik som målas upp i promemorian.

Därför finns anledning att känna oro över den ekonomiska potentialen i förslaget. I promemorian föreslås att den nuvarande biografavgiften avvecklas samtidigt som mervärdesskatten på biobiljetter höjs från 6 till 25 %. Därigenom menar man att det skapas utrymme för en förstärkt statlig finansiering över statsbudgeten. Vad det konkret skulle innebära redovisas inte, men promemorian kan läsas som att det i huvudsak är samma pengar som idag men i annan form.

För att möjliggöra en rejäl höjning av nivån för en helstatlig filmpolitik och för att skapa en långsiktigt stabil grund för finansiering krävs enligt Teaterförbundet en kompletterande finansieringskälla som bygger på att alla som tjänar pengar på film bidrar ekonomiskt.

Att de som får intäkter av att exploatera film ska bidra ekonomiskt var grundidén för den nuvarande filmavtalskonstruktionen. Vid tiden för avtalets tillkomst var biograferna det helt dominerande fönstret för att se på film. I takt med att film visas och konsumeras i allt fler sammanhang har över åren olika initiativ tagits i syfte att bredda basen för filmavtalet. Detta har dock visat sig ogörligt utöver att bidrag från SVT och i begränsad utsträckning andra Tv-kanaler tillkommit. Andra aktörer har inte varit beredda att ta sitt ansvar för den svenska filmens framtid. Dessa erfarenheter, i kombination med den digitala teknikens utveckling som påverkar både inspelning av och sätten att se på film, pekar entydigt på att möjligheterna att bredda finansieringen på frivillighetens väg inom ramen för den nuvarande avtalsmodellen är uttömda.

Mot denna bakgrund anser Teaterförbundet att det rådande avtalet som bygger på frivillighet bör avlösas av en lagreglerad teknikneutral avgift som tillsammans med statliga medel kan säkerställa ett optimalt filmstöd. Konkret skulle detta innebära att den nuvarande biografavgiften avvecklas och att denna ersätts med en avgift som erläggs av såväl biografer som andra aktörer som tjänar pengar på att visa, sälja eller distribuera film.

Utformningen av denna utvecklas närmare nedan. Vidare kommenteras också andra delar av promemorian *Framtidens filmpolitik*.

En obligatorisk avgift som ersätter nuvarande biografavgift

Konstruktionen av en obligatorisk avgiftsmodell som främjar filmkonst, film- och biokultur i Sverige och stöder utveckling och produktion av den svenska filmen har utvecklats av Sveriges Filmregissörer som är en yrkesavdelning inom Teaterförbundet för scen och film.

En inspiration har varit det polska filmstödet som regleras av en filmlag som infördes 2005. Finansieringen bygger på en avgift, 1,5 procent av bruttointäkterna från biograferna, distributörerna, reklamintäkterna från kabelteve och public service, prenumerationsavgifter från kabel och satellitkanaler och DVD-distributionen. Dessa medel går direkt till filmproduktion medan polska staten tillför medel till administration och filmkulturella aktiviteter. En brist i den polska modellen är att bredbandsoperatörer och internet inte är inkluderad eftersom dessa inte var aktuella när lagen tillkom 2005.

Sedan den polska filmlagen infördes har marknadsandelen för den inhemska filmen stigit från 10 % till närmare 30 %, samtidigt har antalet biobesökare ökat kraftigt, liksom antalet biobesökare.

En avgiftsmodell som är teknikneutral och anpassad till svenska förhållanden skulle innebära att avgiften tas ut på följande områden:

- Biobiljetter
- DVD/Blueray

- Kommersiella TV-tjänster
- TV-reklam
- Fast internet
- Mobilt internet
- SVOD (Subscription Video On Demand)

Enligt den beräkning som gjorts skulle en avgift på 1,5 % av omsättningen innebära en intäkt på 500 miljoner konor per år. En utförlig kalkyl som redovisar grunderna för beräkningarna finns som bilaga.

Sveriges Filmregissörer och Teaterförbundet har i första hand tagit fasta på den polska modellen, men det finns fler avgiftsgrundade finansieringsformer inom EU.

Frankrikes nationella filminstitut CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée) har kulturdepartementets uppdrag att främja fransk film på olika sätt. Filmstödet baseras i huvudsak på avgifter på biobiljetter, på tv-bolagens omsättning och reklamintäkter, samt på försäljning och uthyrning av video/dvd och video on demand. Frankrike var först med att införa avgifter på bio, vilket föregick den svenska biografavgiften. Men i Frankrike gick man lagstiftningsvägen och därför blev det okomplicerat att fortsätta med samma ordning när nya distributionsformer etablerades

Filmföderationsanstalt (FFA) heter den federala myndigheten för ekonomiskt stöd till tysk film. Filmstödet kommer från avgifter på biografer, video/dvd-distribution (även video on demand) och tv-bolag.

Mot bakgrund till att dessa finansieringsformer varit mycket framgångsrika i de länder som de tillämpas är det märkligt att sådana modeller så lättvindigt avfärdas i promemorian. ”Detta bedöms inte som en framkomlig väg för att skapa finansiering av svensk filmproduktion i närtid” (sid 112). Inom EU är det tillåtet att införa punktskatter under förutsättning att dessa inte leder till ”gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater”. Frankrike, Polen och Tyskland har visat att det är möjligt och att det dessutom fört med sig en omfattande och publikdragande filmproduktion.

Biografmomsen

Den lägre momsatsen på biografbiljetter är ingen ursprunglig del av filmavtalet. Momsen på biobiljetter infördes 1996 i samband med att Sverige blev medlem i EU och den tidigare ordningen med momsfrihet inte längre var möjlig att upprätthålla. Vid EU-inträdet anpassade sig Sverige till den gängse ordningen inom EU genom de möjligheter som finns enligt EU:s sjätte momsdirektiv att ha reducerade skattesatser för olika kulturella verksamheter.

Den reducerade momsatsen på biobiljetter ingår således som en del av det som brukar benämnas kulturmomsen på 6 % och som är av vital betydelse för hela kulturområdet. Det krävs därför starka skäl att bryta ut tillträdet till biografer ur denna ordning.

I promemorian finns en underförstådd koppling mellan avskaffandet av biografavgiften och en momsats på 25 %. Det är genom den höjda momsen som utrymmet skapas inom statens budget för att finansiera den helstatliga filmpolitiken.

Samtidigt anförs i promemorian som ett argument mot införandet av en lagstadgad avgiftsmodell att denna skulle betraktas som en punktskatt och att budgetlagen inte medger de intäkter som skulle komma in till staten via en specialdestinerad avgift/skatt skulle kunna garanteras för filmändamål. Samma invändning kan dock även riktas mot att se en höjd moms på biografbiljetter som en ekonomisk grund för en helstatlig filmpolitik. Det finns inte i någondera fallen någon garanti för att de ökade skatteintäkterna används för att finansiera den statliga filmpolitiken. De facto uppkommer dock en sådan koppling

Teaterförbundet anser att en obligatorisk avgiftsmodell, också med beaktande av bestämmelserna i budgetlagen, är en tydligare och säkrare väg för att skapa ett ekonomiskt utrymme för att ge svensk film det ekonomiska lyft som den behöver och som den förtjänar. Denna skulle också innebära att man kan undvika de problem som uppkommer för de mervärdesskattepliktiga biografer som idag är undantagna från biografavgiften men som på många platser har en stor betydelse för tillgängligheten av film.

Filmpolitikens inriktning och utformning

I promemorian kapitel nio läggs förslagen till en förändrad filmpolitik. Teaterförbundet för scen och film stöder den övergripande inriktningen av dessa.

Vi vill särskilt lyfta fram följande aspekter:

- Den nuvarande avtalsmodellen har blockerat möjligheterna att utveckla nya och moderna former för filmstödet. Vi delar uppfattningen att en större andel av resurserna bör läggas på olika former av stöd till utvecklingsinsatser som föregår produktionsbesluten och vill särskilt betona betydelsen av att detta riktas mot filmernas upphovspersoner.
- Det automatstöd som tillkom vid den senaste avtalsomgången är ett stort misslyckande och bör slopas helt. Filmstödet ska i första hand främja filmen som konstnärligt uttryck. Merparten av produktionsstödet bör utgå i form av förhandsstöd. Förslagen kring marknadsbaserat stöd och efterhandsstöd behöver konkretiseras och analyseras ytterligare.
- Underfinansieringen av filmen har pressat arbetsvillkoren för filmarbetarna. På denna renodlade frilansarbetsmarknad behövs ett ökat focus på arbetsmiljön och tillgången till kompetensutveckling för alla yrkesfunktioner. Den som söker produktionsstöd ska kunna redovisa en realistisk budget baserad på faktiska kostnader. Krav på kollektivavtal utgör ett viktigt stöd för rimliga arbetsvillkor. Det bör också ske en uppföljning av att skådespelarkontrakt inte kringgås genom användningen av det som oegentligt kallas för avancerad statister – ett begrepp som inte har något stöd i kollektivavtal.
- Teaterförbundet har länge varit pådrivande när det gäller frågorna kring jämställdhet och mångfald inom filmproduktionen. Vi ansluter oss till den starka betoningen som

finns i promemorian kring dessa frågor. De krav på jämställdhetsinsatser som finns i det nuvarande filmavtalet bör utvecklas till att omfatta alla yrkeskategorier i en filmproduktion.

- Vi stöder de förslag som lämnats kring spridningen av film. En väl fungerande distribution och visningsverksamhet är en väsentlig förutsättning för att svensk film skall kunna utvecklas. I detta bör också ingå förstärkta insatser för att motverka den olagliga hanteringen av film på internet.

Filmpolitikens organisation

Teaterförbundet anser i likhet med vad som sägs i promemorian att en ny helstatlig filmpolitik också måste inbegripa en översyn av Svenska Filminstitutets organisation och styrning.

När det gäller det förslag som läggs i promemorian om tre nya råd knutna till Filminstitutets operativa verksamhet välkomnar Teaterförbundet att man så tydligt pekar ut att också filmens kreatörer och organisationer ska beredas representation.

Teaterförbundet har länge pekat på det orimliga i att den nuvarande avtalsmodellen utestängt de som bär upp den svenska filmproduktionen genom sina upphovsrättsliga insatser/prestationer och olika yrkesfunktioner. Det är hög tid att de som gör film också ges möjligheter att påverka filmpolitikens genomförande.

Stockholm den 27 juli 2015

Teaterförbundet/för scen och film

Anna Carlson

/ Jaan Kolk