



Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Sent í Samráðsgátt

Reykjavík, 8. janúar 2021

Efni: Umsögn drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi (tilgreining kostnaðarliða, eftirlit o.fl.), mál nr. 269/2020

Samtök iðnaðarins (SI) og Samband íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK), aðildarsamtök SI, hér eftir „samtökin“, hafa tekið til umsagnar áform um breytingar á lögum nr. 43/1999, um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Samtökin fagna því að framlengja eigi lög um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar fram til ársins 2025. Í öðrum meginatriðum telja samtökin breytingatillögurnar í umræddum áformum til þess fallnar að skerða samkeppnishæfni Íslands á sviði kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerðar og leggjast gegn hluta þeirra. Samtökin lýsa yfir vonbrigðum með að ekkert samráð var haft við fulltrúa SI og SÍK við gerð frumvarpsins og skora á atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið að draga umræddar breytingar á fyrirkomulagi endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar til baka og eiga samráð við kvikmyndageininna um útfærslu á breytingum. Nánar verður gerð grein fyrir afstöðu samtakanna til einstakra atriða frumvarpsins í þessari umsögn.

Samtökin vilja benda á að nýlega var gefin út kvikmyndastefna til ársins 2030 en verkefnahópur um stefnuna var skipaður fulltrúum stjórnvalda og atvinnulífs og var honum ætlað að móta heildstæða stefnu fyrir kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu á Íslandi. Markmið stefnunnar er að íslensk kvikmyndagerð megi blómstra og dafna á komandi áratug. Henni er ætlað að styrkja íslenska menningu og tungu og sjálfsmynd þjóðarinnar, efla atvinnulífið og stuðla að sterku orðspori Íslands. Verkefnahópnum var falið að semja aðgerðaáætlun á grunni stefnunnar. Í stefnunni kemur fram að endurgreiðslukerfi kvikmyndagerðar á Íslandi þyki einfalt í notkun, skilvirkt og áreiðanlegt og jafnframt kemur fram að það þurfi að vera samkeppnishæft enda sé það afar mikilvægt íslenskri kvikmyndaframleiðslu. Þá er sérstaklega tekið fram að stefnt skuli að því að varðveita kosti kerfisins en jafnframt eigi að þróa það á þann veg að það standist alþjóðlega samkeppni á hverjum tíma. Telja samtökin að drög að frumvarpi til breytinga á lögum um endurgreiðslur gangi að hluta gegn þessum markmiðum.

Krafa um staðfestingu löggilts endurskoðanda (2. gr.)

Í annarri grein að drögum frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 5. gr. laganna og lagt til að sú undanþága sem nú gildir um kostnaðaruppgjör vegna endurgreiðslna sem nema lægri fjárhæð en 20 m.kr. verði afnumin. Með frumvarpinu er því lagt til að reikningar framleiðenda verði, óháð fjárhæð endurgreiðslu, staðfestir af löggiltum endurskoðanda.

Í greinargerð með frumvarpsdrögunum er vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2019 um endurgreiðslukerfi kvikmynda. Ein af tillögum Ríkisendurskoðunar var að auka þyrfti eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjöra kvikmyndaverkefna. Samtökin eru því fylgjandi en



telja þó mikilvægt að gæta meðalhófs. Ljóst er að kostnaður vegna endurskoðunar kostnaðaruppgjöra getur verið litlum framleiðslufyrirtækjum þungbær og þegar um minni verkefni er að ræða má ætla kostnaður vegna endurskoðunar sé hlutfallslega hár miðað við upphæð endurgreiðslunnar. Samtökin óska eftir því að tillagan verði endurskoðuð með það í huga.

Framleiðslukostnaður (3. gr.)

Í þriðju grein að drögum frumvarpsins er gert ráð fyrir nýrri grein í lögunum, grein 5a, um framleiðslukostnað. Með þessari nýju grein er nánar skilgreint hvaða kostnaður er endurgreiðsluhæfur samkvæmt lögunum. Samtökin mótmæla eftirfarandi þremur staflíðum sem snúa að kostnaði sem ekki telst vera hluti af stofni til endurgreiðslu og telja þá til þess fallna að flækja endurgreiðsluferfið, draga úr gagnsæi og skekkja hvata kerfisins verulega.

c. Kostnaður vegna lántöku s.s. vaxtagjöld, gengistap og annar kostnaður vegna fjármögnunar framleiðslu.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpsdrögum er tilgreint að markmiðið með ákvæðinu sé að skilja undan stofni til endurgreiðslu kostnað vegna fjármögnunar framleiðslu, svo sem ef framleiðsluverkefni eru mjög skuldsett eða ef kostnaður myndast vegna verklokatrygginga. Ljóst er að orðalagið í ákvæðinu sjálfu er mun víðtækara en athugasemd í greinargerð vísar til.

Samkvæmt orðanna hljóðan er ekki eingöngu verið að skilja undan stofni til endurgreiðslu kostnað vegna fjármögnunar framleiðslu í verkefnum sem eru mjög skuldsett. Hér er verið að undanskilja allan kostnað vegna lántöku og í dæmaskyni eru talin upp vaxtagjöld, gengistap og annar kostnaður vegna fjármögnunar framleiðslu.

Ljóst er að fyrirtæki í kvikmyndaframleiðslu fjármagna verkefni sín nánast undantekningarlaust að hluta með lántöku. Það er eðlilegt og algengt fyrirkomulag, bæði á sviði kvikmyndagerðar og í rekstri annarra fyrirtækja. Kostnaður vegna lántöku er því óhjákvæmilega hluti af framleiðslukostnaði. Engin rök eru færð fyrir því í greinargerð með frumvarpsdrögum hvers vegna slíkur kostnaður ætti ekki að mynda stofn til endurgreiðslu og þess ber að geta að Ríkisendurskoðun gerði ekki athugasemd við það, í skýrslu sinni, að fjármagnskostnaður teldist til stofns til endurgreiðslu.

Telja samtökin því eðlilegt að áfram skuli fjármagnskostnaður talinn með framleiðslukostnaði í skilningi laga um endurgreiðslur og í samræmi við lög um tekjuskatt enda órjúfanlegur hluti af framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsþátta.

d. Kaup á varanlegum rekstrarfjármunum eða eignum vegna framleiðslunnar, eða afskriftir.

Í d-lið 2. mgr. 3. gr. frumvarpsdraganna er kveðið á um að kaup á varanlegum rekstrarfjármunum eða eignum vegna framleiðslunnar, eða afskriftir, sé ekki hluti af stofni til endurgreiðslu. Í athugasemdum við ákvæðið segir að rökin baki þessu ákvæði séu þau að „endurgreiðslan beinist að áföllnum kostnaði við framleiðsluna, en eignamyndun framleiðslufélags sem nýst gæti fram á veginn í fleiri verkefnum geti ekki kallað á endurgreiðslu“.

Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að margvíslegur kostnaður sem fellur til við kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð, eins og leikmynd sem er kostnaðarsöm, getur fallið undir skilgreiningu sem varanlegur rekstrarfjármunur eða eign í bókhaldi framleiðslufyrirtækja. Má því áætla að sá kostnaður sem fellur til myndi, hið minnsta að



hluta, falla undir d-lið ákvæðisins og vera því undanskilinn stofni til endurgreiðslu. Hins vegar er hann í raun og sannarlega hluti af leikmynd og mun ekki vera nýttur sem rekstarfjármunur innan fyrirtækisins. Einnig má nefna harða diska sem keyptir eru fyrir eftirvinnslu til að hýsa það efni sem tekið er upp og verða ekki nýttir í neitt annað en þá tilteknu mynd eða sjónvarpsþátt.

e. 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.

Það er með öllu óljóst hvað er átt við með þessari breytingatillögu og ósamræmi virðist vera á milli tillögunnar og þeirra skýringa sem fylgja. Þá virðist ekki ríkja skilningur á hugtökunum stjórnunarkostnaður (e. overhead) skrifstofuhald framleiðanda (e. admin fees) og þóknun til framleiðanda (e. producers fee). Þar sem ekki er ljóst hvernig hugtökin eru notuð í frumvarpsdrögum verður ekki vísað beint til þeirra heldur almennt til tillögunnar.

Samtökin gera alvarlega athugasemd við umrædda breytingu. Með þessari tillögu eins og hún kemur fyrir er verið að draga úr hvata fyrirtækja til að stofna til launþegasambands þar sem eingöngu laun verktaka sem ráðnir eru inn í verkefni geti flokkast undir endurgreiðslu. Á sama tíma mun þessi breyting stuðla að því að fastráðnir starfsmenn framleiðslufyrirtækja missi fasta vinnu sem er með öllu ótækt og getur ekki hafa átt að vera markmið breytinganna. Hér er einnig verið að draga úr hvata fyrirtækja til þess að fjárfesta í tækjum til framleiðslunnar og þess í stað hvetja fyrirtæki til að leigja tæki, í auknum mæli. Getur slíkur hvati haft óæskileg áhrif á iðnaðinn og eftir atvikum hækkað framleiðslukostnað einstakra fyrirtækja. Þarf hér sérstaklega að líta til eftirvinnslu en sum kvikmyndaframleiðslufyrirtæki hafa fjárfest töluvert í tækjabúnaði til að geta sinnt þeim hluta framleiðslunnar sjálf.

Einnig virðist sem umræddri breytingu sé ætlað að undanskilja frá endurgreiðslu alla þá vinnu og kostnað sem fellur til innan fyrirtækja við gerð kvikmyndaverka á borð við skrifstofukostnað og kostnað við bókhald og lögfræðipjónustu auk alls framlags fyrirtækja við að koma verkefnum af stað í framleiðslu.

Þessar breytingar munu bæði flækja endurgreiðsluferfið og leiða til breytinga á rekstri stærri framleiðslufyrirtækja sem hafa lagt kapp á að ráða starfsfólk og innhýsa verkefni. Mun þetta knýja fyrirtæki til að útvista í auknum mæli þeirri þjónustu sem þau þurfa á að halda til að framleiða kvikmyndaverk. Minnkar hvati til að fastráða starfsfólk enda fyrirséð að kostnaður sem hlýst af því starfsfólki fæst ekki reiknaður inn í stofn til endurgreiðslu.

Samtökin leggja áherslu á að endurgreiðslur til kvikmyndagerðar á Íslandi, sem hafa margsannað gildi sitt, byggi á skilvirku og einföldu kerfi. Samtökin taka undir mikilvægi þess að bæta eftirlit með lögunum en telja þó að ávallt þurfi að gæta meðalhófs sem felur í sér að stjórnvöld eigi að velja vægustu leið að því markmiði sem stefnt er. Framangreindar breytingatillögur frumvarpsdraganna geta haft verulega neikvæð áhrif á kvikmyndaframleiðslu og eru til þess fallnar að draga úr samkeppnishæfni íslensks kvikmyndaiðnaðar. Hafa verður í huga að kostnaður við laun og aðföng er hár hér á landi í alþjóðlegum samanburði og með því að þrengja að skilgreiningu á hvað fellur undir endurgreiðslu má færa rök fyrir því að kerfið hér á landi verði ósamkeppnishæft. Einnig vilja samtökin gera alvarlegar athugasemdir við að ekkert mat virðist hafa verið lagt á áhrif þessarra breytingatillagna á kvikmyndaiðnaðinn nema



að því leyti að það sé líklegt að einstök verkefni fái lægri endurgreiðslur. Er slíkt mat ófullnægjandi þegar svo viðamiklar breytingar eru lagðar til.

Að lokum vilja samtökin benda á að það skýtur skökku við að veikja kvikmyndaiðnað á Íslandi á sama tíma og atvinnuleysi er í sögulegum hæðum. Hvatarnir sem ofangreindar breytingar hefðu í för með sér yrðu atvinnuleytandi á tímum þar sem brýnt er að fjölga störfum. Þvert á móti telja samtökin skynsamlegt að skoða tímabundna hækkun á endurgreiðsluhlutfalli til að skapa störf og útflutningstekjur og hafa nú þegar hafið samtal við ráðuneytið þess efnis.

Samtökin ítreka að endingu áskorun til ráðuneytisins um að eiga samráð við kvikmyndageininna um hvers kyns viðamiklar breytingar sem eru fyrirhugaðar á núverandi endurgreiðslukerfi.

Virðingarfyllst,

Sigríður Mogensen
sviðsstjóri hugverkasviðs SI

Lilja Ósk Snorradóttir
formaður SÍK