



DATUM
2010-01-25
ERT DATUM
2009-10-27

DIARIENR
2009/228-4
ER BETECKNING
Ku2009/1815/MFI

Regeringskansliet
Kulturdepartementet
103 33 Stockholm

Vägval för filmen (SOU 2009:73)

Sammanfattning

Statskontoret ställer sig bakom utredningens förslag om att lämna nuvarande avtalsmodell för filmstödet och att i stället övergå till ett renodlat statsbidragssystem.

Utredningen föreslår att branschens nuvarande bidrag till finansieringen av filmstödet slopas. Nuvarande regler om reducerad moms i kombination med att den särskilda avgiften på biobesök ersätts av att momsen höjs till 25 procent och den särskilda avgiften slopas. Statskontorets är i princip för en enhetlig mervärdesskatt som har många fördelar, främst administrativa, jämfört med dagens system med reducerade mervärdesskatter inom vissa områden. I fråga om filmstödet finns det emellertid vissa svagheter med utredningens förslag, vilka endast delvis problematiserats. Dessa består för det första i att de ökade momsintäkterna inte kan specialdestineras till filmområdet, för det andra att utvecklingen av momsintäkterna från biograferna över tid är svårbedömd och för det tredje slutligen kan, om ökningen av skattesatsen slår igenom på biljettpriserna, detta leda till en minskad omsättning inom branschen och därigenom minskade momsintäkter. I princip bör dock en utgiftsökning finansieras med en motsvarande utgiftsminskning.

När det gäller övriga delar av förslagen finner Statskontoret att utredningen inte lämnat ett tillräckligt underlag eller presenterat en tillräcklig analys. Vad som föreslås i utredningen bör därför inte utan ytterligare utrednings- och analysinsatser ligga till grund för ställningstagande. Detta gäller bl.a. möjligheterna till förenklingar av bidragssystemet och förslaget att i det nya systemet för filmstöd utan närmare analys bibehålla nuvarande organisation, dvs. Stiftelsen svenska filminstitutet. Andra alternativ och möjligheter borde ha analyserats och prövats närmare.

Ny konstruktion av filmstödet

Utredningen konstaterar att den nuvarande modellen för stödet till filmen med rötterna i 60-talets medievärld inte längre är adekvat, eftersom filmkonsumtionen i dag i ökande utsträckning sker via andra medier än biograf-föreställningar och TV. Statskontoret ställer sig bakom utredningens förslag i denna del.

Förslaget om ändrad finansiering av filmstödet

Utredningen föreslår att branschens nuvarande bidrag till finansieringen av filmstödet slopas. Mervärdesskattesatsen vid biografbesök är reducerad. Utredningen föreslår att skattesatsen höjs till 25 procent (normalskattesats) för att kompensera för bortfallet av branschens stöd. Biografägarna kompenseras genom att den s.k. biografavgiften slopas. Statskontoret anser principiellt att en enhetlig nivå skattesatsen bör eftersträvas. Detta av flera skäl, men främst administrativa, som redovisats bl.a. i tidigare remissyttranden om mervärdesskatten och presstödet.

Det finns emellertid tre svagheter i förslaget som endast delvis problematiserats av utredningen. För det första kan momsintäkter inte specialdestineras till filmområdet, utan stödets nivå blir framgent föremål för årliga budgetförhandlingar och kan därför komma att fluktuera bl.a. med hänsyn till det statsfinansiella läget. För det andra kan den tekniska utvecklingen påverka hur stora dessa momsintäkter blir sett över tiden, eftersom det är mycket svårt att förutsäga utvecklingen av antalet biobesök. För det tredje finns det inte några garantier för att höjd skattesats om än med slopad biografavgift, leder till oförändrade biljettpreiser. Utredningen redovisar att det för merparten av biograferna kan gälla en prisökning med mellan fem och tretton kronor per biljett. Om biobesöken skulle minska till följd av eventuella prishöjningar kan detta i sin tur leda till minskad omsättning vid biograferna. Detta kan sedan i sin tur resultera i minskade momsintäkter, dvs. ett minskat beräkningsunderlag för att fastställa det årliga filmstödet.

I princip bör en utgiftshöjning finansieras med en utgiftsminskning. Därför hade det varit önskvärt att utredningen analyserat vilka möjligheter som funnits för att bibehålla filmstödet på nuvarande nivå genom finansiering på annat vis än skattehöjning. Därför borde utredningen ha analyserat möjligheterna till omprövning av andra utgifter inom verksamhetsområdet.

Ansvaret för att fördela filmstödet

Utredningen hade enligt sina direktiv (dir. 2008:88) till uppgift att pröva var ansvaret för att fördela filmstödet skulle ligga om utredningen skulle komma fram till att nuvarande avtalsmodell skulle lämnas. Utredningen föreslår utan närmare analys ett oförändrat ansvar för Svenska filminstitutet, vars verksamhet bedrivs i stiftelseform.



Någon närmare prövning, exempelvis genom samordning med andra kulturstöd, redovisas inte. I stället föreslår utredningen att nuvarande ordning även i framtiden ska gälla. I ett läge när branschen inte längre är direkt medfinansierad och stödet lämnas via renodlade statsanslag bör en annan konstruktion prövas, t.ex. samordning med andra kulturanslag eller en mindre statlig myndighet med detta som specifik uppgift. Regeringen har i den senaste kulturpropositionen (prop. 2009/10:3) föreslagit en förändring av Kulturrådets uppgifter. Enligt Statskontorets bedömning bör därför prövas om det kan vara möjligt att den myndigheten övertar ansvaret för att fördela det nya filmstödet. Det är tveksamt att verksamhet som primärt handlar om fördelning av statsbidrag ska bedrivas i stiftelseform. Detta bland annat mot att Förvaltningspolitiska kommittén (SOU 2009:118) nyligen fastslog att myndighetsformen bör vara huvudregeln när det gäller organisationen av statlig verksamhet.

Ytterligare en brist är att utredningen inte gjort någon prövning av det offentliga åtagandet inom området, vare sig när det gäller själva stödet eller av vilken organisation som behövs för att administrera detta.

Övriga frågor

Utredningen har också haft i uppgift att klarlägga om nuvarande uppgiftsfördelning av arkivansvaret är ändamålsenlig i framtiden. Efter en redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan Filminstitutet och KB:s enhet för dessa frågor som sedan några år tillbaka övertagit dessa från det nedlagda Arkivet för ljud och bild, finner utredningen utan någon närmare analys och utan att pröva andra alternativ att nuvarande ansvarsfördelning är tillfyllest.

Enligt Statskontorets bedömning utgör utredningens förslag inte ett tillräckligt underlag för ställningstagande. Andra alternativa organisatoriska lösningar för att fördela stödet skulle kräva andra alternativ även vad gäller arkivansvaret.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och organisationsdirektör Marja Lemne, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Marja Lemne