

Remissvar

Datum 2025-06-18

Diarienummer 2025-34

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland (SOU 2025:24)

Myndigheten för kulturanalys (Kulturanalys) har ombetts yttra sig om utredningen ”Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland”, betänkande av Filmutredningen, SOU 2025:24.

Kulturanalys övergripande bedömning är att betänkandet på ett bra sätt redogör för filmområdets förutsättningar och utmaningar i Sverige. Utredningen skriver också fram konkreta och i de flesta fall tydliga förslag på åtgärder och reformer på filmområdet. Kulturanalys tillstyrker förslagen om sänkt moms på biobiljetter och förslagen rörande ett nationellt filmarvscentrum och ett internationellt program på filmområdet. Kulturanalys ställer sig positiv till förslaget om inrättandet av en branschgemensam filmfond, återinförda biografavgifter, och införandet av medfinansieringsavgift för strömningstjänster. Kulturanalys ser också positivt på utredningens ambition att förenkla och tydliggöra de filmpolitiska målformuleringarna, men ser också att det kan innebära att viktiga kulturpolitiska aspekter nedprioriteras på filmpolitikens område. Vidare ser Kulturanalys det som viktigt att den förordning som styr Filminstitutets stödgivning fortsatt är flexibel i att den ger Filminstitutet möjligheter att inrätta olika typer av stödformer som också kan inkludera insatser på det filmkulturella området. När det gäller utredningens förslag om att ge Filminstitutet huvudansvaret för filmstatistiken avstyrker Kulturanalys detta förslag och förespråkar i stället en ökad samverkan mellan Filminstitutet och Kulturanalys.

Nedan följer Kulturanalys bedömning av de separata förslagen i Filmutredningen.

11.1 Tydligare nationella filmpolitiska mål

Kulturanalys **ställer sig positiv** till utredningens ambition att förenkla och förtydliga de nationella filmpolitiska målen. Kulturanalys bedömer att de föreslagna målformuleringarna i flera avseenden innebär en ökad tydlighet, vilket också minskar utrymmet för tolkningar som i förlängningen riskerar att fungera styrande i relation till det konstnärliga innehållet i filmprojekt som söker offentligt stöd. Som ett exempel är utredningens fokus på kvalitetsbegreppet i målformuleringarna att föredra framför de nuvarande målens fokus på produktion och visning av ”värdefull film”.

Kulturanalys *önskar samtidigt problematisera* att de föreslagna målen är formulerade och motiverade på ett sätt som innebär att man snävar av filmpolitikens uppgift i relation till de kulturpolitiska målen. Utredningen argumenterar för att de nuvarande filmpolitiska målen överlappar de allmänna kulturpolitiska målen på ett problematiskt sätt och därför bör ersättas med mer fokuserade mål. Men det överlapp som utredningen beskriver som problematiskt gäller även de mål som föreslås av utredningen. Skillnaden är i stället att de föreslagna målen främst tar fasta på vissa aspekter av de kulturpolitiska målen. Risken finns därmed att vissa aspekter på de kulturpolitiska målen nedprioriteras på filmområdet, vars nationella mål tenderar att fungera vägledande också på regional nivå. Exempel på sådana aspekter är möjligheter till filmskapande i olika delar av landet, barns och ungas filmkunnskap och vikten av filmskapares kreativa frihet. Kulturanalys bedömning är att dessa aspekter inte nödvändigtvis behöver utgöra separata målformuleringar, men att de med fördel kan integreras i skrivningarna där målen förklaras och motiveras.

Kulturanalys *noterar* också att utredningen inte lyfter frågor om jämställdhet och mångfald i filmbranschen mer än i sina referenser till den nu gällande filmpolitiken och dess implementering. Kulturanalys har tidigare kritiserat *hur* begrepp som exempelvis mångfald och jämställdhet integrerats i styrdokument, och att de kommunicerats till kulturskapare på sätt som riskerar att fungera styrande i relation till det konstnärliga innehållet. Kulturanalys tolkar utredningens ambition som att den vill minska risken för sådan styrning, även om detta inte specifikt diskuteras i relation till förslagen på nya målformuleringar. Kulturanalys vill i detta sammanhang betona vikten av att även framgent arbeta för breddade möjligheter till kulturskapande i Sverige, också inom filmens område, och att denna ambition bör framgå i den svenska filmpolitiken. Centralt är emellertid att det görs på ett sätt som inte uppfattas som styrande på det konstnärliga innehållet, och att det görs utifrån en medvetenhet om bidragsgivares och kulturaktörers begränsade möjligheter att påverka samband mellan olika bakgrundsfaktorer och möjligheterna till professionellt kreativt skapande.¹

11.2 Ett självständigt filminstitut med tydliga ramar för statsbidraget

Kulturanalys *delar utredningens bedömning* att Filminstitutet bör undvika att sätta upp egna mål för svensk film och kriterier och strategier som dessutom riskerar att fungera styrande i relation till det konstnärliga innehållet i filmverksamhet som söker offentligt stöd. Kulturanalys bedömer dock att den förordning som styr Filminstitutets bidragsgivning fortsatt bör vara flexibel när det gäller

¹ Se Myndigheten för kulturanalys (2021), *Så fri är konsten: Den kulturpolitiska styrningens påverkan på den konstnärliga friheten*, s. 229.

Filminstitutets möjligheter att inrätta olika typer av stödformer. Regioner och kommuner tar i många fall ett stort ansvar för det filmkulturella arbetet och insatser därinom, men Kulturanalys bedömer det som viktigt att Filminstitutet, med sin branschkunskap och nationella överblick, fortsatt kan ta initiativ till stödformer inom exempelvis det filmkulturella området, inte minst då det kan fungera kompensatoriskt i relation till de regionala insatserna.

Kulturanalys **ställer sig tveksam** till formuleringen ”Statsbidrag lämnas i huvudsak till produktioner som spelas in på svenska eller på något av de nationella minoritetsspråken”. Att statsbidrag går till produktion av film på svenska, som är huvudspråk i Sverige, är viktigt, men Kulturanalys bedömning är att förslaget till skrivning innebär en för långtgående begränsning som kan fungera exkluderande på ett icke önskvärt sätt.

Kulturanalys **avstyrker** utredningens förslag att Filminstitutet ges huvudansvaret för filmstatistiken. Kulturanalys menar att det i stället vore önskvärt med en ökad samverkan mellan Kulturanalys och Filminstitutet i syfte att skapa en gemensam insamling av biografdata. En sådan samverkan skulle tillgodose Filminstitutets behov av data för uppföljning, samtidigt som Kulturanalys tillförsäkras data för officiell statistikproduktion och kulturpolitiska analyser.

Kulturanalys fick år 2020 regeringens uppdrag att ansvara för den officiella filmstatistiken. Vid det laget hade myndigheten redan ett brett ansvar för officiell statistik på kulturområdet, och införandet av film som ett nytt statistikområde blev ett viktigt komplement till den befintliga statistiken. Bakgrunden till uppdraget var en gemensam framställan från Filminstitutet och Kulturanalys till regeringen med förslaget att Kulturanalys skulle få ansvaret för den officiella filmstatistiken. Att Kulturanalys, och inte Filminstitutet, slutligen fick uppdraget motiverades i kulturdepartementets promemoria (Ku2020/02350) bland annat med att Filminstitutet inte är en myndighet och att de därför inte kan ansvara för officiell statistik. I promemorian framhölls även att uppdraget medför att Kulturanalys får möjlighet att omfatta en bredare del av kulturområdet i sina analyser. Utöver de skäl som framhölls i promemorian, menar Kulturanalys att det finns principiella skäl som talar för att ansvaret för statistik inom en sektor i möjligaste mån bör hållas skild från myndigheter med genomförandeuppdrag inom samma sektor.

Utredningens förslag motiveras med att Kulturanalys statistik inte tillför den kunskap till sektorn som efterfrågas. Kulturanalys eftersträvar alltid att producera relevant och användbar statistik. För att uppnå detta har Kulturanalys referensgrupper knutna till varje statistikprodukt. I referensgruppen för statistik över film på bio ingår företrädare för Filminstitutet, bio- och filmbranschens samt filmkonsulenter. Inför införandet av filmstatistiken genomfördes även en behovskartläggning som baserades på en dialog med de primära målgrupperna. Vår bedömning är att statistiken i sin nuvarande form uppfattas som relevant, men vi

ser också att det finns potential att ytterligare utveckla innehållet för att möta målgruppernas behov.

Kulturanalys har slutit överenskommelser med Svenska biografägarförbundet och Filmägarnas kontrollbyrå för att, mot en ekonomisk ersättning, få tillgång till den data som ligger till grund för att framställa statistik över film på bio. I betänkandet framgår att även Filminstitutet numera får tillgång till liknande data. Mot den bakgrunden anser Kulturanalys att det finns goda skäl att överväga en samverkan mellan Kulturanalys och Filminstitutet som kan tillgodose Filminstitutets behov av data för uppföljning, samtidigt som Kulturanalys tillförsäkras data för officiell statistikproduktion. Ett motsvarande samarbete finns redan mellan Kulturanalys och Statens kulturråd när det gäller datainsamling från kulturverksamheter genom Kulturdatabasen.

Avslutningsvis vill Kulturanalys *påpeka* att utredningens påstående att Kulturanalys tillfördes 2 miljoner kronor för att utveckla filmstatistik inte är korrekt. I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/2020:1) framgår att myndigheten fick en anslagsökning med 2 miljoner kronor – med det var både för att utveckla filmstatistiken och för att utveckla annan statistik inom kulturområdet med utgångspunkt i Kulturdatabasen. Vidare menar utredningen att medel bör *återföras* till Filminstitutet i det fall de får huvudansvaret för filmstatistiken. Men i budgetpropositionen för 2020 framgår inte att några medel förts över från Filminstitutet till Kulturanalys.

11.3 Höjda anslag och en branschgemensam filmfond

Kulturanalys *ställer sig positiv* till utredningens förslag om stärkt finansiering och inrättandet av en branschgemensam filmfond. Utredningen argumenterar på ett välgrundat sätt för att finansieringen av svensk film behöver stärkas och att denna under en längre tidsperiod släpat efter i ett internationellt sammanhang.

Utredningens förslag till en branschgemensam filmfond är ett välbalanserat förslag som på övergripande nivå förefaller genomförbart, och något som kan stärka Sverige som filmland, också genom att det innebär ett breddat ansvarstagande för filmområdets finansiering.

11.4 Sänkt moms på biobiljetter och återinförda biografavgifter

Kulturanalys *tillstyrker* förslaget att momsen på biografföreställningar sänks från 25 till 6 procent. I allt väsentligt är detta en logisk och rimlig åtgärd i ljuset av momssatserna på kulturområdet i stort. Det är exempelvis svårt att motivera en högre momssats på biobiljetter än för konsertbiljetter. Kulturanalys *ställer sig*

också positiv till utredningens förslag om återinförda biografavgifter som en del av finansieringen av den branschgemensamma filmfonden.

Kulturanalys *bedömer* är dock att det är osäkert i vilken utsträckning momssänkningen kommer att påverka biljettpriset för konsumenterna och därmed hur stora effekter momssänkningen kan få utifrån ett deltagandeperspektiv. För det första äts mer än halva momssänkningen upp av de föreslagna biografavgifterna. För det andra råder det en generell osäkerhet kring i vilken utsträckning momssänkningar slår igenom på konsumentpriserna, framför allt på utbudsmarknader som domineras av ett fåtal aktörer.

Kulturanalys *ifrågasätter* också om införandet av en avdragsrätt för andra typer av bidrag till Svenska Filminstitutet kommer vara ett fungerande incitament för att få andra privata aktörer att på frivillig väg bidra till filmfondens finansiering. De studier som Kulturanalys genomfört på området privat kulturfinansiering pekar mot att privata aktörer önskar en direktkoppling till de kulturverksamheter och projekt de finansierar. Utsikterna att en nationell filmfond ska locka till sig privata medel bedömer Kulturanalys som små.

11.5 Medfinansieringsavgift för strömningstjänster

Kulturanalys *ställer sig positiv* till förslaget om en medfinansieringsavgift för strömningstjänster. Liksom produktionsincitament är detta något som flera länder har infört, eller planerar att införa, vilket också bedöms minska risken för negativa effekter av en sådan åtgärd.

11.6 Ett reformerat produktionsincitament

Kulturanalys *ställer sig försiktigt positiv* till utredningens förslag om ett reformerat produktionsincitament. Kulturanalys delar utredningens bedömning att det nuvarande systemet inte fungerat tillfredställande. Men Kulturanalys gör också bedömningen att det föreslagna kriteriet, liksom det nuvarande, främst kommer gynna resursstarka aktörer.

11.7 Internationellt program på Konstnärsnämnden

Kulturanalys *tillstyrker* utredningens förslag att ge Konstnärsnämnden i uppdrag att beskriva förutsättningarna för att etablera ett internationellt program på filmområdet. Kulturanalys delar bedömningen att ett internationellt program på filmområdet med fokus på utbyte, samarbete och nätverk mellan svenska och internationella filmaktörer kan inverka positivt på filmområdet i Sverige.

11.8 Ett nationellt filmarvscentrum

Kulturanalys *tillstyrker* utredningens förslag att Filminstitutet, i samverkan med Kungliga biblioteket och andra relevanta aktörer, får i uppdrag att lämna förslag till ett nationellt filmarvscentrum. Utifrån den redogörelse och analys som utredningen gör av de nuvarande förutsättningarna för att långsiktigt tillvarata det svenska filmarvet (se kap. 9) bedömer Kulturanalys att åtgärder inom detta område bör ses som en prioriterad fråga.

Mats Granér
Myndighetschef

Pelle Amberntsson
Utredare, analytiker