

Minnisblað

Dags. 8. desember 2011

Til: Atvinnuveganefndar
Frá: Iðnaðarráðuneyti
Efni: Upplýsingar um kvikmyndaendurgreiðslur skv. lögum nr. 43/1999

1. Bakgrunnsupplýsingar – þróun síðustu ára og helstu einkenni kerfisins

Lýsing á meginþingum kerfisins

Endurgreiðslur til framleiðslu kvikmynda hér á landi fara fram á grundvelli laga nr. 43/1999.

Endurgreiðslukerfið byggir á því að iðnaðarráðuneytið veitir framleiðanda efnis vilyrði fyrir endurgreiðslu gegn því að gild umsókn hafi borist ráðuneytinu. Þegar framleiðsla er lokið sendir framleiðandi staðfestingu á að skilyrði laganna hafi verið uppfyllt og þá koma 20% framleiðslukostnaðar verkefnisins til endurgreiðslu.

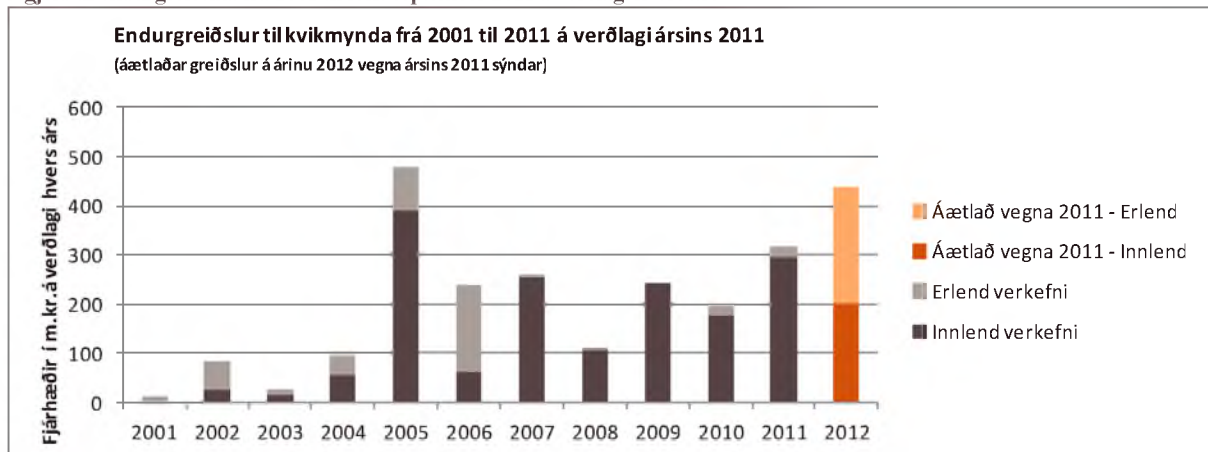
Í lögnum er gert ráð fyrir að fresta megi greiðslu ef fjárheimildir eru ekki til staðar, en þó er skylt að standa við þau vilyrði sem hafa verið gefin út.

Yfirlit yfir þróun útgjalda síðustu ár

Myndin að neðan sýnir fjárhæðir endurgreiðslna síðustu ár þar sem greint er á milli innlendra og erlendra verkefna. Þar sést að endurgreiðslur geta verið nokkuð breytilegar milli ára.

Á árinu 2005 kom t.d. kúfur í innlenda kvikmyndaframleiðslu en árið eftir var aðeins lokið við tvö verkefni. Það ár voru þrjú erlend verkefni framleidd á Íslandi og var kvikmyndin „Flags of our fathers“ stærst þeirra. Það ár var meira en 75% endurgreiðslna það ár var vegna erlendra verkefna.

Útgjöld til endurgreiðslna frá 2001 til loka september 2011 á verðlagi hvers árs



Á þessu ári má sjá skýr merki um mikla aukningu í kvikmyndagerð. Í lok septembermánaðar höfðu 315 m.kr. verið endurgreiddar og þá var öllum greiðslum hætt þangar til fjárveitinga hafði verið aflað. Á þeim tíma var útlit fyrir að greiðsluskuldbindingar til loka árs gætu numið um 400 m.kr. til viðbótar. Grafið sýnir skuldbindingu þeirra verkefna sem þegar hafa skilað inn uppgjörum til iðnaðarráðuneytis, en vitað er að verkefni eru þegar í vinnslu sem munu skila uppgjörum í janúar 2012 geta skapað skuldbindingar sem nema um 100 m.kr. til viðbótar.

Skýring á aukningu kvikmyndagerðar á árinu 2011 er tvíþætt. Annars vegar er um að ræða mikla aukningu í innlendum verkefnum. Þar hafa framleiðendur lokið mörgum verkefnum sem hafa t.d. tafist í vinnslu vegna vandkvæða við fjármögnun vegna efnahagsástands síðustu ára. Því má segja að í samhengi innlendra verkefna sé um snjóhengju að ræða á árinu 2011 en ekki viðvarandi aukningu í umsvifum.

Hins vegar er um að ræða aukningu í erlendum verkefnum miðað við fyrri ár. Skuldbindingar vegna erlendra verkefna á árinu 2011 geta numið um 200 m.kr. sem er hærri fjárhæð en nokkru sinni síðan endurgreiðslur hófust í þessu kerfi og tífalt hærri fjárhæð en árið áður. Vegna skorts á fjárheimildum er þó ekki ráðgert að þessar skuldbindingar komi til greiðslu fyrir eftir að fjárheimildir vegna ársins 2012 hafa verið samþykktar.

Horfur á árinu 2012

Á árinu 2012 er aðeins útlit fyrir að 2-3 innlend kvikmyndaverkefni verði í framleiðslu og fjárhæð endurgreiðslu vegna þeirra dragist því verulega saman milli ára. Áhugi erlendra framleiðenda virðist þó vera að aukast og það er von til þess að þeirra þáttur haldi áfram að vaxa. Sem dæmi um það má nefna að tókur á erlenda verkefnum „Game of thrones“ hafa staðið yfir í desember og mun að óbreyttu kalla á endurgreiðslu upp á um 40 m.kr. í janúar á næsta ári.

Yfirlit yfir verkefni sem skila inn uppgjöri árið 2011 en koma til greiðslu á árinu 2012

Taflan að neðan sýnir þau verkefni sem hafa skilað inn fullnaðaruppgjöri eftir að útborgunum ársins 2011 var hætt og hafa því myndað greiðsluskuldbindingu fyrir iðnaðarráðuneytið en munu ekki koma til útborgunar fyrir en fjárheimildir hafa verið veittar.

Áætlaðar skuldbindingar ársins 2011 til greiðslu í upphafi árs 2012

Dags	Nafn verkefnis	Tegund verkefnis	Velta (ISK)	endurgreiðsla (ISK)
Erlend verkefni				
okt.11	Nova Zembla	Kvikmynd	165,5	32,9
des.11	Latibær - PBS (erlent eignarhald/fjármögnun)	Sjónvarpsþættir	191,0	13,3
des.11	Prometheus	Kvikmynd	720,0	100,0
Samtals erlent			1.077	146
Innlend verkefni				
nóv.11	Hetjur Valhallar - Þór	Teiknimynd	844,0	159,0
okt.11	Last days of the Arctic	Heimildamynd	77,0	14,0
nóv.11	Norð Vestur	Heimildamynd	142,0	1,3
nóv.11	Sveppi og töfraskápurinn	Kvikmynd	117,0	17,4
des.11	Hæ Gosi	Sjónvarpsþættir	95,0	14,0
Samtals innlent			1.275	206
Samtals síðasti ársfjórðungur 2011			2.352	352

Taflan sýnir að á síðasta ársfjórðungi ársins 2011 er þess vænst að skuldbindingar upp á um 350 m.kr. hefðu komið til greiðslu ef fjárheimildir hefðu verið til staðar. Vegna þeirra hefur þegar verið ráðist í verkefni upp á um 2,3 ma.kr. Þar af er um 1,1 ma.kr. fjármagnaður af erlendum aðilum.

Til viðbótar er gert ráð fyrir að sjónvarpsþátturinn „Game of thrones“ verði tekinn upp á Íslandi í desember með veltu upp á u.þ.b. 250 m.kr. (endurgreiðsla upp á ríflega 40 m.kr.) en gert er ráð fyrir að uppgjöri vegna þess verkefnis verði skilað í janúar 2012. Önnur stór verkefni sem gert er ráð fyrir að muni skila inn uppgjörum í janúar 2012 er kvikmyndin Djúpið (Baltasar Kormákur leikstýrir) og sjónvarpsþættirnir Heimsendir (sýndir á Stöð 2 í vetur). Skuldbinding vegna þessara verkefna kemur til viðbótar við þau verkefni sem sýnd eru í töflunni að framan.

Heildarfjárhæð skuldbindinga í janúar 2012 getur því numið um 450-500 m.kr. þegar teknar eru saman skuldbindingar sem eru þegar viðurkenndar og greiðslu hefur verið frestað, og þær sem vænt er að myndist með skilum fullnaðaruppgjöra í janúar 2012.

2. Efnahagsleg áhrif - velta að baki endurgreiðslum

Við mat á áhrifum síðustu breytinga laganna var gengið út frá því að 20% endurgreiðsla fæli ekki í sér viðbótarútgjöld fyrir ríkissjóð þar sem skattar og skyldur áttu að skila sambærilegri fjárhæð til ríkisins og sem nam endurgreiðslunni. Athugun benti til þess að um nokkurn afgang gæti verið að ræða við 14% endurgreiðsluhlutfall en við 20% gætu tekjur ríkisins farið nærri því að vera til jafns við skuldbindingar vegna laganna.

Mat á efnahaglegum áhrifum endurgreiðslukerfis er viðameira verkefni en sett verður fram í þessu minnisblaði en gert er ráð fyrir að vinna frekari greiningu á því efni. Þar má nefna að Hagfræðistofnun hefur tekið að sér að taka saman minnisblað á grundvelli fyrri greiningar, óháður aðili mun fara yfir bókhaldsupplýsingar vegna verkefna og dr. Ágúst Einarsson mun taka saman minnisblað um endurgreiðslukerfið.

Hér á eftir verða teknar saman upplýsingar sem byggja á upplýsingum frá framleiðslufyrirtækjum tveggja erlendra verkefna á árinu 2011 og settar fram upplýsingar um veltu og áhrif á ríkisfjármál. Auk þess verður litið til þess hvaða áhrifa megi vænta að það hafi að hætta styrkjakerfinu eða draga úr vissu aðila um að stjórnvöld standi að baki því með fjárveitingum.

Mat á áhrifum endurgreiðslna vegna erlendra verkefna á árinu 2011 á stöðu ríkissjóðs

Nova Zembla - Hollensk kvikmynd

Mat á áhrifum endurgreiðslna á stöðu ríkissjóðs vegna þeirra erlendu verkefna sem tekin hafa verið upp hér á landi á árinu 2011 bendir til þess að nettóáhrif á stöðu ríkissjóðs séu jákvæð.

Kvikmyndin Nova Zembla er dýrasta kvikmynd sem Hollendingar hafa ráðist í og velta framleiðslunnar sem kemur til frádráttar á Íslandi vegna þess verkefnis nam um 165 m.kr. Endurgreiðsla vegna verkefnisins nam um 33 m.kr.

Upplýsingar frá framleiðslufélaginu sýna að opinber gjöld vegna verkefnisins (óendurkræfur virðisaukaskattur, staðgreiðsla og tryggingagjald) geti numið meira en 60 m.kr. Það þýðir að þegar endurgreiðsla að fjárhæð ríflega 30 m.kr. vegna framleiðslunnar kemur til greiðslu í janúar 2012 hefur ríkissjóður þegar innheimt nærri tvöfalda þá fjárhæð.

Prometheus - kvikmynd í leikstjórn Ridley Scott

Gert er ráð fyrir að velta verkefnisins hér á landi hafi numið um 750 m.kr. en endurgreiðslan geti numið um 100 m.kr.

Samantekt á fjárhæð opinberra gjalda frá framleiðanda bendir til þess að skattar og opinber gjöld sem ríkissjóður hefur innheimt áður en til endurgreiðslu kemur nemi um 150 m.kr. Það þýðir að nettóstaða ríkisins vegna þessa er jákvæð eftir endurgreiðslu.

Áhrif þess ef endurgreiðslukerfinu verður hætt

Það endurgreiðslukerfi sem er við lýði hérlendis er svipað því sem mörg Evrópulönd hafa innleitt. Telja má að þetta kerfi sé forsenda þess að fá erlend kvikmyndaverkefni til landsins.

Erlendir kvikmyndaframleiðendur héldu að sér höndum að koma með verkefni til Íslands eftir hrun m.a. vegna „Íslandsáhættunnar“ en nú virðist sem hreyfing sé að komast á þessi mál á ný og betur gangi að laða verkefni til landsins.

Öll óvissa um hvort kerfið muni halda áfram og njóti stuðnings stjórnvalda er líklegt til þess að draga úr áhuga erlendra aðila á að koma með verkefni til landsins. Tafir á greiðslum til erlendra aðila gætu haft svipuð áhrif ef talið er að stjórnvöld styðji ekki við verkefnið.

3. Fjárheimildir til endurgreiðslna

Yfirlit yfir stöðu fjárheimilda 2011

Fjárheimildir á árinu 2011 vegna endurgreiðslna til kvikmyndagerðar nema tæpum 200 m.kr. Þar af eru 157 m.kr. tilkomnar vegna fjárheimilda ársins en um 40 m.kr. er flutt heimild frá fyrra ári. Í fjárukalögum 2011 var samþykkt 120 m.kr. heimild vegna þessa. Fjárheimild ársins 2011 nemur því um 320 m.kr.

Við lok september 2011 höfðu 315 m.kr. þegar verið greiddar út. Þá voru greiðslur stöðvaðar og þar sem ekki var heimild fyrir frekari útborgunum. Á síðasta ársfjórðungi er gert ráð fyrir að uppgjörum verði skilað sem skapi um 350 m.kr. greiðsluskuldbindingu til viðbótar.

Taflan að neðan sýnir greiðslur ársins 2011 eftir ársfjórðungum og þau verkefni sem hafa skilað (eða gert er ráð fyrir að skili) fullgildum uppgjörum á árinu 2011. Skuldbindingar ársins á þann mælikvarða nema því tæplega 670 m.kr.

Til þess að standa að fullu við skuldbindingar ársins 2011 vantar um 350 m.kr. sem gert er ráð fyrir að komi sem heimild á fjárlögum ársins 2012. Taflan að neðan sýnir þetta sambengi.

Staða fjárlagaliðar 11-251 - endurgreiðslur til kvikmyndagerðar

	Fjárhæð í m.kr.
Endurgreiðslur ársins 2011 eftir ársfjórðungum	
Ársfjórðungur 1	53,4
Ársfjórðungur 2	119,2
Ársfjórðungur 3	142,1
Áætlaðar skuldbindingar sem falla til á ársfjórðungi 4 – greitt í jan.12	352,0
Samtals skuldbinding vegna ársins 2011	666,6
Fjárheimildir á árinu 2011	
Fjárheimild ársins 2011	157
Fluttar heimildir frá fyrra ári	39,7
Heimild í FAUK 2011	120
Samtals fjárheimildir - greitt á árinu 2011	316,7
Til greiðslu 2012 vegna 2011	349,9

Staða fjárheimilda 2012

Útlit er fyrir að fjárheimildir ársins 2012 verði 400 m.kr. Eftir greiðslu skuldbindinga ársins 2011 verða því 50 m.kr. til ráðstöfunar.

Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að verkefni sem hafa þegar fengið vilyrði og munu ljúka vinnslu eða koma til sýningar snemma árs muni skila inn uppgjörsupplýsingum í janúar. Áætlun um skuldbindingar vegna þeirra verkefna nema um 100 m.kr. og því er ljóst að fjárheimildir duga ekki nema fyrir vilyrðum frá árinu 2011.

4. Viðauki – töflur yfir verkefni ársins 2011

Tafla yfir greidd verkefni – frá janúar til september 2011

Dags	Nafn verkefnis	ISK m.kr.	Tegund verkefnis	Innlent / erlent
jan.11	Mér er gamanmál	9,4	Sjónvarpsþættir	Innlent
jan.11	Gannon og Wyatt	3,0	Heimildamynd	Erlent
feb.11	Orói	18,8	Kvikmynd	Innlent
mar.11	Borgríki	10,6	Kvikmynd	Innlent
mar.11	Music Borealis	1,2	Kvikmynd	Erlent
mar.11	Fiskur í mynd	4,6	Sjónvarpsþættir	Innlent
mar.11	Hæ gosi	5,7	Sjónvarpsþættir	Innlent
mar.11	Okkar eigin Osló	26,5	Kvikmynd	Innlent
apr.11	Hlemmavídeó	26,0	Sjónvarpsþættir	Innlent
apr.11	Sumarlandið	21,1	Kvikmynd	Innlent
apr.11	Race to the South Pole	9,7	Kvikmynd	Erlent
maí.11	Kóngavegur	10,6	Kvikmynd	Innlent
jún.11	Tími nornarinnar	25,4	Sjónvarpsþættir	Innlent
júl.11	Mannasiðir Gillz	5,2	Sjónvarpsþættir	Innlent
júl.11	Volcano	31,7	Kvikmynd	Innlent
júl.11	Ferð til fjár	1,6	Sjónvarpsþættir	Innlent
júl.11	Makalaus	13,8	Sjónvarpsþættir	Innlent
sep.11	Latibær Extra	11,8	Sjónvarpsþættir	Innlent
sep.11	Roðlaust og beinlaust	1,2	Heimildamynd	Innlent
sep.11	Pressa 2	22,7	Sjónvarpsþættir	Innlent
sep.11	Hamingjan sanna	5,5	Sjónvarpsþættir	Innlent
sep.11	Wegener	5,5	Heimildamynd	Erlent
sep.11	Rokland	30,0	Kvikmynd	Innlent
sep.11	Hrafnar, sóleyjar og myrra	12,9	Kvikmynd	Innlent
	Samtals	314,6		

Tafla yfir áætlaðan kostnað – skuldbindingar frá október til desember 2011

Dags	Nafn verkefnis	ISK m.kr.	Tegund verkefnis	Innlent / erlent
Umsóknir sem hafa þegar borist				
okt.11	Nova Zembla	32,9	Kvikmynd	Erlent
okt.11	Last days of the Arctic	14,0	Heimildamynd	Innlent
nóv.11	Norð Vestur	1,3	Heimildamynd	Innlent
nóv.11	Sveppi og töfraskápurinn	17,4	Kvikmynd	Innlent
nóv.11	Hetjur Valhallar - Þór	159,0	Teiknimynd	Innlent
Umsóknir sem eru væntanlegar á árinu				
nóv.11	Prometheus	100,0	Kvikmynd	Erlent
des.11	Hæ Gosi 2	14	Sjónvarpsþættir	Innlent
des.11	Latibær - PBS	13,3	Sjónvarpsþættir	Innlent/erlent
	Samtals áætlað	352		



6. desember 2011

Minnisblað um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar

Yfirleitt má segja að stuðningur við einstakar atvinnugreinar umfram aðrar sé ósæskilegur, nema sérstök rök komi til. Með því að hygla einum sérstaklega er verið að taka fram fyrir hendurnar á fólki sem yfirleitt veit best hvað því er fyrir bestu. Stuðningur sem ekki hvílir á neinum rökum leiðir til óhagkvæmni og dregur úr velsæld.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá árinu 2006 er bent á að tvenn meginrök geti hugsanlega réttlætt stuðning stjórnvalda við kvikmyndagerð. Annars vegar þau að um sé að ræða stuðning við atvinnugrein sem sé að slíta barnskónum og hins vegar byggða- og landkynningarsjónarmið. Fyrirnefndu rökkin eru stundum nefnd uppeldisrök fyrir opinberum stuðningi. Þá er litið svo á sem stuðningur stjórnvalda geti verið mikilvægur til þess að staðbundin framleiðslan nái þeim styrk sem nauðsynlegur sé til þess að framleiðslan geti staðið á eigin fótum í framtíðinni. Í síðara tilvikinu má greina á milli aðgerða sem miða að því að nýta þau staðbundnu aðföng, sem til staðar eru og ekki er hægt að flytja úr stað, svo sem náttúrufergurð, og aðgerða er snúa að beinni landkynningu. Að auki hafa aðgerðir sem miða að því að auka komur útlendinga utan háannatíma í för með sér betri nýtingu innviða í ferðaþjónustu. Þá má benda á að kvikmyndir hafa ákveðið menningargildi og stjórnvöld hafa að margra mati ákveðnum skyldum að gegna gangvart menningu. Í skýrslunni er beitt svokallaði hlutajafnvægisgreiningu sem felur í sér að leitast er við að meta efnahagslega þýðingu kvikmyndagerðar og starfsemi henni tengdri í hagkerfinu við ríkjandi aðstæður. Í þessu felst ekki að litið sé svo á að engin atvinnustarfsemi önnur hefði getað komið í stað kvikmyndagerðar. Þvert á móti er full ástæða til að ætla að þeir sem vinna beint eða óbeint að kvikmyndagerð hefðu í mörgum tilvikum fengið starf á öðrum vettvangi. Þjóðfélagið hefði þá þróast með öðrum hætti með annarri nýtingu framleiðsluþátta. Þegar vel árar og atvinnuleysi er lítið, eins og lengst af hefur verið á Íslandi, verður því fyrst og fremst að líta til þess hvort sú atvinnugrein sem styrkt er skili meiri virðisauka og hagvexti en aðrar greinar. Á tímum atvinnuleysis geta mál vissulega horft öðru vísi við, þar eð þá verður einnig að líta til þess hvort þeir sem vinna við hina styrktu atvinnugrein hefðu ella verið án vinnu.

Árið 2004 var veitt vilyrði fyrir kostnaðarendurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar hér á landi sem nam tæplega 170 milljónum kr. Hins vegar má ætla að skattgreiðslur frá einkageiranum, sem tengdust þeim kvikmyndum sem hlutu þessar endurgreiðslur, hafi numið um 300 milljónum kr. Ríkissjóður var því að öllum líkindum ekki að bera byrði vegna þessara styrkja árið 2004.

Aflað var gagna frá kvikmyndafyrirtækinu Truenorth um kostnað og skattgreiðslur vegna tveggja erlendra kvikmynda sem að hluta til voru teknar hérlendis. Myndin *Flags of our fathers* var tekin 2005 og myndin *Prometheus* árið 2011. Áætluð staðgreiðsla og tryggingagjald vegna fyrirnefndu myndarinnar nam 172, 5 milljónum kr. og 12% endurgreiðsla 103,7 milljónum kr. Áætluð staðgreiðsla og tryggingagjald vegna síðarnefndu myndarinnar nam 140,2 milljónum kr. og 20% endurgreiðsla 103,7 milljónum kr. Í báðum þessum tilfellum virðast þannig tekjur ríkissjóðs hafa verið umfram endurgreiðslur.

Hér verður þó að hafa tvennt í huga. Annars vegar hvort þessar myndir hefðu verið teknar upp hérlendis ef þessara styrkja hefði ekki notið við, og ef ekki, hvort önnur verkefni á sviði kvikmyndagerðar hefðu komið í þeirra stað. Hins vegar hvort styrkirnir hefðu skilað sama ávinningi – bæði fyrir hagkerfið í heild og ríkissjóð – ef þeim hefði verið veitt til annarra atvinnugreina. Tímans vegna gefst ekki tóm til að greina þessi atriði frekar.

Dr. Ágúst Einarsson prófessor
19. nóvember 2011

Minnisblað til Katrínar Júlíusdóttur iðnaðarráðherra um endurgreiðslu á kostnaði við kvikmyndagerð

Það eru margar ástæður fyrir stjórnvöld að halda áfram þeirri endurgreiðslu á kostnaði við kvikmyndagerð sem hefur verið í lögum um tíma og nemur nú 20%. Þetta form á stuðningi stjórnvalda hefur reynst vel enda er þessi aðferð notuð víða og sums staðar er hlutfall endurgreiðslu hærra en er hér. Þessi aðferð hefur leitt til þess að margar kvikmyndir hafa verið teknar upp að hluta til hérlendis fyrir forgöngu erlendra aðila. Nú orðið er erfitt að greina á milli innlendra og erlendra kvikmynda enda er fjármögnun kvikmynda í miklu meira mæli fjölþjóðleg en var áður. Sjóðir Evrópusambandsins (Media) og Evrópuráðsins (Eurimages) hafa til að mynda undanfarin ár styrkt kvikmyndagerð hérlendis um álíka fjárhæð og nemur endurgreiðslunni á kostnaði og eru þessi framlög langt umfram það sem Íslendingar leggja til þessara sjóða. Þessi mikla þátttaka í fjármögnun erlendis frá undirstrikar mikilvægi kvikmyndaiðnaðarins í gjaldeyrisöflun.

Stjórnvöld eiga að tryggja öfluga innviði fyrir atvinnulífið, þar með talið fyrir kvikmyndagerð. Auk þess eiga stjórnvöld að styðja kvikmyndagerð sérstaklega þar sem menningarleg gæði eru verðleikavörur. Þessi gæði hafa jákvæð ytri áhrif og eru grundvöllur í framleiðslu þar sem nokkurra hlutfallslegra yfirburða gætir í skapandi atvinnugrein sem stendur andspænis mikilli eftirspurn.

Stjórnvöld eiga að styðja kvikmyndagerð þar sem hún leiðir til betri og fjölbreyttari menntunar í atvinnulífinu og stuðlar að klasamyndun og ytri stærðarhagkvæmni sem lækkar kostnað. Með því getur kvikmyndagerð orðið ein af mikilvægari atvinnugreinum okkar ef rétt er á spöðum haldið. Kvikmyndir eru öflugasta tækið okkar til landkynningar og hefur bein áhrif á ferðapjónustu og skapar miklar tekjur, þ.á.m. gjaldeyristekjur og skatttekjur. Eðli landkynningar sem samgæða gera það að verkum að hlutverk stjórnvalda verður hér sýnu mikilvægara og er samspil kvikmynda og ferðapjónustu gríðarlega mikilvægt.

Stjórnvöld eiga að styðja kvikmyndgerð þar sem hún er mikilvægur hluti menningar okkar sem þarf að vera öllum jafn aðgengileg auk þess sem kvikmyndir varðveita sögu okkar og menningu mjög vel. Kvikmyndir hafa mikil áhrif á vinnumarkaði og þegar erlend kvikmyndafyrirtæki koma til landsins til að taka upp myndir hefur það góð efnahagsleg áhrif, einkum á landsbyggðinni. Kvikmyndir geta því verið liður í öflugri byggðastefnu og verið vaxtarbroddur á svæðum utan höfuðborgarsvæðisins en þar vantar fjölbreyttari

atvinnustarfsemi, enda landið stórt og þjóðin fámenn. Í kvikmyndaiðnaði eru því fjölmörg sóknarfæri fyrir landsbyggðina.

Það má skipta efnahagssumsvifum í kvikmyndagerð í bein, óbein og afleidd áhrif, bæði í formi starfa og efnahagssumsvifa. Í kvikmyndaiðnaði eru 750 ársverk og árleg velta kvikmyndaiðnaðar er 10,5 milljarðar kr. Tekjur ríkisins vegna þessara umsvifa eru 1,9 milljarðar kr. á ári. Tekjur ríkisins vegna erlendra ferðamanna sem ákveða Íslandsferð vegna áhrifa kvikmynda eru 2,1 milljarðar kr. á ári. Samtals eru tekjur ríkisins vegna kvikmynda um 4 milljarðar kr. á ári en framlög í Kvikmyndasjóð Íslands og í endurgreiðslu á kostnaði eru 640 milljónir kr. á ári þannig að ávinningur ríkisins vegna kvikmynda er um 3,4 milljarðar kr. á ári. Því er ljóst að aukin umsvif í kvikmyndaiðnaði er góð fjárfesting fyrir ríkisvaldið auk þess sem þau auka fjölbreytni og dýpt í menningu Íslendinga.

Bein áhrif kvikmynda á ferðaþjónustu og þar með viðbótartekjur fyrir opinbera aðila eru mjög mikil. Ferðaþjónusta er vaxandi atvinnugrein hérlendis og hún aflar mjög mikils gjaldeyris, sem stendur undir mikilli verðmætasköpun í landinu, og umsvif í ferðaþjónustu eru mikilvægur þáttur í tekjuöflun ríkisins. Flestir erlendir ferðamenn sem ferðast til landsins þekkja til íslensks myndefnis, hvort sem það eru kvikmyndir, sjónvarpsvarpsþættir eða myndrænar auglýsingar um landið.

Störf í kvikmyndaiðnaði eru flest mjög sérhæfð og þau eru víða, m.a. í framleiðslu á myndrænu efni, í dreifingu, við sýningar í kvikmyndahúsum og í myndbandaleigum. Auk þess eru störf sem tengjast kvikmyndum í auglýsingageiranum, í opinberri þjónustu, eins og í Kvikmyndamiðstöð Íslands og í söfnum, í sjónvarpsstöðvum í opinberri eigu og í einkaeigu. Þessu til viðbótar eru störf sem tengjast óbeint kvikmyndum við að afla aðfanga frá öðrum fyrirtækjum eins og gistihús, flutningar og veitingahús og ýmiss konar þjónusta við kvikmyndaiðnaðinn.

Kvikmyndir og sjónvarpsþættir haft mikil áhrif á þá ákvörðun útlendinga að ferðast til landsins, m.a. vegna þeirrar náttúrufegurðar sem þar sést. Margir ferðamenn vilja einnig oft fara á þá staði þar sem stórmyndir eru teknar. Þannig varð þrífleikurinn um *Hringadróttinssögu*, sem tekinn var upp á Nýja-Sjálandi, til þess að kippur kom í aðsókn ferðamanna þangað og margs konar iðnaður skapaðist í kjölfar þeirra geysivinsælu kvikmynda.

Þessu til viðbótar eru hin efnahagslegu áhrif sem taka erlendra kvikmynda hér á landi hefur í för með sér en þeim fylgja mikil umsvif sem skipta miklu máli. Þannig hlaupa útgjöld erlendra kvikmyndafyrirtækja, sem taka stórmynd upp að hluta til hér á landi, á hundruðum milljóna króna. Auk þess eru tókustaðir slíkra erlendra kvikmynda oftast á landsbyggðinni þar

sem einkenni íslenskrar náttúrufergurðar eru nýtt. Umsvif stórmynda, sem hafa verið teknar upp við Jökulsárlón, Grindavík og Dettifoss, hafa verið mjög mikil og orðið lyftistöng fyrir fámenn byggðarlög sem eru nærri slíkum tókustöðum.

Stuðningur opinberra aðila við kvikmyndagerð er ekki gerður til að vernda nýiðnað í uppbyggingarfasa heldur er hér um hluta af menningarstefnu margar ríkja, m.a. til að vernda sjálfsmýnd sína með öflugum og nútímalegum miðli, gæta að sérkennum þjóða og mynda mótvægi við flóði erlendra sjónvarpsþátta og kvikmynda. Stefna flestra stjórnvalda í Evrópu er að styrkja kvikmyndaiðnað, m.a. til að verjast yfirþyrmandi áhrifum bandarískra kvikmynda en einnig til að stuðla að jákvæðum ytri áhrifum í mikilvægri atvinnugrein.

Frá upphafi kvikmynda hérlendis árið 1906 til ársins 1980 voru framleiddar þrjátíu og sex kvikmyndir en frá árinu 1980 til ársins 2011 voru þær eitt hundrað sjötíu og fjórar talsins. Gríðarleg gróska hefur því verið í kvikmyndagerð síðustu þrjá áratugin. Íslenskar kvikmyndir og íslenskir kvikmyndagerðarmenn hafa unnið til fjölmargra virtra verðlauna víða um heim undanfarin ár. Á heimsvísu eru íslenskar kvikmyndir og íslenskt kvikmyndafólk vel þekkt í kvikmyndageiranum.

Kvikmyndalístin er mikilvægur þáttur í menningu Íslendinga og er hún umtalsverður hluti af skapandi atvinnugreinum með tengsl við fjölmörg svið efnahagslífsins. Sköpun í kvikmyndum er jafnsett annarri listrænni sköpun og þar verður til efnahagslegt og menningarlegt virði sem endurspeglar fjárhagslegt og fagurfræðilegt verðmæti.

Skapandi atvinnugreinar verða ráðandi atvinnugreinar 21. aldarinnar. Upplifunariðnaðurinn, sem kvikmyndir teljast til, er stærsti atvinnuvegur heims og kvikmyndagerð getur orðið kjölfestuatvinnuvegur Íslendinga á 21. öldinni. Hagræn umsvif menningar eru mikil hérlendis. Framlag menningar til landsframleiðslunnar er um 4% og um fjórðungur af vinnuafli landsmanna er í skapandi atvinnugreinum. Samspil efnahags og menningar fer sífellt vaxandi. Sóknarfæri í þessum geira eru því gríðarleg ef rétt er á málum haldið.

Menningarneysla hérlendis er mjög mikil í alþjóðlegum samanburði og til að mynda mun meiri en er á öðrum Norðurlöndum. Aðsókn að kvikmyndahúsum hér á hvern íbúa er sú mesta í heiminum sem skapar margvísleg tækifæri í kvikmyndaiðnaði. Þessi frjósami jarðvegur felur í sér mikil sóknarfæri í heimi breyttra atvinnuvega.

Eftirspurn eftir kvikmyndum er mikil á heimsvísu og fer vaxandi. Það mun vanta gott myndrænt efni í framtíðinni og í því felast tækifæri auk þess sem eftirspurn eftir kvikmyndum eykst með miklu kvikmyndaáhorfi. Stafræn framleiðsla og teikniforrit, hafa stóraukið möguleika í gerð kvikmynda. Leiknir sjónvarpsþættir að erlendri fyrirmynd, t.d. spennuþættir,

hafa aukist verulega. Slík þáttagerð gæti orðið mikilvæg útflutningsvara eins og raunin hefur orðið hjá Bandaríkjamönnum, Bretum, Dönum og Svíum svo dæmi séu nefnd.

Hlutfallslegir yfirburðir Íslendinga í kvikmyndagerð, eins og sérstök náttúrufegurð og stórbrotið landslag, geta nýst mjög vel í kvikmyndaframleiðslu og hæft og vel menntað starfsfólk leiðir til lækkandi framleiðslukostnaðar með tímanum. Samþjöppun kvikmyndastarfsemi á afmörkuðum landsvæðum, ásamt tilheyrandi þekkingarflakki og klasamyndun, getur leitt til mikillar hagkvæmni og hér hefur byggst upp slík sérþekking í kvikmyndaframleiðslu eins og gerst hefur í sjávarútvegi og í tölvuleikjaiðnaði. Fyrir fjölbreytni efnahagslífs er þetta mikilvæg þróun. Það bendir ýmislegt til þess að kvikmyndagerð erlendra fyrirtækja hérlendis sé að aukast aftur eftir hrunið 2008 og er það mikilvægt í ljósi endurreisnar atvinnulífsins að nýta vel þau tækifæri sem gefast í kvikmyndaiðnaði.

Hjá mörgum framleiðslufyrirtækjum skipta stuðningsþættir eins gerð auglýsinga fyrir innlendan og erlendan markað og leiga á tækjabúnaði til innlendra og erlendra aðila miklu máli við að styðja við fjármögnun kvikmynda hjá viðkomandi fyrirtækjum. Ef hætt verður við endurgreiðslu á kostnaði þýðir það að kvikmyndaiðnaður hérlendis mun dragast verulega saman og hættir að vera atvinnugrein sem skiptir einhverju máli í efnahagslífinu auk þess sem hin miklu tækifæri framtíðarinnar í kvikmyndaiðnaði verða ekki nýtt.

Ef stjórnvöld skilja og vilja styðja kvikmyndaiðnað, m.a. með auknum framlögum í Kvikmyndasjóð og áframhaldi á 20% endurgreiðslu á kostnaði, verður innlend kvikmyndagerð stóriðja sem mun bæta lífskjör í landinu verulega þegar til lengri tíma er litið.

Punktur – lýsing á einu kvikmyndaverkefni	
Sent til	Iðnaðarráðherra
Sent frá	Rekstrarstjóra – iðnaðarráðuneyti
Dags	28. nóvember 2011
Efni	Umfjöllun um framkvæmd eins kvikmyndaverkefnis

Viðfangsefni

Hér á eftir verður gefin lýsing á hvernig fyrirkomulagi við afgreiðslu eins erindis gegnum endurgreiðslukerfi kvikmynda í samræmi við lög nr. 43/1999 og sett fram gróft mat á efnahaglegum áhrifum þess á grundvelli upplýsinga frá framleiðanda kvikmyndarinnar.

Sá fyrirvari er settur að lokauppgjör vegna verkefnisins hefur ekki borist iðnaðarráðuneytinu og því byggir þessi framsetning á efni frá framleiðanda.

Umfjöllun um verkefnið

Verkefnið

Um er að ræða verkefni sem leikstjórinn Ridley Scott kom með til landsins sumarið 2011.

Umsókn og afgreiðsla iðnaðarráðuneytis

Umsókn um aðild að endurgreiðslukerfinu barst iðnaðarráðuneytinu í júní 2011, ásamt fullnægjandi fylgigögnum.

Þau gögn eru m.a. upplýsingar um verkefnið, kostnaðaráætlun, framvinduáætlun, staðfesting á fjármögnun, auk annarra upplýsinga.

Endurgreiðslunefnd fer yfir gögnin og gerir að því loknu tillögu til iðnaðarráðherra um afgreiðslu. Afgreiðsla ráðuneytisins felur í sér að gefið er út vilyrði um greiðslu. Forsenda greiðslu er þó að lokið sé við verkefnið og fullnægjandi uppgjörsgögnum skilað. Þar er m.a. staðfest að kostnaður sé í samræmi við áætlun sem lá til grundvallar vilyrði og framleiðslufélagið sé skuldlaust við ríkið.

Í bréfgreiðslu staðfestingu á vilyrði til verkefnisins er m.a. tekið fram að útborgun á grundvelli vilyrðis sé háð því að öllum lagakröfum sé fylgt og að fjárheimild sé til staðar.

Þjafnframt er bent á að fjárveitingar til endurgreiðslna eru háðar framlögum á fjárlögum hverju sinni. Fari samþykktar endurgreiðslur umfram fjárveitingar hefur ráðherra heimild til að fresta endurgreiðslum milli fjárlagaára í heild eða hluta. Er þess að síðustu farið á leit við yður að í lokatitlum kvikmyndarinnar verði þess getið að hún hafi notið endurgreiðslu iðnaðarráðuneytisins.

Efnahagsleg áhrif af starfsemi

Umfang í starfi innlands framleiðanda

Tökudagar á Íslandi voru átta og tökustaðir voru tveir, við Hekklurætur og Dettifoss.

Starfsmenn innlands framleiðslufélags sem stofnað var vegna verkefnisins voru um 230. Þessir aðilar fengu laun/verktakagreiðslur og dagpeninga sem voru að fullu skattlögð á Íslandi. Launagreiðslur námu gróflega um 150 m.kr. Auk þess var keypt þjónusta og önnur umsvif fyrir um 550 m.kr. sem bókfært var sem framleiðslukostnaður innlands framleiðslufélags.

Gróflega metið er fjárhæð staðgreiðslu, tryggingagjalds og óendurkræfs virðisaukaskatts um 150 m.kr. Það er fjárhæð sem innlenda framleiðslufélagið hefur staðið skil á til ríkisins vegna verkefnisins.

Fyrirkomulag endurgreiðslu

Þegar uppgjör er lokið mun innlent framleiðslufélag senda iðnaðarráðuneytinu beiðni um útborgun.

Gert er ráð fyrir að sú beiðni muni berast í desember 2011, og bráðabirgðauppgjör bendir til þess að fjárhæð endurgreiðslu nemi rúmlega 100 m.kr.

Reynist uppgjörsöggn fullnægjandi að mati endurgreiðslunefndar verður gerð tillaga til ráðherra um að endurgreiða 20% af framleiðslukostnaði innlends framleiðslufélags, en þó með því skilyrði að fjárheimildir séu til staðar eins og lög heimila og tilgreint var í upphaflegu vilyrði.

Að óbreyttu má gera ráð fyrir að um 100 m.kr. endurgreiðsla komi því til útborgunar snemma á árinu 2012 til innlends framleiðslufélags sem sótti um endurgreiðslu vegna verkefnisins.

Þá má ætla að velta félagsins vegna verkefnisins hafi numið um 750 m.kr. og greiðslur til ríkisins um 150 m.kr. á móti endurgreiðslu sem nemur rúmlega 100 m.kr. Nettóstaða ríkissjóðs ætti því að vera jákvæð eftir greiðslu skuldbindingar á grundvelli laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 43/1999.

Önnur efnahagsleg áhrif sem ekki kemur til endurgreiðslu

Starfsmenn erlends framleiðslufélags sem voru á launaskrá erlendis voru um 250. Þeir starfsmenn fengu auk þess dagpeninga sem nam um 30 m.kr. og má gera ráð fyrir að hafi að verulegu leyti verið ráðstafað hérlendis.

Þá eru ótalin áhrif ýmis margfeldisáhrif. Þar má nefna launakostnað og umsvif ýmissa birgja og þjónustusala sem voru viðriðnir verkefnið.

Umræðuskjal

Samantekt um kostnaðarmat FJR vegna kvikmyndafrumvarps

Frá	Iðnaðarráðuneyti
Dags	28. nóvember 2011
Efni	Umræðupunktur vegna frumvarps til breytinga á lögum nr. 43/1999

Viðfangsefni

Í þessu minnisblaði eru tekin saman ýmis sjónarmið sem koma fram í kostnaðarmati fjármálaráðuneytis um frumvarp til breytinga á lögum nr. 43/1999 og þau reifuð.

Framsetning minnisblaðsins er með þeim hætti að fyrst er tekin saman almenn lýsing á kerfinu til upplýsingar, en þar á eftir eru settar fram beinar tilvitnanir í kostnaðarmat fjármálaráðuneytis og þau sjónarmið sett í annað samhengi en þar birtist.

Almenn einkenni endurgreiðslukerfisins

Lýsing á kerfinu

Greiðsluskuldbinding á ríkið myndast með eftirfarandi hætti:

- 1) Áður en framleiðsla kvikmyndar hefst er send inn umsókn þar sem verkefninu er lýst, ásamt kostnaðar og framvinduáætlun. Að því gefnu að verkefnið standist þær kröfur sem gerðar eru er gefið út vilyrði fyrir útborgun, þar sem þó er tiltekið að útborgun sé háð fjárheimildum.
- 2) Þegar verkefni er lokið og fjárhagslegt uppgjör hefur farið fram er ráðuneytinu send umsókn um útborgun. Að því gefnu að uppgjörsupplýsingar standist kröfur laganna er greiðsluskylda ríkisins staðfest, en útborgun háð þeim fyrirvara að fjárheimildir séu til staðar. Það er heimilt að fresta útborgun en greiðsluskuldbinding á grundvelli laganna fellur ekki niður.

Þetta kerfi hefur reynst vel. Það er einfalt í framkvæmd og ríkið leggur ekki fram fjármuni nema gegn staðfestingu á því að umræddu verkefni hafi verið lokið. Áður en greiðsluskuldbinding ríkisins stofnast hefur framleiðslufélag, sem stofnað er um verkefnið, lokið uppgjöri og staðið skil á sköttum og skyldum til ríkisins. Upplýsingar úr kostnaðaruppgjörum benda til að sú fjárhæð geti verið hærri en sem nemur 20% endurgreiðslu kostnaðar. Ríkið hefur þó rétt til þess að fresta greiðslu í samræmi við stöðu fjárheimilda hverju sinni.

Kerfið í samhengi ríkisfjármála

Í þessu samhengi sést að ríkið hefur sterka stöðu þegar kemur að því að vernda hagsmuni sína í þessu. Háar skuldbindingar skapast ef ráðist hefur verið í verkefni sem líklegt er að ekki hefði verið ráðist í nema að óverulegum hluta ef endurgreiðslukerfið væri ekki til staðar. Greiðsluskylda ríkisins skapast ekki fyrr en eftir að skattar og skyldur vegna verkefna hafa að fullu verið gerðar upp, sem uppgjörsupplýsingar benda til að geti numið hærri fjárhæð en 20% endurgreiðsla.

Endurgreiðslu til kvikmyndagerðar má líkja við verkefnið „Allir vinna“ að því leyti að þessar aðgerðir eru til þess fallnar að ýta við atvinnuskapandi verkefnum sem annars hefðu ekki orðið. Ekki er því hægt að líkja þessum aðgerðum við beinar stuðningsaðgerðir við ýmsar aðrar atvinnugreinar. Það er hins vegar munur á því hvernig er staðið að fjármögnun þessara aðgerða að hálfu ríkisins. Hvað varðar kvikmyndirnar þá fer endurgreiðslan fram úr ríkissjóði og því þarf heimildir í fjárlögum. Endurgreiðsla á virðisaukaskatti vegna vinnu á byggingarstað eða vegna endurbóta er hins vegar fjármögnuð að tekjum að virðisaukaskatti og dregst þannig beint frá tekjum ríkissjóðs en telst ekki til beinn útgjalda í skilningi fjárlaga.

Stuðningur við kerfið hefur verið mikill

Lög um endurgreiðslur til kvikmyndagerðar hafa notið mikils stuðnings á Alþingi. Minna má á að þegar síðast var gerð breyting á gildandi lögum (2009) samþykktu 41 þingmaður frumvarpið en 22 voru fjarstaddir. Enginn þingmaður greiddi því atkvæði gegn frumvarpinu. Þá má minna á að þingmaður Framsóknarflokksins hefur lagt fram frumvarp hér í þinginu þar sem lagt er til að endurgreiðsluhlutfallið hækki úr 20% í 25%.

Umfjöllun um einstök atriði í kostnaðarmati fjármálaráðuneytis

1. Upphaflegur tilgangur laganna hefur ekki náðst – verkefni í meirihluta innlend

Upphaflegur texti

Upphaflegur tilgangur laganna var að beita tímabundnum aðgerðum til að auka áhuga erlendra kvikmyndaframtækja á starfsemi hér á landi og laða að erlenda aðila til að framleiða kvikmyndir eða sjónvarpsefni hér á landi. Samhliða því var þessu hvatakerfi ætlað að stuðla að eflingu innlendrar kvikmyndagerðar ...

...

Reyndin hefur verið að hlutdeild innlendra framleiðenda í framleiðslustyrkjunum sem veittir hafa verið til þessa er um 85%. Þótt nokkur allstór erlend kvikmyndaframtækni hafi verið framleidd að hluta hér á landi á tímabilinu hafa styrkirnir að mestu leyti runnið til innlendrar kvikmyndaframtækni og undanfarin ár að verulegu leyti til framleiðslu sjónvarpsþátta, svo sem afþreyingarefnis. Löggin virðast því ekki hafa náð þessu markmiði og virðist reynslan því ekki gefa tilefni til þess að þau verði framlengd í þeim tilgangi.

Umfjöllun

Það er rétt að þetta styrkjakerfi er til þess fallið að laða erlend kvikmyndaframtækni til landsins og án þess myndu þau efnahagslegu umsvif sem fylgja slíkum verkefnum án vafa dragast verulega saman. Upplýsinga sem aflað var í samráðsferli við smíði frumvarpsins benda raunar til að erlend verkefni sem unnin eru hérlandis myndu trúlega leggjast alfarið af án endurgreiðslukerfisins.

Hins vegar er hvergi í markmissetningu laganna haldið fram að þeim sé einvörðungu beint til útlendinga. Raunar var slíkt óheimilt skv. evrópskum ríkisstyrkjareglum og því er heimild til styrkja ekki bundin við þjóðerni.

Þá er vandséð hvernig megi halda því fram að löggin hafi ekki náð markmiði sínu þegar innlend atvinnustarfsemi á sviði kvikmynda- og sjónvarpsframtækni hefur eflst verulega, m.a. fyrir tilstuðlan þessara laga. Um þetta efni má vísa í rannsóknir og umfjöllun Dr. Ágústs Einarssonar.

2. Upphaflega var byggt á 12% endurgreiðslu og miðað við útlendinga- vafasamt að 20% skili miklu

Upphaflegur texti

Þess var vænst að tekjur ríkissjóðs af veltu sem erlendir kvikmyndaframtækendur kynnu að færa til landsins gætu vegið upp útgjöldin við styrkina. Úttekt sem gerð var á þessu var byggð á 12% endurgreiðslu framleiðslukostnaðar. Hins vegar má telja vafasamara að tekjur ríkissjóðs af innfluttri viðbótarveltu frá erlendum aðilum svari til útgjalda við núverandi 20% endurgreiðsluhlutfall

Umfjöllun

Hér er áfram byggt á aðgreiningu milli innlendra og erlendra verkefna.

Það er mikilvægt að hafa í huga að fjármögnun kvikmyndaframtækna er í auknum mæli orðin alþjóðleg og stór verkefni íslenskra fyrirtækja á þessu sviði eru sjaldnast einvörðungu fjármögnuð af innlendum aðilum. (Dæmi má taka af teiknimyndinni Þór sem fékk verulega eiginfjármögnun erlendis frá og að eiginfjárframlag vegna Latabæjar-verkefnisins er nú komið í hendur erlendra aðila ásamt eignarhaldinu.) Þá sækja kvikmyndir að jafnaði í erlenda sjóði og koma með það fjármagn til landsins.

Þannig er ekki sjálfgefið að gera svo skýran greinarmun á innlendum og erlendum verkefnum þegar kemur að efnahagslegum áhrifum vegna þeirra.

Úttektin sem vísað er til var gerð af Hagfræðistofnun árið 2004. Sú úttekt setti fram almennan grundvöll fyrir efnahagslegum áhrifum laganna sem á þeim tíma miðuðu við 12% endurgreiðslu, og tók m.a. inn í myndina margfeldisáhrif þessa styrkjakerfis. Ekkert í þeirri vinnu bendir með skýrum hætti til þess að efri mörk styrkja sem skili ríkinu efnahagslegum ábata liggja undir 20%.

Upplýsingar um einstök verkefni benda þvert á móti til þess að þó verulegur nettó-afgangur geti verið á stöðu ríkissjóðs við 12% endurgreiðslu geti líka verið um afgang að ræða við 20%, þó það sé ekki markmið laganna, heldur hitt að byggja upp iðnaðinn.

3. Telja má vafasamt að lögin hafi áhrif á umsvif í kvikmyndagerð umfram það sem annars væri

Upphaflegur texti

Telja má vafasamt að ríkisstyrkt innlend framleiðsla sjónvarpsefnis og kvikmynda skili ríkissjóði tekjum að ráði umfram það sem ella væri og sem vegi að marki upp kostnaðinn við styrkina. Bæði má ætla að starfsemin og sú velta sem í henni felst ætti að miklu leyti að geta farið fram án styrkja vegna eftirspurnar samfélagsins eftir efninu og einnig að annars væri hluti þeirra sem að þessu hafa starfað að sinna störfum í öðrum atvinnugreinum sem greiði álíka skatta og skyldur.

...
Hér virðist því vera ástæða til að staldra við og meta hvort aukin útgjöld ríkissjóðs vegna þessara styrkja haldist í hendur við jafnmikla aukningu tekna, sem ekki mundu falla til að öðrum kosti í hagkerfinu, eins og lögð var áhersla á við setningu laganna

Umfjöllun

Hér er haldið fram að ef endurgreiðslukerfis nyti ekki við myndu umsvif í kvikmyndagerð ekki dragast saman og verkefni myndu finna fjármögnun með öðrum hætti.

Hér þarf að greina á milli innlendra og erlendra verkefna. Það má halda því fram að erlend verkefni myndu nánast alfarið falla niður ef hætt verður við þetta endurgreiðslukerfi. Á árinu 2011 nemur það veltu í íslensku efnahagslífi upp á riflega milljarð króna sem ekki hefði komið til að öðrum kosti.

Í tilfelli innlendar framleiðslu er þessi samanburður villandi að því leyti að það virðist ekki tekið tillit til þess hvernig kvikmyndaverkefni eru fjármögnuð. Þ.e. að þau sækja stærstan hluta fjármagns í styrki, sem koma að verulegu leyti erlendis frá. Fjármögnun þessara verkefna með aukinni markaðseftirspurn og eiginfjárframlagi, sem komi alfarið í stað endurgreiðslunnar, virðist því fremur langsótt.

4. Ríkisstyrkir til kvikmyndagerðar vekja spurningar um sjálfbærni atvinnugreinar og mismunun

Upphaflegur texti

Kann það að vekja upp spurningar um sjálfbærni slíkra verkefna og um mismunun gagnvart margvíslegum öðrum atvinnugreinum, t.d. hugbúnaðagerð eða laxeldi svo dæmi séu tekin. Tilgangurinn með slíkum sértækum styrkjum af hálfu ríkisins hlýtur því ávallt að þurfa að byggjast á gildum rökum og vandaðri úttekt á árangri eða ábata.

Umfjöllun

Atvinnugreinin starfar bæði á viðskiptalegum forsendum og á sviði lista og menningar þar sem ríkisstyrkir almennt með öðrum hætti en í beinum samkeppnisrekstri. Stuðningur við viðskiptahlið og fjármögnun greinarinnar hefur átt þátt í að byggja öfluga atvinnugrein með 750 ársverkum og 10, 5 ma.kr. ársveltu.

Samanburður við beina ríkisstyrki til greina í öðrum atvinnugreinum í beinum samkeppnisrekstri virðist hvorki taka inn í myndina eðli atvinnugreinarinnar né fyrirkomulag þessara mála í nágrannalöndum okkar.

5. Lögin áttu upphaflega að vera tímabundin

Upphaflegur texti

Við setningu laganna um þessa framleiðslustyrki var einnig lögð rík áhersla á að um væri að ræða tímabundið átak og þróunarkostnað til að koma atvinnugreininni betur á legg. Með þeirri framlengingu sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þ.e. styrkjum í samfelld 17 ár, er þó varla hægt að líta öðruvísi á en að með því sé verið að festa í sessi viðvarandi ríkisstyrkjakerfi til þessarar atvinnugreinar.

Spyrja má hvort að þessi þáttur sem snýr að innlendum kvikmyndaðnaði hafi ekki þegar fengið nægan stuðning með þessum hætti í liðlega áratug til að skapa sér rekstrargrundvöll. Ef hann telst ekki vera orðinn sjálfbær án þessara ríkisstyrkja að þessum tíma liðnum, fyrir utan framlög Kvikmyndasjóðs, er ástæða til að meta hvort líklegt sé að framlenging styrkveitinganna muni tryggja það.

Umfjöllun

Í ríkisstyrkjareglum EES er ekki heimilt að setja á stofn ótímabundar heimildir. Það tryggir reglurnar eru teknar til endurskoðunar með reglulegu millibili eins og nú er gert. Hér er ekki verið að leggja til ótímabundið ríkisstyrkjakerfi heldur er verið að gera ráð fyrir áframhaldandi uppbyggingu með þessum stuðningi við greinina.

Vangaveltur um hvort eigi að afnema styrki til kvikmyndagerðar vegna þess að slíkir styrkir hafi viðgengist í áratug virðast ekki taka tillit til hvernig þessi atvinnugrein er fjármögnuð almennt.

6. Á að setja alla fjárhæðina gegnum eitt kerfi?

Upphaflegur texti

Ríkið styrkir kvikmyndaframleiðendur einnig í gegnum verkefnastyrki frá Kvikmyndasjóði. Við mat á framlengingu laganna virðist ástæða til að íhuga hvort heppilegt sé að ríkisstuðningur við þessa tegund atvinnustarfsemi fari í gegnum tvö ólík styrkjakerfi eða hvort e.t.v. væri skilvirkara í ljósi reynslunnar að beina honum öllum í einn farveg, svo sem eingöngu með beinum styrkjum Kvikmyndasjóðs. Það kynni einnig að vera skilvirkari leið til að fylgja eftir menningarpólitískum markmiðum í styrkveitingum og þar með að ná betur fram markmiðum laganna um kynningu á sögu landsins og náttúru.

Umfjöllun

Í því kerfi sem hér er við lýði hefur endurgreiðslan verið hluti af stuðningi við atvinnugreinina og ekki tekið jafnmikið mið af menningarmarkmiðum eins og styrkir kvikmyndasjóðs sem styrkja aðeins innlenda kvikmyndagerð. Endurgreiðslurnar eru þannig til þess fallnar að styrkja kvikmyndaiðnaðinn í heild og byggja þar upp þekkingu, m.a. með því að laða erlend verkefni til landsins.

Þarna þarf því ekki að vera um óskilvirkni að ræða eins og vísað er til heldur má vísa til skyldra en ólíkra markmiða, þ.e. annars vegar að fjármagna íslenskar kvikmyndir og hinsvegar að byggja upp öflugan atvinnugrein og auka sérþekkingu og samkeppnishæfni innan hennar.

7. Farið var umfram fjárheimildir á árinu 2011

Upphaflegur texti

Nú liggur hins vegar fyrir að á árinu 2011 hefur iðnaðarráðuneytið greitt út framleiðslustyrki sem eru mjög verulega umfram fjárheimildir. Uppsöfnuð staða fjárheimilda fyrir árið 2011 er 197 m.kr. en útgreiðslur eftir þriðja ársfjórðung voru um 320 m.kr. Þessar greiðslur hafa því ekki verið samkvæmt fjárheimildum og samræmast ekki ákvæði laganna um að fresta megi greiðslum umfram veittar fjárheimildir til næsta fjárlagaárs

Umræða

Tímabundin framúrkeyrsla á fjárlögum í ár varð vegna mistaka í verklagi hjá ráðuneytinu en þar er um frávík sem mun ekki endurtaka sig þar sem farið hefur verið yfir verklag í þeim efnum. Auk þess má vísa til þess verklags sem hefur tíðkast að hafa fjárheimildir fremur lágar vegna þessa liðar, og nýta fjárukalög til þess að stilla af fjárþörf vegna verkefnisins og fjárheimildir.

Greiðslur voru hins vegar stöðvaðar þegar þessi staða kom upp, fjármálaráðuneytinu var gert viðvart og óskað eftir viðbótarfjárheimild til þess að bregðast við. Staða ársins 2011 er því sú að greiðslur námu um 320 m.kr. sem er í samræmi við samþykktar fjárheimildir þegar tekið hefur verið tillit til heimilda í fjárlögum 2011, yfirfærslu heimilda frá árinu 2010 og samþykktar fjárukalaga 2011.

Vekja má athygli á því að fjárukalögum er ætlað að taka á ýmsum viðbótarútgjöldum og skuldbindingum ríkisins sem verða til innan fjárlagaársins. Þar kennir því margra grasa og sumt hefur verið greitt út áður en fjárukalög eru samþykkt. Í því sambandi má t.d. minna á að búíð var að greiða út hluta af þeim fjármunum sem varið er til átaksins „Ísland allt árið“ áður en fjárukalög voru samþykkt.

8. Skuldbindingar vegna endurgreiðslna gætu orðið 450% umfram fjárheimild ársins 2011

Upphaflegur texti

Þannig eru horfur á að skuldbindingar ríkissjóðs vegna framleiðslustyrkja í kvikmyndaiðnaði árið 2011 stefni í að verða um 700 m.kr. eða nálægt því að vera 450% hærri en fjárveiting fjárlaga ársins.

Umfjöllun

Hér þarf að huga að því hvaða tölur eru bornar saman. Ef litið er til greiðslustöðu ríkisins á árinu 2011 þá verða 320 m.kr. greiddar út. Það er í samræmi við samþykktar fjárheimildir.

Ef litið er til umsvifa þeirra verkefna sem gætu komið til greiðslu þá er besta mat á þessum tímamarki um 650 m.kr. á árinu 2011 sem er veruleg aukning frá fyrri árum. Þarna er um að ræða snjóhengju sem skapast vegna aukinna umsvifa í greininni, en er ekki útlit fyrir að verði viðvarandi.

Hlutfallstalan „450%“ er fengin með því að bera saman lægstu mögulegu heimildartölu ársins (150 m.kr. – heimild í fjárlögum án yfirfærðrar stöðu) við hæstu mögulegu veltutölu (sem ekki stóð til að greiða út). Þessi hlutfallstala ein og sér vísar í mikil umsvif í greininni en ekki í greiðsluskyldu ríkisins innan ársins.

Hinsvegar er ljóst að ef það á að halda þessu kerfi áfram þarf ríkið að vera reiðubúið að standa við skuldbindingar sínar. Í því tilliti þarf að líta til þess að þegar skuldbindingarnar koma til greiðslu hefur fjármögnun og framleiðslu verkefna verið að fullu lokið og efnahagsleg áhrif þeirra í atvinnulífinu eru að fullu komin fram. Það þýðir að aukin velta hefur þegar skilað ríkinu auknum tekjum, sem m.a. eru tilkomnar vegna niðurgreiðslna.

9. Kerfið felur í sér verulega brotalöm í stjórnun ríkisfjármála

Upphaflegur texti

Það má hins vegar vera orðið ljóst að þetta fyrirkomulag felur í sér alvarlega brotalöm í stjórn ríkisfjármála. Engin takmörkun er í lögnum á nýmyndum skuldbindinga með tilliti til fjárheimildar fjárlaga heldur ráðast þær af ákvörðunum framleiðenda um verkefni sem geta verið afar áhættusöm og fjöldi þeirra því lítt fyrirsjáanlegur. Getur því verið mikil óvissa um kröfur á ríkissjóð á hverju fjárlagaári, þ.m.t. vegna stórra erlendra verkefna sem geta komið til sögunnar hverju sinni.

Með þessu móti hefur Alþingi verið sett í þá aðstöðu að samþykkja fjárheimildir eftir á þegar búið er að efna til skuldbindinga í stað þess að ákvarða þær fyrir fram sem útgjaldaramma fjárlaga í samræmi við atkomumarkmið ríkisfjármálastefnunnar.

Umfjöllun

Ríkið hefur tryggingu fyrir því að ekki verði greitt umfram fjárheimildir í núgildandi kerfi. Auk þess er ekki hægt að halda fram með traustum rökum að skuldbindingar vegna endurgreiðslu falli til án fyrirvara og skapi algera óvissu um stöðu ríkisfjármála.

Dæmi má taka af erlendu verkefni. Árinu 2011 skapast skuldbinding vegna kvikmynda sem tekin var upp í sumar og nemur um 100 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá framleiðanda voru starfsmenn innlends framleiðslufélags vegna verkefnisins um 230 á meðan á tökum stóð. Starfsmenn á launum hjá erlendum framleiðanda voru um 250. Skattar og skyldur (staðgreiðsla, tryggingagjald og óendurkræfur virðisaukaskattur) sem greiddar voru ríkinu vegna framleiðslunnar nam gróflega áætlað um 150 m.kr.

Í þessu tilviki var vilyrði fyrir útborgun gefið út eftir að fjárlög voru samþykkt fyrir árið 2011 og ljóst að greiðsluskuldbinding myndi falla til innan ársins. Hins vegar hafði ríkið tekið á móti tekjum þegar að greiðslunni kom auk þess sem bein innspýting erlends fjármagns hafði farið fram samfara tökum á vettvangi. Trygging ríkisins er auk þess sú að heimilt er að fresta greiðslum fram yfir áramót eða fram á árið 2012.

Því má segja að ríkið sé bæði með belti og axlabönd í þessari stöðu frekar en að þarna sé um meiriháttar veikleika að ræða í fjárreiðum ríkisins.

10. Það er veruleg óvissa með skuldbindingar ársins 2012 –erlend verkefni geta valdið vandræðum

Upphaflegur texti

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2012 er gert ráð fyrir um 154 m.kr. fjárveitingu til endurgreiðslna vegna framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis. Af framangreindu má vera ljóst að ef frumvarp þetta verður að lögum er veruleg óvissa um hvort útgjaldaskuldbindingar verði í reynd miklum mun hærrí og að óhægt er um vik að spá fyrir um það. Þannig er árlega tekin áhætta af því að erlendir kvikmyndaframleiðandur kynnu að færa til landsins stór verkefni með mikilli veltu sem gætu krafist talsverðra fjárframlaga úr ríkissjóði umfram tekjur þótt þjóðarbúið geti vissulega notið góðs af því

Umfjöllun

Það er ljóst að auknar endurgreiðslur vegna kvikmynda á árinu 2011 voru ekki fyrir séðar. Annarsvegar var um að verkefni sem höfðu verið í undirbúningi frá því fyrir hrun voru fullgerðar sem skapaði greiðsluskuldbindingu á móti útgefnum vilyrðum, en hinsvegar var um að ræða aukin umsvif í innlendra kvikmyndagerð.

Nú virðist ljóst að færri ný verkefni komi til vinnslu á árinu 2012 og þess er ekki að vænta að það verði áframhaldandi sprenging í þessum iðnaði. Þó er von til þess að fleiri erlend verkefni komi til landsins og nú í desember er unnið við tölur á erlendu verkefni sem gæti komið til greiðslu janúar 2012.

Endurgreiðslur vegna erlendra verkefna koma aðeins til eftir að þau hafa staðið skil á sköttum og skyldum héraðs og því má efast um hvort slík verkefni falli undir það að vera óhagstæð röskun í íslensku efnahagslífi og ríkisfjármálum. Greining uppgjörsupplýsinga bendir til að raunin sé sú að ríkið fái verulegar tekjur á móti endurgreiðslunni, og geti jafnvel verið hærri.