

Geneza sistemske podpore filmski produkciji v Sloveniji

JELKA STERGEL

Sistemska podpora slovenski kinematografiji oziroma natančneje slovenski filmski produkciji se deli na obdobje pred letom 1994 in obdobje po ustanovitvi Filmskega sklada RS tega leta.

Teoretska zasnova sistemske podpore

Novembra leta 1992 sta v *Očrtu za model organizacije kinematografije v Republiki Sloveniji* (krajše *Očrt*), katerega namen je bil zagotoviti sistemsko podporo »kontinuiranemu in nemoteno potekajočemu duhovno-proizvodnemu procesu« (Očrt) avtorja Silvan Furlan in Zoran Pistotnik uvodoma zapisala, da se zavzemata za kombinacijo državnega, centralistično urejenega modela na eni strani, na drugi pa avtonomne, prostemu trgu prepuščene, komercialne ureditve. Na tej osnovi naj bi nastala osrednja nacionalna filmska ustanova Filmski center. *Očrt* je nastal v obdobju neposredno po ustanovitvi samostojne države, ki je bilo za slovensko kinematografijo prelomnega pomena; z ukinitvijo državnega filmskega podjetja Viba film, ki je kot centralistično vodeno državno filmsko podjetje s studiem zagotavljalo financiranje in kontinuirano produkcijo nacionalnega filmskega programa vse do leta 1991, je v slovenski kinematografiji zazevala velika vrzel. Z uradno ukinitvijo Viba filma je prišlo do prekinitve z vsemi dotedanjimi pridobitvami nacionalne filmske produkcije; Viba film se namreč po vzoru drugih področij ni preoblikoval v javno podjetje ali v delniško družbo filmarjev, kot se je dogajalo v gospodarstvu, niti ne v javni zavod, kot je običajno na drugih področjih v slovenski kulturi, pač pa se je z vračilom cerkvene stavbe na Zrinjskega 9 prvotnim lastnikom izbrišala tudi sama dejavnost. Skupaj s prekinitvijo filmske produkcije se je izgubil tudi velik del tehnične baze in fundusa. Na ruševinah socialističnega modela organizacije kinematografije so nastali zametki novega sistema financiranja filma ter novega »nacionalnega filmskega studia« (*Očrt*), ki pa je bil dograjen in odprt šele leta 2003.

Prehod iz državne v neodvisno produkcijo filma

Ampak pojdimo po vrsti. Prvi premik v novi sistemski ureditvi filmskega področja se je zgodil leta 1991, ko je financiranje filmske produkcije prešlo s samostojnega državnega podjetja na Ministrstvo za kulturo. Med državnim financiranjem in filmom pa se je pojavil nov pravni subjekt – neodvisni filmski producent. Sistem javnega financiranja je s prehodom na neodvisni pravni subjekt pridobil nov pomen, predvsem pa je dobil popolnoma nov sistem podzakonskih aktov, ki so ščitili javni interes na področju filma. Na začetku maloštevilni in razdrobljeni neodvisni producenti, večinoma ustanovljeni kot zasebni zavodi ali društva, so začeli nadomeščati osrednje državno podjetje za filmsko produkcijo. Zaradi krepitve strokovne samostojnosti na eni in nadzora nad smotrnostjo porabe javnih sredstev na drugi strani je bila leta 1993 v Državni zbor vložena pobuda za ustanovitev avtonomne javne ustanove, katere najpomembnejša naloga postane zagotavljanje nove filmske produkcije. Slovenska politika je potrebovala dobra 3 leta, da je prisluhnila interesu filmskih ustvarjalcev in oktobra 1994 ustanovila Filmski sklad RS (naprej FS).

Sklad – prva nacionalna ustanova za financiranje filmske dejavnosti v Sloveniji

Že samo ime osrednje filmske ustanove v Sloveniji – sklad – pove (*nomen est omen*), da so se veliki načrti, obširno in ambiciozno opisani v *Očrtu* z začetka devetdesetih, zožili in osredotočili na financiranje filmske produkcije ter na promocijo slovenskih filmskih del, predvsem v tujini. V Sklepu o ustanovitvi Filmskega sklada je navedeno: FS spodbuja razvoj in ustvarjalnost na področju kinematografije z vlaganjem v materialne avtorske pravice in z zagotavljanjem povratnih in nepovratnih (finančnih) sredstev. Drugo bistveno zakonsko določilo, ki izraža skrb za udeležanje javnega interesa, je bil prenos filmskega fonda Viba film na FS. Zakon o FS iz leta 1994 je torej opredelil podporo filmski produkciji z javnimi sredstvi kot investicijo, zato je FS sodeloval tudi pri trženju filmskih

del in ga podpiral, tako pri novih delih kot tistih iz fonda Viba filma. Vendar devetdeseta niso bila samo leta državno in mednarodno podprte filmske produkcije v Evropi, pač pa tudi leta neslutene razcveta filmskih festivalov, poleg že obstoječih filmskih gledališč (art kinematografov). Vzporedno s kinematografsko mrežo se je vedno bolj na gosto predla še mreža festivalskih predvajanj filmov, zato se je uspešnost filma vedno manj merila s številom gledalcev oziroma s komercialnim uspehom v kinih, saj se je filmsko delo vedno bolj presojalo na podlagi uvrstitve v program ali nagrade na filmskem festivalu. Tradicionalno merilo uspeha, ki je bilo zaradi reproduktivne narave filma lahko jamstvo, da je film obstal kot ena najbolj demokratičnih umetnosti, je zamajal elitizem izbire poznavalcev (*les connoisseurs d'art*) umetnosti. Ti premiki so se za majhne kinematografije, katerih povezava s trgom je bila od nekdaj samo pogojna in je delovala predvsem kot korektiv, izkazali za usodne. V strokovnem prostoru je pričela prevladovati miselnost, da so zaslužki na trgu tako zanemarljivi, da jih je treba opustiti, ker predstavljajo samo nepotrebne birokratske zaplete in dodatno delo z nadzorom, kar povrh vsega zaradi maloštevilnega kadra sklada tudi ni dovolj učinkovito. Poleg tega se predvideva, da je opustitev delitve dobička od prodaje dodatna spodbuda za producente, da se za kakovost filma še bolj potrudijo, saj po novem ves zaslužek ostane njim. Vendar ta pogoj vzdrži realno presojo le v primeru, da je nujen del finančne strukture filma lastni prihodek oziroma deleži proračuna od predprodaje pravic ali vložkov uporabnikov pravic, kar pa je v našem prostoru prej (simbolna) izjema kot pravilo.

Center – javno financiranje kot subvencija

Interesi stroke so bili nato zastopani v novem Zakonu o Slovenskem filmskem centru, javni agenciji, ki je bil sprejet leta 2000. Novi zakon že bolj natančno opredeli faze produkcije in razume javno podporo kinematografiji bolj kompleksno kot predhodni Zakon o FS. Financiranje produkcije je zastavljeno bolj sistemsko kot podpora celotnemu loku, od začetne faze razvoja scenarija preko razvoja projekta, realizacije, promocije in vse do podpore festivalom, strokovnemu izobraževanju in filmski vzgoji.

Vendar je v tej preprosti logiki zazevala vrzel. Novi zakon o javni agenciji Slovenski filmski center je s popolno odpravo povezav z zakonitostmi trga bistveno vplival na samo zvrst filmskega ustvarjanja. Javno financiranje filma je postalo subvencija, saj je država uzakonila financiranje filmske produkcije z nepovratnimi javnimi sredstvi. Producent, ki je prejel javna sredstva za produkcijo določenega filma, ni bil

več zavezan k poročanju financerju (SFC) o javnem prikazovanju in zaslužku filma, kar je bila podlaga za delitev presežka prihodka. S tem se dejavnik gledanosti filma ne upošteva več kot korektiv programskih odločitev. Agencija po novem tudi ni več udeležena pri ocenjevanju nobenega vidika filma, ne tržne kapacitete ne finančnega načrta prijavljenih projektov. Vse ocenjevanje se prepusti zunanjim strokovnim komisijam, katerih člani imajo enoletni mandat. Sistemska podpora Agencije je vedno bolj zožena na administrativno procesiranje razpisov in postopkov sofinanciranja.

Filmska produkcija novega milenija se programsko nagne na stran sodobne avtorske drame. V letih 1999–2010 s podporo javnih sredstev nastane kar 33 igranih celovečernih dram, 8 komičnih dram oziroma parodij, 5 mladinskih oz. otroških filmov, 6 črnih komedij in 4 kriminalni trilerji. Ob tem je treba poudariti, da skoraj popolnoma izumre produkcija zgodovinske drame in biografskega filma; produkcija animiranega celovečerca se nikoli niti ne začne – izjema, ki potrjuje pravilo, je animirani celovečerni film **Socializacija bika** (1998, Zvonko Čoh in Milan Erič) –, fantastični oziroma domišljijski film, torej zvrsti, ki zahtevajo višje produkcijske standarde in posledično višji proračun, postanejo nedosegljive. Trend žanrske zožitve ter opustitev določenih tipov produkcije se še naprej stopnjuje.

Predlog zakona SLAVC – Slovenski AV center – poskus modernizacije sistema financiranja

Leta 2013 je MK vložilo v Državni zbor nov zakon o Slovenskem AV centru (SLAVC) s predlogom modernejšje ureditve sistemske podpore filmskemu sektorju.

Določila zakona na novo definirajo sofinanciranje filmske produkcije, in sicer tako, da vključijo številne zunajproračunske vire vseh deležnikov »kinematografske« verige ter združijo dejavnosti obeh javnih ustanov s področja filmske produkcije: avdiovizualni center (agencijo) in javni zavod Viba film. Poleg tega je SLAVC predvidel dve shemi sofinanciranja: avtomatično in selektivno, s čimer je poskušal znova obuditi bolj tržno usmerjeno filmsko produkcijo, ki implicira del javnega sofinanciranja kot investicijo, katere presežek se vrača nazaj v podporo filmskemu ustvarjanju.

Sistemska podpora filmskemu ustvarjanju, ki vključuje obe shemi financiranja produkcije, selektivno in avtomatsko, zmora ustvariti pogoje za žanrsko raznolikost filmske produkcije, ki naslavlja celoten spekter občinstva, otroke, mlade in odrasle, tako splošno občinstvo kot ožji del filmskih poznavalcev oziroma ljubiteljev filma.

Zaradi neuspelega poskusa sprejetja zakona SLAVC imamo pred sabo toliko večji izziv, da nadoknadimo desetletni zastoj v posodobitvi slovenske zakonodaje na področju financiranja filma. V skrbi za vključevanje zainteresiranih deležnikov tako v sistem financiranja kot v organe odločanja Agencije, moramo upoštevati nove igralce in nove evropske predpise s področja AV medijev. Poleg nacionalnih izdajateljev AV programov, prikazovalcev in ponudnikov dostopa do linearnih elektronskih medijev, se je v zadnjem desetletju razmahnila ponudba kabelskih operaterjev in nadnacionalnih digitalnih platform (ponudniki pretočnih digitalnih vsebin, VOD ...), ki bi jih morala Slovenija vključiti v sistemsko ureditev financiranja AV produkcije že leta 2018, ko je bila sprejeta Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah (AVMS).

Ustvarjalna Evropa ter Direktivi (EU) 2019/790 in 2019/789

Evropska unija je s svojimi programi Media, kasneje umeščenimi znotraj programa Ustvarjalna Evropa, vplivala na razvoj sistemske podpore v Sloveniji že kmalu po ustanovitvi FS. Neposredno je imela vpliv na vzpostavitev sheme sofinanciranja razvoja filmskih projektov, tako da je zahtevala 50 % vložek iz matične države producenta kot pogoj za sofinanciranje iz evropskih virov. Šele na podlagi izkušenj iz Evrope se je pri nas začelo sistemsko podpiranje priprave realizacije, razvoja scenarija in predprodukcije kot pomembnih faz produkcije filma.

V sedanjosti nas Evropa predvsem opozarja na novo digitalno realnost s tremi Direktivami, ki se nanašajo na AV sektor:

- **Direktivo (EU) 2019/790** Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 **o avtorski in sorodnih pravicah na enotnem digitalnem trgu** in spremembi direktiv 96/9/ES in 2001/29/ES;
- **Direktivo (EU) 2019/789** Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o določitvi pravil glede **izvrševanja avtorske in sorodnih pravic, ki se uporabljajo za določene spletne prenose** radiodifuznih organizacij in retransmisije televizijskih ter radijskih programov, spremembi Direktive Sveta 93/83/EGS in
- **Direktivo o avdiovizualnih medijskih storitvah (AVMS).**

2. alineja 13. člena evropske Direktive AVMS določa, da moramo države članice urediti pogoje, ki bi omogočili, da se finančni prispevek ponudnikov medijskih storitev prelije v produkcijo evropskih AV del, bodisi kot neposredna naložba

bodisi kot prispevek v nacionalne sklade, kot je agencija SFC. Pri tem evropske države dosledno spoštujejo načelo strokovnosti in avtonomnosti, tako v postopkih izbire sofinanciranih projektov kot v celotnem delovanju javnih skladov oziroma nacionalnih ustanov, ki jim je naložena skrb za zagotavljanje nacionalnega filmskega programa.

Vendar nas že samo besedilo Direktive AVMS pri navedenju pomena pojma »evropsko AV delo« tudi opozarja, da je produkcija t. i. čistih nacionalnih filmov postala zanemarljiv del nacionalne produkcije celovečernih filmov. Pri zasnovi novih mehanizmov podpore je treba bolj pogumno in bolj natančno opredeliti mednarodno povezovanje tako v procesu produkcije kot razvoja in plasmaja projektov. Še posebej za kinematografije majhnih kapacitet so mednarodna vpetost, mednarodne povezave, sodelovanje med strokovnjaki iz različnih držav in možnost črpanja iz večjega bazena avtorskih talentov ključnega pomena za kakovosten razvoj domače kinematografije. Ravno tako bi morala nova ureditev še okrepiti sinergije med produkcijo oziroma sofinanciranjem javne televizije in javne agencije, in sicer tako, da postane RTVS dejavni člen mednarodnih povezav pri vseh filmskih projektih, ki jih sofinancira Agencija, tudi pri manjšinskih koprodukcijah, saj je v javnem interesu, da nacionalna televizija pridobi predkupne pravice za vse projekte, ki se financirajo z javnimi sredstvi. Predkupne pravice se lahko vtevajo v zakonsko določeno vsoto, ki bi jo zakon določil kot zunajproračunski vir slovenske filmske produkcije. S tem bi tudi izenačili status manjšinskih in večinskih slovenskih filmskih del, kar je v skladu z določili Konvencije Sveta Evrope o mednarodnih filmskih koprodukcijah.

Pri kakršni koli novi sistemski ureditvi sofinanciranja filma je ključnega pomena upoštevanje tehnološkega razvoja na področju posredovanja AV vsebin; predvsem je bistveno upoštevati drastično povečevanje pomena spletnih platform, k čemur nas zavezuje že Direktiva o avtorskih pravicah na enotnem digitalnem trgu. Čezmejni načini uporabe filmskih del, ki se delijo na nadnacionalnih spletnih platformah, še vedno pomenijo »pravno negotovost za uporabnike in predvsem ustvarjalce AV del ter imetnike pravic«. Sistem financiranja, produkcije in eksploatacije filma je bil dolga desetletja, vse do pojava spletnih platform, trdno osnovan na kinematografskem predvajanju.

V devetdesetih se je sistem delno razrahljal s pojavom alternativne distribucije, ki jo je omogočila gosta mreža mednarodnih festivalov, toda še vedno je bila osnova ekonomske uspešnosti izračunana na faktor velikega platna.

V novem tisočletju in še posebej v pogojih pandemije pa je postalo tudi najbolj konservativnim subjektom v kinematografiji jasno, da so pobudo prevzeli »ponudniki storitev deljenja AV vsebin na spletu«, po večini lastniki čezmejnih digitalnih platform ter kabelski operaterji – ti AV vsebine širijo na način, ki zahteva novo definicijo zaščite avtorskih pravic in nacionalnega oziroma javnega interesa.

V Sloveniji je zato ključnega pomena, da se čim prej implementirajo določila Direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah (EU 2019/789) in Direktive o avtorskih in sorodnih pravicah na enotnem digitalnem trgu (EU 2019/790), saj bomo le tako lahko zaščitili tako javni interes na področju kulture kot avtorje ter lastnike materialnih avtorskih pravic.

Javni interes na področju kulture vsebuje skrb za zaščito jezika in ustrezno ponujanje AV vsebin na nacionalnem teritoriju s slovenskim prevodom, pa tudi prispevek čezmejnih digitalnih ponudnikov k novi produkciji AV del. Prav je, da tudi multinacionalke, poleg kabelskih operaterjev medijske transmisije, vključimo v financiranje produkcije vsebin, ki so osnova za obstoj nosilcev AV medijskih storitev, tako da bi različne digitalne ponudnike AV vsebin vključili v sistem sofinanciranja nacionalnih produkcij kot zunajproračunske vire financiranja. Pri tem imajo kolektivne organizacije za zaščito avtorskih pravic še bolj pomembno vlogo pri zaščiti kolektivnih avtorskih pravic kot dodatni člen povezovanja ustvarjalcev vsebin s samimi uporabniki. Kako in kdaj se bodo določila evropske Direktive implementirala v naše okolje, je seveda odvisno od slovenskih regulatorjev.

Osnovna naloga prenove zakonodaje na AV področju pa ostaja krepitev vezi med ustvarjalci in uporabniki AV vsebin. To lahko doseže regulator le tako, da sledi novim tehnološkim zmogljivostim eksploatacije in prilagodi sheme sofinanciranja zakonitostim raznovrstne filmske govorice.

Morda bosta ravno satelitsko oddajanje in kabelska retransmisija okrepila sedaj precej ohlapen stik med produkcijo in uporabniki, med sistemom podpor in sistemom vključevanja uporabnikov kot relevantnega sogovornika pri kreaciji AV vsebin.

Od državne produkcije do državne investicije

Od Očrta daljnega leta 1992 se je pot sistemske podpore kinematografije na Slovenskem odvijala precej drugače, kot si je predstavljal legendarni Silvan Furlan; namesto da bi na svoji poti pridobivala nove vsebinske naloge, ki bi programe podpore povezovale s stroko samo in s tem predvsem z nosilci ustvarjanja, z avtorji, so jo predpisani postopki vedno

bolj oddaljevali in odtujili od samega bistva ustanovitve osrednje nacionalne filmske ustanove. Na začetku lanskega leta je prišlo do eskalacije birokratskih zahtev ustanovitelja s posledično podvojitvijo administrativnih opravil SFC. Vzrok lanskim številnim zapletom in zastojem v javnem sofinanciranju že odobrenega programa filmov tiči v nikdar zares pravno argumentiranem statusnem preoblikovanju državnih podpor v državne investicije, za katere niti ni zakonske podlage, saj Zakon o SFC status sofinanciranja filmskih projektov opredeljuje kot javno subvencijo, kar izrecno potrjuje tudi podzakonski akt Zakona o spremljanju državnih pomoči. Javna skrb za kakovostno in raznovrstno filmsko produkcijo, ki bi ji uspelo splesti pristen stik z občinstvom, se s tem posegom še dodatno umika prevladi finančno nadzorne naloge Filmskega centra, katere edini sogovornik je in ostaja producent.

V Očrtu opisani začetni ideal avtonomnega modela sistemske ureditve kot »dejavnosti strokovno avtonomne institucije, ki mora biti ustrezno materialno podprta ter primerno nadzorovana«, se je z vsakim novim preoblikovanjem oziroma posegom regulatorja v postopek financiranja produkcije vedno bolj oddaljeval. Postajal je vedno manj kombinacija dveh principov – javnega in tržnega – in vedno bolj relativno skromno državno financiranje neodvisnih AV projektov. Morda je vzrok iskati tudi v upoštevanju večplastnosti narave filmskega ustvarjanja kot »duhovno-proizvodnega« procesa, kot sta temu staromodno rekla avtorja Očrta. Sistemska podpora, ki je zasnovana izključno na mehanizmi sofinanciranja in nadzora in ki, v imenu napačno razumljene avtonomnosti stroke, izgubi stik z vsebino financiranja samo, kreativnega dela produkcije ne zmore podpreti dovolj učinkovito. Snovalci novih pravnih okvirov morajo zato na novo premisliti pogoje filmske produkcije, v kateri bo subjekt podpor vsaj toliko avtor, kot je producent.

Pri snovanju novih pravnih podlag sistema sofinanciranja ne smemo nikdar pozabiti, kaj je pravzaprav javni interes na področju filma in kdo je v resnici nosilec tega javnega interesa. Je to organizator igre ali igralec sam? Smo morda v goreči želji po zaščiti neodvisnosti producenta žrtvovali neodvisnost ustvarjalcev na eni in neodvisnost ustanove, ki bi morala skrbeti za uresničevanje javnega interesa na področju filma, na drugi strani?

Na ta vprašanja bi morali snovalci novih okvirov sistemskega urejanja sofinanciranja filma v Sloveniji odgovoriti, preden se lotijo pisanja zakonskih členov. ■