



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Sent á tölvupóstfangið postur@anr.is

Reykjavík, 14. ágúst 2019

Efni: Umsögn um áform um frumvarp til breytinga á lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi

Samtök iðnaðarins (SI) og Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK) hafa tekið til umsagnar áform um breytingar á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Samkvæmt áformaskjali mun skýrsla vinnuhóps um styrki og endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi vera nýtt við vinnu frumvarpsins en í þeirri skýrslu eru lagðar til breytingar sem krefjast endurskoðunar á lögnum. Fram kemur að markmiðið með fyrirætlaðri breytingu á lögnum er að styðja áfram við kvikmyndagerð, þó með því að þrengja þau skilyrði sem þarf að uppfylla til þess fá endurgreiðslu.

Lagt er til að breyta lögum og reglugerð þannig að skilyrði fyrir endurgreiðslu takmarkist við kvikmyndir í fullri lengd, leiknar sjónvarpsmyndir eða röð leikinna sjónvarpsþátta og heimildarmyndir. Ef af þessum breytingum verður falla út spjallþættir, raunveruleikþættir og skemmtiþættir. Einnig er lagt til að þak verði sett á árgreiðslu til einstakra verkefna, að krafa verði um að öll verkefni lúti endurskoðun á kostnaði og að skilin á milli endurgreiðslukerfisins og úthlutunar úr Kvikmyndasjóði verði skýrari. SI og SÍK geta fallist á tvö síðarnefndu atriðin, að krafa verði um að öll verkefni lúti endurskoðun á kostnaði og að skilin á milli endurgreiðslukerfisins og úthlutunar úr Kvikmyndasjóði verði skýrari. Um tvær fyrrnefndu breytingarnar verður hins vegar að gera alvarlegar athugasemdir.

SI og SÍK áréttu mikilvægi þess að breytingar á lögnum raski ekki stöðu kvikmyndaíðnaðarins á Íslandi en iðnaðurinn hefur aukist verulega að umfangi og tekið miklum framförum á síðustu árum, með tilheyrandi ábata fyrir íslenskt samfélag. Í framlögðu áformaskjali eru lagðar til breytingar á lögum sem hafa haft mikil og jákvæð áhrif á íslenska kvikmyndagerð. Brýnt er að verði lögnum breytt þá verði jafnframt tekið mið af framtíðarstefnu stjórnvalda í kvikmyndamálum auk þess sem breytingarnar byggist á vel ígrunduðu mati á áhrifum breytinganna á greinina í heild.

Í ljósi þess að framtíðarstefna kvikmyndagerðarinnar er nú í vinnslu hjá Mennta- og menningarmálaráðuneytinu sem og að heildarmat á áhrifum fyrirhugaðra breytinga liggur ekki fyrir telja SI og SÍK ótímabært að ráðast í nokkrar breytingar á lögnum.

Tillögur vinna gegn upphaflegu markmiði laganna

Í frumvarpi því er varð að lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi kemur fram að lögin hafi verið sett til að koma á fót hvatakerfi til eflingar kvikmyndaíðnaðar á Íslandi og til að laða erlenda kvikmyndagerðarmenn til Íslands.



Markmið laganna frá upphafi var að stuðla að eflingu innlendra menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru með tímabundnum stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi. Megintilgangur laganna var að efla innlenda kvikmyndagerð þar sem íslenskir kvikmyndagerðarmenn kæmu til með að auka þekkingu sína í samstarfi við erlenda starfsbræður sína. Fram kemur í frumvarpinu að með því að laða að erlenda kvikmyndagerðarmenn væri unnt að þjálfa íslenskt fagfólk til sjálfstæðra verka á þessu sviði, bæta tækjakost kvikmyndaíðnaðarins hér á landi og síðast en ekki síst að koma Íslandi, náttúru landsins og íslenskrri menningu á framfæri með þátttöku stórra erlendra kvikmyndaframleiðenda.

Áðurnefndur vinnuhópur hefur tekið fram að breytingatillögur þær sem lagðar hafa verið fram miði að því að horfa í auknum mæli til upphaflegs markmiðs og tilgangs laganna og gera viðeigandi breytingar á kerfinu með það fyrir augum að gera greinina sjálfbærari til lengri tíma.

Þau áform sem hafa verið lögð fram vinna að mati SI og SÍK aftur á móti gegn því markmiði sem og samkeppnishæfni íslensks kvikmyndaíðnaðar líkt og rakið verður með ítarlegum hætti hér að neðan.

Breytingar á skilyrðum fyrir endurgreiðslu

Þjóðir víðsvegar um heiminn hafa viðurkennt mikilvægi kvikmyndagerðar, m.a. útfrá menningarlegu gildi, og hafa því stutt greinina með styrkjum, endurgreiðslum og ýmsum öðrum hætti. Endurgreiðslukerfin eru enda vel til þess fallin að laða að erlendar fjárfestingar og verkefni sem geta haft jákvæð áhrif á efnahag viðkomandi þjóða. Endurgreiðsla hluta framleiðslukostnaðar við kvikmyndagerð er ein tegund slíks stuðnings og í alþjóðlegri samkeppni er hún orðin ein megin forsenda kvikmyndagerðar og framleiðslu. Gangi það eftir sem áðurnefndur vinnuhópur leggur til í skýrslu sinni, þ.e. að þrengja skilyrði fyrir endurgreiðslu mun það hafa mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir fyrir íslenskan kvikmyndaíðnað og samkeppnishæfni hans hvað varðar þjónustu við erlenda kvikmyndaframleiðendur.

Framleiðsla íslensks sjónvarpsefnis á nú þegar í harðri samkeppni við erlenda sjónvarpsþætti, sjónvarpsstöðvar og efnisveitur. Viðbúið er að íslensk sjónvarpsframleiðsla sjálfstæðra framleiðenda muni dragast saman um 20% verði frumvarpið að veruleika. Af því leiðir að íslenskur markaður mun þurfa að reiða sig á erlenda framleiðslu í auknum mæli til þess að sinna eftirspurn eftir sjónvarpsefni. Endurgreiðslur til verkefna sem nú er áætlað að undanskilja endurgreiðslu, þ.e. svokallað dagskrárgerðarefni, hefur haft jákvæð áhrif á nýliðun í kvikmyndaframleiðslu og minni og meðalstór fyrirtæki. Fyrirséð er að ef umrætt sjónvarpsvarpsefni verður undanskilið endurgreiðslu, eins og áðurnefndur vinnuhópur leggur til, þá mun það hafa neikvæð áhrif á nýliðun sem og mest á minni fyrirtæki í greininni, en rekstrargrundvelli margra þeirra mun stefnt í hættu með aðgerð þessari. Augljóst er því að slík aðgerð muni leiða til minnkandi umsvifa í íslenskrri kvikmyndagerð og verulega minna framboðs á íslensku sjónvarpsefni, sem aftur leiðir af sér minni afleiddar tekjur ríkissjóðs og fækkun starfa í kvikmyndagerð.

SI og SÍK vilja ennfremur árétta að endurgreiðslur til dagskrárgerðarefnis, á borð við spjallþætti, styður almennt við framleiðslu á íslensku efni. Að draga úr framleiðslu slíks efnis er þvert á áherslur mennta- og menningarmálaráðherra sem hefur ítrekað mikilvægi þess að setja íslenska tungu í öndvegi og að virði hennar sé ómetanlegt. Sjá grein mennta- og menningarmálaráðherra „*Virði tungumálsins og sjálfsmynd þjóðar*“ sem birtist í Morgunblaðinu 3. ágúst 2019. Þá hafa stjórnvöld enn fremur kynnt heildstæða áætlun sem miðar að því að styrkja stöðu íslenskunnar og Alþingi samþykkt samhljóða þingsályktun vegna þessa.



Í þeirri þingsályktun segir meðal annars að lögð verði áhersla á notkun íslensku í listgreinum, s.s. tónlist, myndlist, sviðslistum, kvikmyndagerð og framleiðslu sjónvarpsefnis.

Einnig eru fyrirhugaðar breytingar í mótsögn við ríkisstjórnarsáttmálann þar sem undirstrikað er að hlutverk stjórnvalda sé að skapa skilyrði fyrir fjölbreytni, sköpun og frumkvæði á sviði lista og menningararfs. Rétt er að nefna að dagskrárefni eins og hér er útlistað fellur ekki undir Kvikmyndasjóð og nýtur því almennt ekki annars opinbers stuðnings en endurgreiðslur, þegar svo á við.

Þá verður að varpa þeirri spurningu fram hvort vinnuhópurinn hafi gengið of langt í skilgreiningu á því hvers konar sköpun og frumkvæði á sviði lista og menningararfi sé til þess fallin að hljóta endurgreiðslu samkvæmt lögum nr. 43/1999. Spjallþættir, raunveruleikabættir og skemmtiþættir eru mikilvægur hlekkur kvikmyndagerðar á Íslandi. Þessi tegund sjónvarpsefnis er hluti af íslenskri menningu, sameiginlegur arfur, og hefur hvergi annars staðar möguleika á stuðningi. Á undanförunum árum hefur endurgreiðslukerfið átt mikilvægan þátt í framleiðslu á metnaðarfullu íslensku sjónvarpsefni sem endurspeglar samtímann og þar með menningu þjóðarinnar og ætti að nægja að nefna hér sem dæmi Kórar Íslands, Logi í beinni, Burðardýr og Sjálfstætt fólk. Ein forsenda þess að þjóðtunga og menning lifi er að Íslendingar fái að fylgjast með íslenskum samtímasögum í sjónvarpi. Það hefur ótvírætt uppeldisgildi og treystir íslenska menningu ef ungir Íslendingar alast upp við íslenskt sjónvarpsefni sem stenst á allan hátt samanburð við það erlenda efni sem sjónvarpsstöðvarnar sýna nú á tímum.

Að öllu framansögðu leggjast SI og SÍK alfarið gegn þessari tillögu þar sem hún gengur í berhögg við upprunalegan tilgang laga nr. 43/1999 og er í mótsögn við áherslur ríkisstjórnarinnar og áherslur menntamálaráðherra á mikilvægi íslenskrar tungu, menningar og sköpun skilyrða fyrir fjölbreytni og frumkvæði á sviði lista og menningararfs. Á það verður aldrei lögð nægilega mikil áhersla að miðlun íslensks kvikmynda- og sjónvarpsefnis er áhrifaríkasta menningarmiðlun sem við eigum kost á. Þessi staðreynd er því mikilvægari þegar litið er til þess að íslensk tunga á undir högg að sækja vegna áhrifa enskrar tungu eins og alþekkt er. Því er afar áriðandi að íslensku kvikmynda- og sjónvarpsefni sé haldið sem hæst á lofti og ekkert sé gert sem dragi úr framleiðslu þess.

Þak á endurgreiðslur

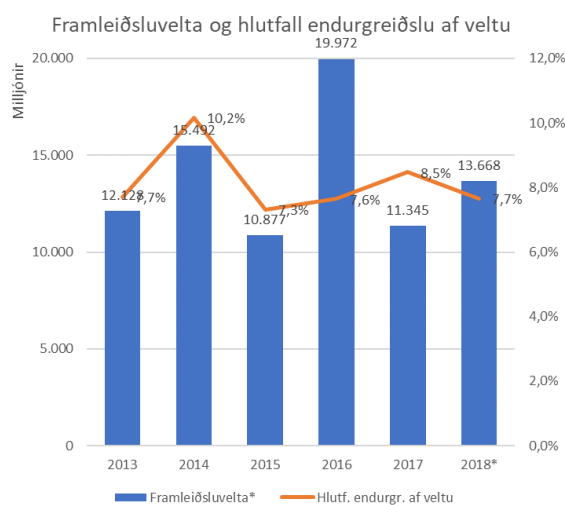
Tillaga vinnuhópsins um að þak verði sett á ársgreiðslu til einstakra verkefna sem og árlegrar upphæðar endurgreiðslna á fjárlögum er einnig þvert á upphaflegan tilgang laganna um að efla innlenda kvikmyndagerð, laða að erlenda kvikmyndagerðarmenn og að koma Íslandi, náttúru landsins og íslenskri menningu á framfæri með þáttöku stórra erlendra kvikmyndaframleiðenda.

Endurgreiðslukerfið líkt og það hefur verið byggt upp á undanförunum árum hefur stuðlað að stöðugleika í atvinnu kvikmyndagerðarmanna og byggt upp kvikmyndaiðnaðinn allt árið um kring. Kerfið hefur reynst skilvirkt, einfalt og gott og unnið á móti óhagstæðu rekstrarumhverfi sem skapast getur vegna gengissveiflna íslensku krónunnar.

SI og SÍK telja það ástæðulaust að leggjast í breytingar á kerfi sem hefur ekki einungis gefist kvikmyndaiðnaðinum vel, heldur skapað atvinnu fyrir hundruð manna, byggt upp ferðamannaiðnaðinn og aukið tekjur ríkissjóðs, gjaldeyrstekjur og komið Íslandi, náttúru landsins og íslenskri menningu á framfæri.

Jákvæð áhrif kerfisins koma glögglega fram í skýrslu Capacent sem unnin var fyrir réttthafa í kvikmynda- og sjónvarpsiðnaði og kynnt var árið 2016.

Erlend kvikmyndagerð á Íslandi hefur færst í aukana og íslensk náttúra fengið að njóta sín í mörgum stórum erlendum kvikmyndum og þáttagerð. Undanfarin ár hafa margar heimsfrægar kvikmyndir og þættir verið teknir upp hér á landi. Sem dæmi um slíkar kvikmyndir eru Prometheus, The Secret Life of Walter Mitty, Star Wars: The Force Awakens, Oblivion, Noah, Interstellar auk sjónvarpsþáttaseríunnar Game of Thrones.



Algengasta form landkynningar hefur síðustu ár verið í gegnum internetið. Meira en helmingur erlendra ferðamanna hefur aflað sér upplýsinga um Ísland í gegnum internetið samkvæmt gögnum Ferðamálastofu. Könnun Ferðamálastofu frá árinu 2016 sýndi að um 20 prósent erlendra ferðamanna á Íslandi tóku ákvörðun um að ferðast hingað til lands eftir að hafa séð Ísland í erlendu efni teknu upp á Íslandi og í íslenskum kvikmyndum og sjónvarpsefni. Kvikmyndaiðnaðurinn á því óumdeilt stóran hlut í þeim fjölmörgu erlendu ferðamönnum sem hingað hafa komið vegna upplýsinga sem þeir öðluðust í gegnum internetið.

Stórbrotin náttúra Íslands og sú viðamikla reynsla sem íslenskt kvikmyndagerðarfólk hefur öðlast í samstarfi við erlenda aðila er ekki eina ástæðan fyrir fjölgun erlendra kvikmyndagerðarmanna á Íslandi heldur einnig hið skilvirka endurgreiðslukerfi sem sett var með lögum nr. 43/1999. Verði þak sett á árgreiðslur til einstakra verkefna og árleg endurgreiðsla fest í 700 M króna í fjárlögum má telja víst að erlend kvikmyndagerðarfyrtæki sem ráðast í stór verkefni, líkt og nefnd voru hér að framan, sæju hag sínum ekki borgið með tókum á Íslandi og líklegt að kvikmyndagerðarmönnum á Íslandi myndi fækka verulega. Í því samhengi þarf að hafa í huga þær alvarlegu afleiðingar sem minnkun umsvifa í kvikmyndagerð hefði á samfélagið í heild.

Bein, óbein og afleidd áhrif sem erlend kvikmyndagerð hefur á efnahagslífið eru mikil. Verði þak sett á árgreiðslur til einstakra verkefna mun það takmarka samkeppnishæfi okkar töluvert. Einnig er það á skjön við áherslu ríkisstjórnarinnar á uppbyggingu skapandi starfa. Fjölgun ferðamanna sem og vera erlends kvikmyndagerðarfólks eru virðisaukandi þættir sem ferðaþjónustan hagnast af. Fjöldmörg störf skapast við slíkar tókur, verslun og þjónusta hagnast, skattheimta eykst og þar með talið tekjuskattur. SI og SÍK mótmæla því að miðað við framangreindar tillögur gæti heildarávinningur ríkisins orðið u.þ.b. 200 m.kr. á ári enda virðist ekki litið til heildaráhrifa breytinganna. Meðfylgjandi umsögn þessari er umsögn KMPG og VÍK lögmannsstofu um fyrirhugaðar breytingar á lögum nr. 43/1999, sérstaklega vegna efnahagslegra áhrifa sem endurgreiðslukerfið hefur. Í umsögn þessari kemur skýrt fram að allar takmarkanir og/eða þak á endurgreiðslur munu fyrst og fremst hafa þau áhrif að tekjur ríkissjóðs munu lækka og jafnframt að tekjur ríkissjóðs hafi ávallt verið hærri en kostnaður ríkissjóðs af endurgreiðslukerfinu. Ljóst er því að sparnaður ríkissjóðs verður enginn vegna hinna fyrirhuguðu breytinga, þær munu þvert á móti leiða til neikvæðra áhrifa og minni tekna.



Vænta má að kvikmyndaiðnaðurinn dragist saman, tekjur minnki, virðisauki og tekjuskattur minnki. Þá mun fjöldi erlendra kvikmyndagerðarmanna og ferðamanna minnka. Ábati ríkisins mun því líklega dragast verulega saman.

Reyndar er það svo að við lestur áformsskjalsins og tilvitnaðrar skýrslu vinnuhóps um styrki og endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verður ekki séð að neina nauðsyn beri til breytinga á endurgreiðslukerfinu aðra en hugsanlega þá að vinnuhópurinn og stýrnfndin virðist telja að tillögur þeirra um breytingar á viðkomandi lögum muni leiða til sparnaðar ríkissjóðs um u.þ.b. 200 m.kr. Eins og framan er rakið og fram kemur í tilvitnaðri umsögn KPMG og VÍK lögmannsstofu er hins vegar ljóst að að þessi sparnaðarhugmynd er ekki á rökum reist og virðist á misskilningi byggð.

Í raun ætti að nægja að vísa hér til þess sem sagði í athugasemdum við upphaflegt lagafrumvarp, þar sem segir orðrétt: „Með því að greiða ekki út styrk fyrr en viðkomandi verkefni er lokið er tryggt að ríkissjóður verður ekki fyrir útgjöldum nema með auknum tekjum. Raunar má fyllilega gera ráð fyrir að ef sett verða lög um slíkt hvatakerfi verði það til þess að auka umsvif kvikmyndagerðar á Íslandi og þá mun ríkissjóður njóta þess í auknum tekjum.“ Þessar ályktanir í tilvitnuðum athugasemdum með frumvarpinu hafa gengið eftir, eins og allar skýrslur og úttektir sem gerðar hafa verið á endurgreiðslukerfinu hafa sýnt og sannað.

Í ljósi þess frábæra árangurs sem endurgreiðslukerfið hefur leitt af sér fyrir framleiðslu íslensks kvikmynda- og sjónvarpsefnis er afar mikilvægt að ekkert sé aðhafst sem gæti stefnt þeim árangri í hættu.

Að teknu tilliti til alls framangreinds er tillagan um að þak verði sett á árgreiðslu til einstakra verkefna þannig bersýnilega á skjön við þann vilja vinnuhópsins að breytingatillögurnar miði að því að horfa í auknum mæli til upphaflegs markmiðs og tilgangs laganna með það fyrir augum að gera greinina sjálfbærari til lengri tíma.

Lokaorð

Að öllu framansögðu er það ósk SI og SÍK að umræddar tillögur verði láttnar niður falla.

Ennfremur telja SI og SÍK að hafa beri í huga að nú er að störfum nefnd menntamálaráðherra um framtíðarstefnu í kvikmyndamálum. Sú nefnd hefur ekki lokið störfum sínum og er það að mati SI og SÍK óskynsamlegt að ráðast í breytingar, sem áhrif munu hafa á framtíð kvikmyndaiðnaðarins, án þess að taka tillit til þeirrar viðamiklu vinnu sem sú nefnd hefur nú þegar tekist á hendur og ætti að minnsta kosti að bíða niðurstöðu hennar.

Virðingarfyllst,

Edda Björk Ragnarsdóttir
Viðskiptastjóri á hugverkasviði SI

Kristinn Þórðarson
Formaður SÍK

Fylgiskjal:
Umsögn KPMG og Vík Law Firm, dags. 13. ágúst 2019