



Kópavogur, 8. janúar 2020.

UMSÖGN UM LAGAFRUMVARP

Varðandi: Drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar á Íslandi, mál nr. 269/2020, birt. 16. desember sl.

Inngangur

Hinn 16. desember sl. voru birt drög að að frumvarpi til breytingu á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr 43/1999, með síðari breytingum (í umsögn þessari nefnt „drögin“). Breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu virðast vera viðbrögð við athugasemdum Ríkisendurskoðunar í skýrslu frá október 2019.

Drögin eru nú til umsagnar á svonefndri samráðsgátt.

Með umsögn þessari hyggst Sagafilm ehf., kt. 590578-0109 (í umsögn þessari nefnt „Sagafilm“) koma á framfæri sínum sjónarmiðum er varða áformin og lýsa yfir stórfelldum áhyggjum og vonbrigðum með fyrirhugaðar breytingar sem yrðu gjörvöllum kvikmyndaiðnaði Íslands reiðarslag.

Gert er ráð fyrir að lesendur umsagnar þessarar hafi greinargóða þekkingu á núverandi fyrirkomulagi um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Í ljósi þess verður ekki núverandi fyrirkomulagi lýst með nákvæmum hætti í umsögn þessari. Frekar verður leitast við að útskýra hvaða áhrif einstaka breytingar í drögunum myndu hafa á kvikmyndaiðnaðinn á Íslandi en Sagafilm gerir við það athugasemdir að hvergi í frumvarpsdrögunum er að finna mat á áhrifum breytinganna á atvinnulífið.

Umsögn þessari verður skipt í nokkra undirkafla. Þó frumvarpsdrögin virðist við fyrstu sýn þykja einföld og skörinort, jafnvel sett fram til áherslu á því sem nú þegar er framkvæmt, virðast afleiðingar þeirra verða víðfeðmar og grafalvarlegar fyrir allan kvikmyndaiðnað landsins. Það er því Sagafilm mikið kappsmál að gera stjórnvöldum grein fyrir alvarleika málsins á skýran og greinargóðan hátt og þeim afleiðingum sem lögfesting breytinga þessara myndi hafa í för með sér fyrir sjálfstæða íslenska framleiðendur, efnahaginn sem þeir hafa búið sér, starfsöryggi allra starfsmanna iðnaðarins og framleiðslu kvikmyndaefnis á Íslandi.



Umsögn

Almennt

Í frumvarpinu kennir ýmissa grasa. Í öllum tilfellum hefði mátt styrkja tillögur þess með eiginlegu samráði við þau fyrirtæki sem starfa við kvikmyndaframleiðslu á Íslandi. Raunar má ræða allar tillögur frumvarpsins í einstakri umsögn og má leiða að því líkum að höfundar þess hafa hvorki staðgóða þekkingu á rekstrarumhverfi kvikmyndaframleiðslu né framleiðslu kvikmyndaðs efnis. Í þessari umsögn verður þó einungis fjallað um þau þrjú atriði sem Sagafilm metur alvarlegust í fyrirhuguðum breytingum.

Svo aðalatriðið sé dregið fram strax í upphafi fæst ekki annað séð af frumvarpsdrögnum en að segja verði upp öllum fastráðnum starfsmönnum í íslenskum kvikmyndaiðnaði verði þau að lögum. Engu framleiðslufyrirtæki verður gert kleift að hafa manneskju á föstum launum og þau hundruð sem nú starfa á föstum launasamningum munu þurfa að stofna félög og rukka framleiðslufyrirtækin sem „gerviverktakar“. Þá mun þurfa að brjóta upp rótgróin fyrirtæki líkt og Sagafilm, sem hefur starfað í á fimmta áratug við íslenska kvikmyndagerð. Fyrirtæki sem hafa lagt kapp sitt við að fastráða starfsfólk og búa til sterka heild, líkt og Sagafilm, munu standa höllum fæti við umsókn um endurgreiðslur enda virðast frumvarpsdrögin hygla undir þá starfsemi sem byggir á verktöku þar sem stofnað er sérstakt sjálfstætt félag utan um hvern starfsmann og/eða hverja deild. Það gefur auga leið að slíkt fyrirkomulag myndi hafa skelfilegar afleiðingar fyrir kvikmyndaiðnaðinn á Íslandi, starfsöryggi fjölda þeirra sem þar starfa og ekki á nokkurn hátt til þess fallið að auka þær gríðarlegu tekjur sem ríkið hefur af kvikmyndagerð.

Á nýliðnu ári hefur Sagafilm frumsýnt vinsælustu sjónvarpsþáttaröð ársins sem hafði ofan af fyrir þjóð sem mátti ekki fara út úr húsi, framleitt tvær sjónvarpsþáttaraðir til viðbótar, samframleitt kvikmynd með erlendum framleiðendum, framleitt vandað dagskrárefni, haldið áfram að skapa ótal störf – jafnt bein og afleidd. Sagafilm, líkt og kvikmyndaiðnaðurinn allur, hefur búið til umtalsverðar gjaldeyristekjur fyrir íslenskt samfélag á því ári sem þær hnigu á öðrum sviðum, þrátt fyrir ógnarháan ófyrirséðan kostnað vegna heimsfaraldursins. Það kemur því Sagafilm á óvart að stjórnvöld vilji gera svo víðtækar breytingar á rekstrarumhverfi kvikmyndaframleiðslufyrirtækja.

Um 3. gr.

Þriðja grein frumvarpsins gerir ráð fyrir nýrri grein sem kemur á eftir 5. gr. laganna. Hún verður grein 5a þar sem framleiðslukostnaður er skilgreindur. Bæði það sem fellur undir stofn til endurgreiðslu en jafnframt það sem ekki fellur undir stofn til endurgreiðslu.

Til glöggvunar er hér átt við þá endurgreiðslu sem lögin fjalla um. Með greininni er því verið að skilgreina hvaða kostnaður sem fellur til vegna framleiðslu á kvikmynduðu efni er endurgreiðsluhæfur skv. lögnum.

Sagafilm mótmælir harðlega eftirfarandi þremur staflíðum sem lýsa kostnaði sem myndar ekki lengur stofn til endurgreiðslu skv. drögnum, þrátt fyrir að falla til í beinum tengslum við framleiðslu.

c-liður gr. 5a

Í c-lið er nú tiltekið að kostnaður vegna lántöku, s.s. vaxtagjöld, gengistap og annar kostnaður vegna fjármögnunar framleiðslu skuli ekki vera hluti af stofni til endurgreiðslu.

Það er engum vafa undirorpið að fjármagnskostnaður hlýst vegna framleiðslu. Framleiðslufyrirtækin sækja ekki í að greiða vexti og lántökugjöld af hlýhug og vorkunn í garð lánardrottna. Til útskýringa verður því að staldra hér við og útskýra hvernig fjármögnun kvikmyndaverkefna fer fram og af hverju fjármagnskostnaður er órjúfanlegur kostnaður við framleiðslu líkt og annað sem til fellur.

Að framleiða kvikmynd eða sjónvarpsþáttaröð er gríðarlega kostnaðarsamt verkefni. Kostnaðurinn hleypur á hundruðum milljóna króna. Stundum yfir milljarð. Ekkert framleiðslufyrirtæki á Íslandi stendur svo vel að eiga þá peninga inn á bankabók. Rekstrarumhverfi slíka fyrirtækja býður hreinlega ekki upp á slíka auðsöfnun.

Þegar hugmynd að nýrri framleiðslu fæðist og þróast er fljótlega leitað eftir kaupendum. Það eru ýmsar sjónvarpsstöðvar, dreifingaraðilar, streymisveitur og þess háttar fyrirtæki um allan heim sem kaupa íslenskt sjónvarpsefni. Gerðir eru samningar um kaup á efninu áður en það er framleitt og þannig safnað upp í áætlaðan kostnað við framleiðsluna. Þegar honum er náð er lagt af stað í framleiðslu. Sá galli er á gjöf Njarðar að líkt og í flestum viðskiptum fæst bróðurparturinn ekki greiddur að fullu fyrr en varan er afhent. Framleiðslufyrirtækið fær þannig að mestu greitt frá kaupendum þegar það afhendir fullbúna sjónvarpsþáttaröð. Á þeim tímapunkti hefur þó allur kostnaðurinn fallið til. Framleiðslufyrirtækið hefur jú þurft að borga þróun, skipulagningu, framleiðsluna alla og eftirvinnslu til að geta afhent verkefnið.

Þess vegna eru gerðir fjárstreymissamningar við fjármálastofnanir, bæði innendar og erlendar. Veitt er veð í kaupsamningunum og fyrirgreiðsla á þær upphæðir sem ganga má á þegar kostnaðurinn fellur til. Fjármálastofnanir eru þó ekki góðgerðarstofnanir í menningarhlutverki heldur vilja þær eitthvað fyrir sinn snúð – sem er bæði sanngjarnt og eðlilegt. Það er fjármagnskostnaður. Vextir, lántökugjöld og slíkt.

Nærtækasta dæmið er taka endurgreiðsluna sjálfa sem lögin fjalla um. Lán eru veitt út á endurgreiðsluna. Endurgreiðslan sjálf fæst þó ekki greidd út til framleiðanda fyrr en löngu eftir frumsýningu þegar allur kostnaður hefur fallið til við framleiðsluna og öll skilyrði vilyrðis til endurgreiðslu uppfyllt. Endurgreiðslan er þá nýtt til að greiða fjárstreymislánið til baka – ásamt áföllnum vöxtum og öðrum fjármagnskostnaði. Eðli endurgreiðslunnar sjálftrar er þannig m.a.s. sú að fjármagnskostnaður fellur til svo hún nýtist inn í framleiðslu.

Fjármagnskostnaður er þannig órjúfanlegur þáttur í því að halda úti iðnaði sem greiðir laun og reikninga á réttum tíma. Sá kostnaður fellur sannanlega til og eingöngu í beinum tengslum við hverja framleiðslu. Það er því óskiljanlegt af hverju sá kostnaður ætti ekki að mynda stofn til endurgreiðslu rétt eins og hver annar kostnaður í samræmi við lög um tekjuskatt. Eðlilegt og einfalt er að áfram gildi sú regla að undir stofn til endurgreiðslu falli sá kostnaður sem heimilt sé að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt.

d-liður gr. 5a

Ákvæðið gerir ráð fyrir því að kaup á varanlegum rekstrarfjármunum eða eignum vegna framleiðslunnar eða afskriftir myndi ekki stofn til endurgreiðslu.

Kvikmyndaiðnaðurinn er tækjafrekur iðnaður. Tækjakosturinn tekur stöðugum breytingum enda fleytir tækni og kröfum kaupenda um gæði áfram. Áður en rökstutt verður hvers vegna slíkur kostnaður fellur sannanlega til við framleiðslu verður fyrst að fjalla um eftirvinnslu. Sagafilm rekur eigin eftirvinnsludeild. Ólíkt mörgum öðrum framleiðslufyrirtækjum sem kaupa sína eftirvinnsluþjónustu og greiða fyrir það útgefinn reikning. Að sjálfsögðu hefur sá sem gefur út reikninginn fyrir eftirvinnslu reiknað inn í sína verðskrá nauðsynleg tækjakaup og fjárfestingu í varanlegum rekstrarfjármunum. Hjá Sagafilm starfa aftur á móti fjölmargir við eftirvinnslu í hljóði, klippingu, litgreiningu, grafík og rekur félagið m.a.s. eigið gagnaver sem telur á sjötta hundrað terabyte og geymir stóran hluta íslenskrar sjónvarpssögu síðustu fjögurra áratuga. Allt eru þetta tækjafrek hlutverk en nauðsynleg við vinnslu kvikmyndaðs efnis. Tæki eru keypt inn, þeim reiknaður eðlilegur endingartími og hlutdeild verkefnis reiknað sem kostnaður sem fellur til við framleiðsluna. Það er eðlilegt í öllum rekstri og kostnaðurinn sannanlega til staðar.

Tæki til upptöku eru alla jafna leigð af sérstökum tækjaleigufyrirtækjum svo ætla má að ákvæðið taki ekki til slíkra viðskipta. Þar er þó að sjálfsögðu hluti af leigu fjármögnunarkostnaður og afskriftir tækja sem öll eru keypt erlendis frá. Er þá kannski markmiðið að tækjaleigur þurfi að reikna sérstaklega slíkt úr sínu leiguverði og það dregið frá stofni til endurgreiðslu, miðað við markmið ákvæðisins?

Ef þessi kostnaður yrði nú undanskilinn endurgreiðslu sér Sagafilm í sjálfu sér aðeins tvær leiðir færar. Að loka og leggja niður eftirvinnsludeild félagsins eða að slíta eftirvinnsluna frá framleiðslufyrirtækinu. Stofna sérstaka „óháða“ kennitölu utan um eftirvinnslu sem þá reiknar inn í gjaldskrá sína kostnað við tækjakaup og nýtingu þeirra í verkefninu og gefur út reikning samkvæmt henni á Sagafilm. Með öðrum orðum væri löggjafinn að nauðbeygja þetta rúmlega fjörtíu ára gamla fyrirtæki til að kljúfa sjálft sig í smærri einingar. Ávinningur ríkisins af slíku yrði enginn – að frátöldum tekjum við skráningu kennitalna hjá fyrirtækjaskrá Ríkisskattstjóra. Því verður að spyrja – til hvers?

En höfundar ákvæðisins virðast heldur ekki hafa áttað sig á nauðsynlegum kaupum á varanlegum rekstrarfjármunum og eignum vegna einstakra verkefna. Leikmynd má nefna sem dæmi. Leikmynd er oft einn dýrasti þáttur hvernar framleiðslu. Hún er jafnframt einn mikilvægasti þátturinn í því að skapa trúverðugan heim sem birtist áhorfendum á skjánum. Við gerð leikmynda fellur til kostnaður sem samkvæmt öllum bókhaldsreglum verður að færa sem varanlega rekstrarfjármuni eða eignir. Ákvæðið, ef það yrði óbreytt að lögum, myndi þannig setja þak á hvað leikmyndahönnuðir geta eytt í einstaka liði. Að setja hæfum listamönnum þannig skorður kemur ekki bara niður á gæðum efnis, heldur samkeppnisstöðu Íslands sem tókustaðar fyrir alþjóðleg verkefni. Það er ógerningur að taka á



móti erlendum kvikmyndagerðarfyrirtækjum og ráðast í framleiðslu á alþjóðlegu efni með slíkar takmarkanir á einstökum kostnaðarliðum.

Ákvæðið myndi þannig rífa í sundur gamalgróin fyrirtæki og skerða verulega samkeppnisstöðu íslenskra kvikmyndaframtækja.

e-liður gr. 5a

Þá að þeirri tillögu frumvarpsins sem vísast er óskýrust, alvarlegust og varpar mestu ljósi á vanþekkingu og skilningsleysi frumvarpshöfunda á rekstri framleiðslufyrirtækja.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að eftirfarandi myndi ekki stofn til endurgreiðslu:

Áætlað framlag framleiðslunnar til hlutdeildar í rekstri móðurfélags eða tengdra aðila á grundvelli hlutfalls af veltu, s.s. óbeinn stjórnunarkostnaður, hlutdeild í rekstrarkostnaði eða framlag til framleiðanda.

Áður en lengra er haldið verður hér að staldra við og útskýra nokkra grunnþætti í rekstri framleiðslufyrirtækja. Kvikmyndaframleiðslufyrirtæki, líkt og nafnið gefur bersýnilega til kynna, eru fyrirtæki sem framleiða kvikmyndað efni. Enginn í slíkum fyrirtækjum hefur annan starfa með höndum en þann sem snýr á einhvern hátt að framleiðslu kvikmyndaðs efnis. Fyrirtækið, líkt og flest fyrirtæki, hefur byggt rekstur sinn á þann hátt að framleiða megi vöru eða þjónustu sem er seld. Í tilfelli Sagafilm og allra framleiðslufyrirtækja er varan og þjónustan kvikmyndað efni.

Sagafilm hefur valið að ráða til sín fastráðna starfsmenn. Þar starfar fjölbreyttur hópur fólks. Framleiðendur, bókarar, lögfræðingar, klipparar, hljóðmenn, fjármálastjórar o.s.frv. Fyrirtækið hefur séð hag sinn í því að ráða þetta fólk til starfans enda er það ekki bundið einu verkefni í senn – heldur mörgum í einu á öllum stigum framleiðslu. Allt frá þróun til útgáfu. Þannig byggist upp samhliða sérþekking og að reynslu okkar hagkvæmni til lengri tíma litið. Auk þess er þetta sannarlega í anda markmiða skattayfirvalda um náíð vinnusamband eigi að byggja á launþegasambandi.

Starfsfólki verður að greiða laun. Það er engum vafa undirorpið að þau laun eru hluti af kostnaði sem fellur til vegna framleiðslu kvikmyndaðs efnis. Enda er starf allra hluti af starfsemi félagsins að framleiða kvikmyndað efni. Hjá stærri framleiðslufyrirtækjum, líkt og Sagafilm, er þessi kostnaður umtalsverður enda er margt unnið innan fyrirtækisins sem annars þyrfti að kaupa sem þjónustu af verktökum. Fyrir vikið hefur Sagafilm, líkt og önnur framleiðslufyrirtæki, reiknað hóflega hlutdeild í rekstri félagsins og rekstrarkostnaði þess sem kostnað við framleiðslu. Það er að sjálfsögðu eðlilegt. Þetta hlutfall hefur verið reiknað út frá raunkostnaði félagsins við skrifstofu- og stjórnunarkostnað. Auk þess hefur félagið felld allan skrifstofu-, bókhalds- og endurskoðunarkostnað þarna undir, auk annars beins starfsmannakostnaðar sem er í fyrirtæki með á þriðja tug starfsmanna.

Með þessari tillögu frumvarpsins er verið að segja að sá kostnaður sem til fellur vegna fastráðinna starfsmanna, sem eru með þeim reynslumestu og hæfustu á Íslandi í þróun, fjármögnun og framleiðslu kvikmyndaðs efnis, sé ekki kostnaður sem falli undir kostnað við framleiðslu kvikmyndaðs efnis.

Óhjákvæmileg afleiðing þessa ákvæðis frumvarpsins, verði það að lögum, er að kvikmyndaframleiðslufyrirtæki veigra sér við að fastráða starfsmenn sem taka þátt í framleiðslu kvikmynda. Hvatinn í ákvæðinu er vondur enda eina leiðin til að halda óbreyttri starfsemi og uppfylla skilyrði reglunnar, eins og hún fæst skilin af orðalagi ákvæðisins, er að segja upp öllum fastráðnum starfsmönnum, slíta vinnusambandi og fá þá til að gera Sagafilm reikning fyrir alla sína vinnu. Aftur skal tekið fram að öll vinna slíkra starfsmanna er í eðli sínu framlag til kvikmyndaðs efnis. En m.v. orðalag ákvæðisins er gerviverktaka eina leiðin til að nýta krafta þeirra sem nú eru fastráðnir starfsmenn. Með öðrum orðum gerir frumvarpið þá kröfu að fjöldinn allur af starfsmönnum starfi sem gerviverktakar.

Áður en fjallað verður um „framlag til framleiðanda“ verður þó að glugga aðeins í frumvarpsdrögin og greinargerð þeirra varðandi þetta ákvæði. Þar er jafnt áhugaverð og torskilinn lesning sem lýtur að hlutdeild í rekstrarkostnaði. Texti greinargerðarinnar sem fjallar um þetta ákvæði er svo óskýr og óhnitmiðaður að reynslumestu rekstraraðilar í kvikmyndaiðnaði landsins fá hann ekki skilið. Svo virðist þó sem höfundar frumvarpsins hafi ætlað ákvæðinu annan tilgang en þann sem fram kemur í lögnum sjálfum. Sagafilm ætlar ekki að fjölyrða við löggjafann sjálfan um kröfu réttarríkisins til skýrleika laga – en ef ætlun greinargerðarinnar er að koma fram öðrum tilgangi ákvæðis en ráða má af texta þess, þá eru löggin léleg. Þegar starfsöryggi heillar starfsgreinar er lagt að veði á ekki að þurfa að kafa ofan í torskilinn lögskýringargögn í leit að svörum og snúa úr djúpinu með fleiri spurningar.

Ákvæðið verður að víkja úr lögnum. Að öðrum kosti verður að endurorða ákvæðið svo rækilega að starfsöryggi sé tryggt og engum blöðum sé um það að fletta hvernig telja megi þann raunverulega kostnað sem hlýst af fastráðnum starfsmönnum til þess kostnaðar sem til fellur við framleiðslu.

Hvað varðar „framlag til framleiðanda“, er það alla jafna nefnt „Producer Fee“ enda kvikmyndaiðnaðurinn ensku-skotinn. Producer Fee er ekki vinna framleiðanda, hvorki ‚executive producer‘ né ‚producer‘. Hugtakið er notað um framlag framleiðslufyrirtækis til að geta komið verkefni á koppinn. Það er sanngjarnt endurgjald fyrir reynslu, tengsl, traust, orðspor og getu sem byggð eru upp á löngum tíma. Það er endurgjald fyrir notkun á vörumerki og viðskiptasambönd við skapandi fólk, birgja og verktaka. Aðferðarfræðin á bak við Producer Fee tekur saman eina reiknaða stærð fyrir alla þessa liði en kostnaðurinn fellur til á löngum tíma sem hluti af almennum kostnaði félagsins. Það er alkunna að viðskiptasambönd, vörumerki, tengsl og annað slíkt hafi raunverulegt virði í öllum rekstri. Sambærilegur kostnaður er víða í hinum ýmsu atvinnugreinum, hvort sem um ræðir uppskrift að gaffalbitum eða notkun á vörumerki í sjávarútvegi.

Í öllu falli er Producer Fee sannanlega kostnaður sem í öllum heilbrigðum rekstri má telja til í tengslum við einstaka verkefni. Sagafilm mótmælir því harðlega að slíkur kostnaður myndi ekki stofn til endurgreiðslu.

Niðurstaða

Í ljósi alls ofangreinds lýsir Sagafilm því yfir þungum áhyggjum af frumvarpinu og biðlar til stjórnvalda að láta af ofanlöndum breytingum. Þess er ennfremur óskað, og það sérstaklega auglýst, að Sagafilm



er ávallt reiðubúið að ræða öll slík mál við stjórnvöld til að fyrirhugaðar breytingar megi vera bæði ríki og kvikmyndaiðnaðinum frekar til heilla en náðarhögg.

Ef frekari upplýsinga er óskað er sjálfsagt að leita til undirritaðs.

F.h. Sagafilm,
með vinsemd og virðingu,

A handwritten signature in blue ink, which appears to read "Jónas Margeir Ingólfsson". The signature is written over a horizontal line.

Jónas Margeir Ingólfsson, lögfr.