

Skýrsla

iðnaðar- og viðskiptaráðherra um hagræn áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi, samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Með beiðni (á þskj. 81 – 81. mál) frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni og fleiri alþingismönnum er þess óskað að iðnaðar- og viðskiptaráðherra flytji Alþingi skýrslu um hagræn áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi með sérstakri áherslu á svæðisbundin áhrif.

Ágrip

Í þessari skýrslu er fjallað um hagræn áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi og er sjónum aðallega beint að þeim kvikmyndaverkefnum sem falla undir endurgreiðslukerfi hins opinbera og er vísað til þeirra sem *endurgreiðsluverkefna*. Þessi afmörkun veldur þó ýmsum vandkvæðum því erfitt er að nálgast gögn þar sem endurgreiðsluverkefni eru skilgreind sérstaklega. Þar með reynist oft þörf á að líta til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis í heild sinni.

Kvikmyndagerð á Íslandi hefur slitið barnsskónum. Umfang greinarinnar hefur aukist gríðarlega og hefur aukningin orðið einna mest hvað varðar erlend kvikmyndaverkefni.

Árið 2013 nam framleiðslukostnaður kvikmyndaframleiðslu¹ rúmum 15 milljörðum króna samkvæmt þjóðhagsreikningum, þar af var kostnaður endurgreiðsluverkefna um þriðjungur af því. Virðisauki kvikmyndaframleiðslu var um 2,6 milljarðar króna og þar af fóru um 1,9 í laun. Það var um 0,2% af heildarverðmætasköpun allra atvinnugreina í landinu. Miðað við gefnar forsendur var virðisauki endurgreiðsluverkefna tæpur milljarður króna árið 2013.

Þótt algengt sé, getur verið varasamt að líta til óbeinna og afleiddra áhrifa kvikmyndagerðar. Er þá gert ráð fyrir að lítil sem engin starfsemi önnur hefði myndast ef ekki hefði verið fyrir kvikmyndagerð. Sé engu að síður miðað við forsendur úr innlendum rannsóknum má ætla að beinn virðisauki endurgreiðsluverkefna, sem var um 730 milljónir króna að meðaltali á ári tímabilið 2011–2013, sé nálægt því að vera um 1,8 milljarðar króna á ári, sé tekið tillit til óbeinna og afleiddra áhrifa.

Þá er ekki auðvelt að meta heildarfjölda ársverka í kvikmyndagerð á Íslandi. Kemur það m.a. til af því að oft er um að ræða vinnu verktaka fyrir tímabundin verkefni. Hér hefur heildarfjöldi ársverka í endurgreiðsluverkefnum verið áætlaður út frá heildarlauna- og verktakagreiðslum þriggja stærstu kvikmyndaframtækja landsins. Samkvæmt gefnum forsendum má ætla að þau séu um 360 talsins en sé tekið tillit til afleiddra starfa má ætla að ríflega 1.000 einstaklingar vinni við og í tengslum við endurgreiðsluverkefni.

Hagfræðilega má nefna ýmis rök fyrir stuðningi við kvikmyndagerð, svo sem að leiðrétta fyrir markaðsbresti t.d. með því að styðja framleiðslu sem leiðir af sér almannagæði. Menningarverðmæti eru að hluta til slík gæði og því má færa hagfræðileg rök fyrir að styðja framleiðslu þeirra að einhverju marki.

Stuðningur hins opinbera við kvikmyndagerð hefur aðallega verið með tvennum hætti; annars vegar með styrkjum Kvikmyndasjóðs og hins vegar með endurgreiðslu hluta kostnaðar við gerð kvikmynda á Íslandi, að gefnum ákveðnum skilyrðum. Markmiðum endurgreiðslukerfisins má skipta í þrjá megin flokka. Í fyrsta lagi er markmið að stuðla að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru. Í öðru lagi að laða að erlenda aðila til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis hér á landi og í þriðja lagi að efla þekkingu og reynslu innlands kvikmyndagerðarfólks með þátttöku í fleiri, stærri og fjölbreyttari verkefnum. Flest bendir til að þessum markmiðum hafi verið náð, eins og nánar verður fjallað um í þessari skýrslu. Ýmislegt bendir til að styrkjakerfi við kvikmyndagerð á Íslandi sé einfalt og gagnsætt í samanburði við fyrirkomulag í ýmsum öðrum löndum.

¹ Þegar talað er um kvikmyndaframleiðslu í þessari skýrslu er átt við Ísat-flokk 59.11.

Endurgreiðslurnar eru styrkir til greinarinnar sem styrkir hlutfallslega stöðu hennar umfram greinar sem ekki njóta stuðnings. Sé einungis litið til beinna áhrifa eru skatttekjur af kvikmyndaframleiðslu alla jafna hærri en sem nemur endurgreiðslum vegna kostnaðar. Sé einnig tekið tillit til styrkja úr Kvikmyndasjóði, eru beinar skatttekjur af kvikmyndaframleiðslu lægri en styrkir hins opinbera.

Erfitt er að meta svæðisbundin áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi. Safnað var upplýsingum frá stærstu framleiðslufyrirtækjum hérlendis til að meta slík áhrif. Samkvæmt þeim eru helstu tókustaðir kvikmynda á Íslandi á Suðurlandi og á hálendinu. Þrátt fyrir það fellur bróðurpartur kostnaðar til á höfuðborgarsvæðinu, sem skýrist m.a. af því hve stór hluti fyrirtækja, launþega og verktaka eru skráð á því svæði.

Fjölmargar erlendar rannsóknir og skýrslur hafa fjallað um mikilvægi kvikmyndagerðar fyrir verðmætasköpun og framlag hennar til menningar og lista. Um efnahagsleg áhrif styrkja til kvikmyndagerðar skiptir öllu máli hvort og hvernig tekið er tillit til afleiddra áhrifa. Engu að síður er óumdeilt að styrkir til kvikmyndagerðar efla þann iðnað til vaxtar og þroska.

Erfitt getur reynst að sýna fram á augljósan efnahagslegan ábata af því að styðja kvikmyndagerð umfram aðrar greinar. Á móti kemur að framleiðsla menningarverðmæta getur hæglega réttlætt opinberan stuðning. Styrkir Kvikmyndasjóðs eru sérstaklega hugsaðir til að ná því markmiði og eru að því leytnu markvissari stuðningsaðgerð en endurgreiðslukerfið.

Inngangur

Fyrsta íslenska kvikmyndin í fullri lengd var mynd Lofts Guðmundssonar *Milli fjalls og fjöru* sem kom út í byrjun árs 1949 en saga íslenskrar kvikmyndagerðar nær lengra aftur því ýmsir Íslendingar unnu við dönsku myndina *Höddu pöddu*, sem kom fyrir augu áhorfenda árið 1924 og var tekin upp hér á landi. Síðan þá hefur umfang kvikmyndagerðar á Íslandi aukist verulega, og á það jafnt við um íslenskar myndir og erlendar myndir sem framleiddar eru að hluta til hér á landi. 154 kvikmyndir hafa verið gerðar sem teljast til íslenskrar framleiðslu, þar af 90 kvikmyndir frá síðustu aldamótum. Þá er ótalin fjöldinn allur af heimildarmyndum, stuttmyndum og öðrum kvikmyndaverkefnum sem hefur annaðhvort verið framleiddur á Íslandi eða Íslendingar tekið þátt í að miklu eða litlu leyti. Árið 1999 samþykkti Alþingi að heimilt væri að endurgreiða hluta af framleiðslukostnaði kvikmynda og sjónvarpsefnis sem framleitt er hér á landi.² Eftir það jukust erlend verkefni til muna, bæði þegar litið er til fjölda og umfangs.

Í þessari skýrslu er fjallað um kvikmyndagerð á Íslandi, hagræn og efnahagsleg áhrif hennar með áherslu á svæðisbundin áhrif. Sjónum er sérstaklega beint að þeim verkefnum sem hafa rétt til endurgreiðslna úr endurgreiðslukerfi ríkisins samkvæmt lögum nr. 43/1999 og eru þau hér kölluð *endurgreiðsluverkefni*. Vegna skorts á ítarlegum gögnum er þó ekki ávallt unnt að einangra endurgreiðsluverkefni sérstaklega og er þá litið til stærri flokka kvikmyndaverkefna.

Skýrslan hefst á lýsingu á umfangi kvikmyndagerðar á Íslandi. Þá er vikið að álitaeftum er snúa að óbeinum og afleiddum áhrifum greinarinnar í hagkerfinu áður en svæðisbundin áhrif hennar eru könnuð. Því fylgir yfirferð um stuðningskerfi hins opinbera við greinina sem er skipt í endurgreiðslukerfið og styrki úr Kvikmyndasjóði. Þá er litið til áhrifa kvikmyndagerðar á fjárhag hins opinbera. Við tekur umfjöllun um áhrif kvikmyndagerðar á ferðaþjónustu. Að lokum er, til samanburðar, samantekt um niðurstöður annarra rannsókna.

Hagræn áhrif kvikmyndagerðar

Hagræn áhrif (e. economic impact) má skilgreina sem efnahagsleg umsvif á gefnu svæði sem rekja má til ákveðinnar starfsemi.³ Efnahagsleg umsvif geta verið margs konar og verður hér litið til nokkurra mælikvarða sem saman gefa góða mynd af efnahagslegri velferð sem myndast vegna atvinnugreinar.

Virðisauka (e. value added)⁴ er ætlað að mæla þá verðmætasköpun sem verður til við framleiðslu. Í hagnýtri hagfræði er virðisauki oft reiknaður sem virði framleiðslu að frádregnu virði allra aðfanga sem notuð eru við framleiðsluna að vinnuafli undanskyldu.⁵ Þótt mælikvarðinn sé háður ýmsum vanköntum getur hann gefið góða vísbandingu um stærðargráðu og mikilvægi fyrirtækja og atvinnuvega.⁶

² Lög nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

³ Weisbrod og Weisbrod (1997).

⁴ Hagstofan notar iðulega orðið vinnsluvirði fyrir virðisauka.

⁵ Summa alls mælds virðisauka sem myndast í hagkerfinu á gefnu tímabili er kölluð landsframleiðsla. Virðisauka er hægt að mæla bæði vergan og hreinan, þ.e. bæði fyrir og eftir afskriftir fjármuna. Þrátt fyrir að hrein virðisauki gefi nákvæmari mælingu á verðmætasköpun en vergur virðisauki yfirleitt frekar notaður, sbr. verga landsframleiðslu. Þá er virðisauki reiknaður sem summa EBIDTA hagnaðs og launa og tengdra gjalda.

⁶ Sjá má nánari umfjöllun um vankanta mælikvarðans t.d. í Anna Guðrún Ragnarsdóttir (2012).

Heildarkostnaður kvikmyndagerðar gefur hugmynd um öll aðfangakaup iðnaðarins og hefur nána tengingu við endurgreiðsluferfið. *Fjöldi starfa og laun* í atvinnugreininni gefa góðar upplýsingar um áhrif á vinnumarkað. Þá gefur *rekstrarafgangur* hugmynd um arðsemi í greininni.

Fara þarf varlega í túlkun á hagrænum áhrifum ólíkra starfsgreina. Í því sambandi er einkum tvennt sem ber að hafa í huga í sambandi við efnahagslegt umfang kvikmyndagerðar.

Í fyrsta lagi er varasamt að ætla að efnahagslegt tómarúm myndist ef íslensks kvikmyndaiðnaðar nyti ekki við. Það þýðir að ef kvikmyndagerð væri ekki til staðar er ekki þar með sagt að verg landsframleiðsla mundi dragast saman sem nemur virðisauka greinarinnar, né að það fólk sem vinnur í greininni í dag væri allt atvinnulaust. Öllu líklegra er að mörg þeirra aðfanga sem kvikmyndaiðnaðurinn nýtir í dag væru nýtt á annan hátt. Þó má ætla að launin væru lægri eða störfín ekki jafn spennandi því annars myndi fólk leita frekar í önnur störf.

Í öðru lagi er rétt að hafa hugfast að hagkerfið er flókið net viðskipta og hvert fyrirtæki og hver iðnaður hefur áhrif á aðra í hagkerfinu. Því hefur heildaráhrifum atvinnugreina oft verið skipt í bein, óbein og afleidd áhrif. Bein áhrif taka mið af umfangi fyrirtækja sem teljast til greinarinnar sjálfrar. Óbein áhrif eru þau sem myndast í tengdum greinum, það er fram- og baktengslum atvinnugreinarinnar.⁷ Afleidd áhrif (einnig nefnd eftirspurnaráhrif og margföldunaráhrif) eru þau sem myndast í atvinnuvegum sem sjá starfsfólki atvinnugreinarinnar og tengdra greina fyrir vörum og þjónustu. Í þessu tilliti er ekki óalgennt að svokallaðir margfaldarar (e. economic multipliers) séu nýttir til að meta áhrifin umfram þau beinu.⁸

Þótt notkun margfaldara sé algeng er hún einnig á margan hátt varhugaverð. Séu hagræn áhrif hverrar atvinnugreinar að meðtöldum óbeinum og afleiddum áhrifum tekin saman fæst margföld landsframleiðsla og margfaldur fjöldi starfa á við það sem raun ber vitni í hagkerfinu. Helsta ástæða þess að hagrænir margfaldarar geta gefið svo þversagnakennda niðurstöðu er að varasamt er að ætla að allir atvinnuvegir í hagkerfinu hafi svo víðtæk áhrif. Þá má ætla að slíkir útreikningar eigi betur við um svokallaða grunnatvinnuvegi en aðra en tæplega verður kvikmyndagerð talin til grunnatvinnuvega á Íslandi.⁹

Hagrænt umfang kvikmyndagerðar

Umfang, mælt sem framleiðslukostnaður, á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis (Ísat-flokkur 59.1) var rúmum 19 milljarðar króna árið 2013, samkvæmt framleiðsluuppgjöri Hagstofu Íslands.¹⁰ Þá hafði það nánast tvöfaldast síðan 2009 þegar framleiðslukostnaðurinn nam tæpum 11 milljörðum króna, eins og sjá má í töflu 1. Stærstan hluta kostnaðarins má rekja til framleiðslu á kvikmyndum, myndböndum og sjónvarpsefni (Ísat-flokkur 59.11), en hann var rúmum 15 milljarðar árið 2013.¹¹

Tafla 1 Kostnaður kvikmyndaiðnaðarins miðað við framleiðsluuppgjör (m.kr.)

Atvinnuvegur	2009	2010	2011	2012	2013
59.1 Starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis	10.755	9.704	14.422	14.252	19.185
59.11 Framleiðsla	7.855	6.407	10.493	10.066	15.128
59.12 Eftirvinnsla	68	80	104	113	114

Heimild: Hagstofa Íslands.

Um 75% af kostnaði eru að jafnaði vegna aðfangakaupa, tæp 20% vegna launa og tengdra gjalda og afgangurinn er vegna afskrifta. Launakostnaður nam tæpum þremur milljörðum í starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis. Þar af voru tæpir tveir milljarðar vegna framleiðslu á myndrænu efni eins og sjá má í töflu 2. Í báðum flokkum höfðu laun og tengd gjöld vaxið um rúm 50% síðan 2009. Rétt er að taka fram að kvikmyndaiðnaður á Íslandi byggist að miklu leyti á verktöku. Verktakatekjur teljast þó ekki til launa og tengdra gjalda heldur flokkast sem önnur aðfangakaup samkvæmt þjóðhagsreikningum.

⁷ Framtengsl og baktengsl vísa til atvinnuvega sem vinna frekar úr afurðum kvikmyndagerðar og veita kvikmyndagerðinni aðföng.

⁸ Dæmi um þetta má meðal annars sjá í Hagfræðistofnun (2006) og Oxford Economics (2012 og 2014).

⁹ Sjá t.d. Roy, Arnason og Schrank (2009), Anna Guðrún Ragnarsdóttir (2012) og Hagfræðistofnun (2012).

¹⁰ Rétt er að taka fram að sjónvarpsstöðvar landsins framleiða einnig sjónvarpsefni sem endurspeglast ekki í þessum tölum heldur kemur fram í öðrum flokkum Ísat-kerfisins.

¹¹ Tölurnar eru fengnar úr framleiðsluuppgjöri Hagstofu Íslands. Ekki eru birtar tölur vegna dreifingar á myndum eða kvikmyndasýninga vegna þess hve fá fyrirtæki starfa í þeim undirgreinum.

Tafla 2 Laun og tengd gjöld í kvikmyndaiðnaði miðað við framleiðsluuppgjör (m.kr.)

Atvinnuvegur	2009	2010	2011	2012	2013
59.1 Starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis	1.834	2.128	2.670	2.941	2.849
59.11 Framleiðsla	1.232	1.427	1.810	2.058	1.887
59.12 Eftirvinnsla	29	29	25	42	45

Heimild: Hagstofa Íslands

Sé litið til rekstrarafgangs hefur afkoman sveiflast á milli ára, líkt og sjá má í töflu 3.¹² Rekstrarafgangur í starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis var neikvæður um 1,45 milljarða króna sé litið til tímabilsins í heild sinni. Sé einungis litið til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis er rekstrartapið enn meira. Mest var tapið árið 2013 en enn hafa ekki verið birtar tölur um rekstrarafkomu ársins 2014 og því ekki hægt að sjá hvort iðnaðurinn hafi náð að rétta úr kútnum eins og fyrri ár.

Tafla 3 Rekstrarafgangur í kvikmyndaiðnaði miðað við framleiðsluuppgjör (m.kr.)

Atvinnuvegur	2009	2010	2011	2012	2013
59.1 Starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis	-582	576	-281	277	-1.441
59.11 Framleiðsla	-859	453	-220	286	-1.538
59.12 Eftirvinnsla	38	30	39	38	50

Heimild: Hagstofa Íslands

Virðisauki í starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis var um 3,7 milljarðar árið 2013, eins og sjá má í töflu 4. Hafði hann verið um 2,6 milljarðar árið 2009 og jókst því um 43% á tímabilinu. Ef eingöngu er horft á framleiðslu kvikmynda hefur virðisauki aukist um 54% frá árinu 2009 og mældist um 2,5 milljarðar árið 2013. Verðmætasköpun í greininni hefur því vaxið talsvert, þó ekki eins mikið og kostnaður við framleiðslu.

Tafla 4 Virðisauki kvikmyndageirans miðað við framleiðsluuppgjör (m.kr.)

Atvinnuvegur	2009	2010	2011	2012	2013
59.1 Starfsemi á sviði kvikmynda, myndbanda og sjónvarpsefnis	2.623	2.932	2.769	3.704	3.742
59.11 Framleiðsla	1.664	2.029	1.845	2.685	2.559
59.12 Eftirvinnsla	70	62	66	87	100
Allar atvinnugreinar	1.411.570	1.436.868	1.509.542	1.567.519	1.655.904
Hlutfall kvikmyndagerðar (59.1)	0,19%	0,20%	0,18%	0,24%	0,23%

Heimild: Hagstofa Íslands.

Tölurnar sem birtar eru í töflum 1-4 ná yfir alla framleiðslu kvikmynda, sjónvarpsefnis og myndbanda, sem þýðir að hér eru meðtalin ýmis verkefni sem ekki hafa rétt til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar.

Hagrænt umfang endurgreiðsluverkefna

Endurgreiðsluverkefni falla mestmegnis undir Ísat-flokk 59.11. Sú kvikmyndagerð sem ekki fer í gegnum endurgreiðsluferfið samanstendur meðal annars af kvikmynduðum auglýsingum og tónlistarmyndböndum auk lítilla verkefna sem eiga rétt á endurgreiðslum en sækja ekki um þær því kostnaður tengdur umsókn er hærri en væntar endurgreiðslur.

Áætla má framleiðslukostnað endurgreiðsluverkefna út frá endurgreiðslum. Sé tekið tillit til styrkja úr Kvikmyndasjóði, sem draga úr upphæðum einstaka endurgreiðslna, má áætla að framleiðslukostnaður endurgreiðsluverkefna hafi numið um 19% af heildarkostnaði framleiðslu á kvikmyndum og sjónvarpsefni árið 2011, en um 36% á árunum 2012-2013.¹³ Að meðaltali var hlutfallið 31% á árunum 2011-2013. Framleiðslukostnaður endurgreiðsluverkefna var því um fimm milljarðar króna árið 2013 og 8 milljarðar árið 2014, en endurgreiðslur fara fram eftir að framleiðslu viðkomandi kvikmynda er lokið.¹⁴

Sé gert ráð fyrir því að kostnaðarhlutfallið endurspegli almennt hlutfall endurgreiðsluverkefna af kvikmyndaframleiðslu má áætla að virðisauki endurgreiðsluverkefna hafi að meðaltali verið um 730 milljónir króna árlega á árunum 2011-2013.

¹² Rekstrarafgangur er ákveðinn mælikvarði á hagnað fyrirtækis.

¹³ Reiknað út frá endurgreiðslum. Gögn frá Kvikmyndamiðstöð Íslands (2015).

¹⁴ Samkvæmt vefsíðu Kvikmyndamiðstöðvar Íslands (www.kvikmyndamiðstöð.is). Sótt 23. júní 2015.

Flest störf í kvikmyndagerð eru unnin af verktökum og eru þau yfirleitt tímabundin. Þetta veldur því að erfitt er að áætla fjölda ársverka í kvikmyndagerð. Hér hefur því verið farin sú leið að leita til þriggja stærstu kvikmyndaframleiðslufyrirtækja landsins, þ.e. Pegasus, Sagafilm og Truenorth. Sé miðað við gögn frá þeim fyrir tímabilið 2011-2013, og að mánaðarlaun séu að meðaltali 500.000 krónur (samkvæmt samtölum við talsmenn fyrirtækjanna), má áætla að fjöldi ársverka hjá þessum þremur fyrirtækjum sé að meðaltali um 180. Þá er reiknað með að þessi þrjú fyrirtæki standi fyrir um 50% af heildarstarfsemi endurgreiðsluverkefna og er það áætlað út frá endurgreiðslum sem þessi fyrirtæki hafa hlotið sem hlutfall af heildarendurgreiðslum.¹⁵ Þannig má áætla að heildarfjöldi ársverka í endurgreiðsluverkefnum sé tæplega 360 að meðaltali.

Óbein og afleidd áhrif endurgreiðsluverkefna á Íslandi

Í upphafi kaflans voru færð rök fyrir því að varasamt getur verið að reikna margfaldaraáhrif fyrir hinar ýmsu atvinnugreinar. Engu að síður er það oft gert og verður það einnig gert hér, ekki síst til að auðvelda samanburð við aðrar rannsóknir.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar frá 2006 var áætlaður bæði framleiðslumargfaldari og starfamargfaldari fyrir kvikmyndagerð. Framleiðslumargfaldarinn var áætlaður 2,4 en starfamargfaldarinn 2,9. Margfaldarana má túlka þannig að fyrir hverja krónu sem myndast í kvikmyndagerð myndast 1,4 krónur annars staðar í hagkerfinu vegna tengsla við kvikmyndagerð. Á sambærilegan hátt myndast 1,9 störf annars staðar í hagkerfinu fyrir hvert starf sem myndast í kvikmyndagerð. Nýta má þessa margfaldara til að áætla óbein og afleidd áhrif endurgreiðsluverkefna. Nánar er fjallað um niðurstöður Hagfræðistofnunar síðar í skýrslunni.

Virðisauki endurgreiðsluverkefna hefur verið gróflega áætlaður rúmar 730 milljónir króna á ári að meðaltali árin 2011-2013. Séu þessi beinu áhrif margfölduð með framleiðslumargfaldara upp á 2,4 fást heildaráhrif endurgreiðsluverkefna, en þau eru um 1,8 milljarðar króna, eða um 0,11% af landsframleiðslu á þáttavirði.¹⁶ Þar af eru óbeinu og afleiddu áhrifin rúmur milljarður króna.

Áætlaður fjöldi ársverka í endurgreiðsluverkefnum er tæplega 360 talsins að meðaltali. Sé hann margfaldaður með starfamargfaldaranum 2,9 fæst að heildarfjöldi starfa sem verða til vegna endurgreiðsluverkefna á Íslandi sé rúmlega 1.000 og jafngildir það um 0,6% af heildarfjölda starfandi í hagkerfinu samkvæmt tölum Hagstofunnar.

Af þessu má ráða að séu margfaldaraáhrif tekin með er umfang endurgreiðsluverkefna mun meira en ella. Eins og fyrr hefur komið fram er mikilvægt að taka útreikningum sem þessum með þeim fyrirvara að vafasamt er að fólk, og önnur aðföng, hefði ekki farið í önnur störf og aðrar greinar ef kvikmyndagerð væri ekki jafn umfangsmikil og hún er í dag.

Mat á svæðisbundnum hagrænum áhrifum

Það er ýmsum vandkvæðum bundið að meta *svæðisbundin* hagræn áhrif kvikmyndagerðar. Ekki er hægt að nýta gagnabanka Hagstofunnar eða annarra opinberra aðila þar sem gögn þeirra eru sjaldnast flokkuð eftir einstökum svæðum eða byggðarlögum. Hér er því aftur notast við gögn frá þremur stærstu kvikmyndaframleiðslufyrirtækjum landsins, sem veittu m.a. upplýsingar varðandi umfang, tímalengd og staðsetningu einstakra verkefna eftir landsvæðum fyrir árin 2007-2014.

Það flækir málið að virðisauki vegna verkefnis sem tekið er upp á Snæfellsnesi, svo dæmi sé tekið, en myndast hjá fyrirtæki á höfuðborgarsvæðinu reiknast sem svo að virðisaukinn hafi orðið til á höfuðborgarsvæðinu. Það sama gildir um störf, laun og önnur aðfangakaup. Ef tölur fara fram á Snæfellsnesi en starfsmenn og verktakar eru frá höfuðborgarsvæðinu teljast störfin og launin til höfuðborgarsvæðisins o.s.frv.

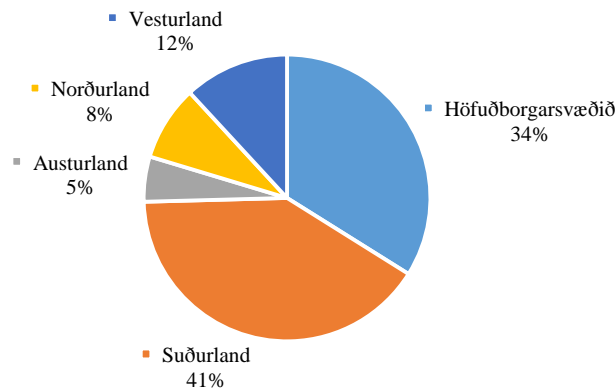
Þau gögn sem fengust eru í flestum tilfellum ekki nægilega ítarleg til að hægt sé að áætla svæðisbundin áhrif með mikilli nákvæmni. Hins vegar veita gögnin nægilega góðar upplýsingar til að hægt sé að draga mikilvægar almennar ályktanir varðandi svæðisbundin áhrif. Þá veittu sérfræðingar sem þekkja vel til í greininni innsýn í umfang og eðli hennar.

Í viðtölum við kvikmyndaframleiðendur og í gögnum þeirra kom fram að mestu umsvifin væru í erlendum verkefnum og að á tímabilinu 2008-2014 fóru flestar tölur fram á Suðurlandi, eins og sýnt er á mynd 1, en höfuðborgarsvæðið fylgdi þar á eftir. Samtals voru um 66% kvikmynda- og myndaverkefna viðmælenda

¹⁵ Upplýsingar um heildarendurgreiðslur fengust frá Kvikmyndamiðstöð Íslands en endurgreiðslur fyrirtækja fengust frá þeim. Ekki hefur verið tekið tillit til styrkja úr Kvikmyndasjóði, en þeir koma til frádráttar endurgreiðslum og geta verið talsverðir. Þetta getur leitt til skekkju í mati á hlut þessara þriggja fyrirtækja af endurgreiðsluverkefnum.

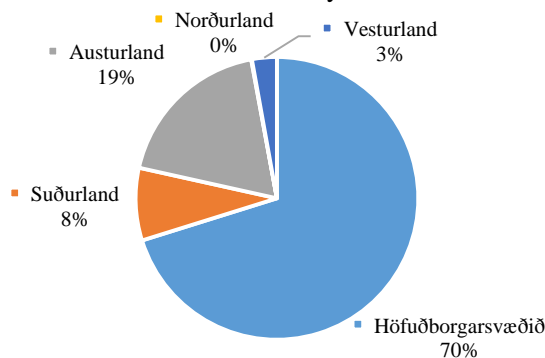
¹⁶ Landsframleiðsla á þáttavirði er landsframleiðsla án óbeinna skatta en að viðbættum framleiðslustyrkjum.

tekin upp á landsbyggðinni.¹⁷ Ef tölur fara fram á hálendi Íslands getur verið erfitt að flokka þær til hefðbundinna landsvæða.



Mynd 1 Fjöldi verkefna eftir því hvar upptökur fóru fram.¹⁸
Heimild: Kvikmyndaframleiðendur og eigin útreikningar.

Þrátt fyrir að aðeins 34% verkefna séu tekin upp á höfuðborgarsvæðinu benda fyrirbyggjandi gögn til þess að um 70% aðfangakostnaðar falli til á svæðinu, sbr. mynd 2.¹⁹



Mynd 2 Aðfangakostnaður kvikmyndaframleiðenda eftir því á hvaða landshluta hann féll til.²⁰
Heimild: Kvikmyndaframleiðendur og eigin útreikningar.

Vissulega er það misjafnt á milli verkefna en í meira en helmingi þeirra fellur 80% eða meira af öllum aðfangakostnaði til á höfuðborgarsvæðinu og aðeins í fáum verkefnum er yfir helmingur þeirra á landsbyggðinni, sé miðað við gögn frá kvikmyndaframleiðendum. Jafnvel í verkefnum sem eru alfarið tekin upp á landsbyggðinni fellur yfirleitt bróðurparturinn til á höfuðborgarsvæðinu. Þetta háa hlutfall skýrist m.a. af því að fyrirtækin sem verslað er við eru í flestum tilfellum annaðhvort skráð á höfuðborgarsvæðinu eða erlendis.

Rétt er að hafa í huga að hér er einungis byggt á takmörkuðu úrtaki verkefna stærstu fyrirtækja í greininni og varhugavert getur verið að draga of víðtækar ályktarnir út frá þessum upplýsingum. Engu að síður er ljóst að stærstur hluti efnahagslegs umfangs kvikmyndagerðar fellur til á höfuðborgarsvæðinu þótt tölur fari að stærstum hluta fram á landsbyggðinni.

Skóðanir bæjarstjóra

Þrjú bæjarstjórar sveitarfélaga þar sem stór kvikmynda verkefni hafa verið tekin upp voru beðnir um að svara stuttri spurningakönnun um áhrif kvikmyndagerðar í viðkomandi sveitarfélagi. Einn bæjarstjóri, Þorsteinn Steinsson, bæjarstjóri Grundarfjarðarbæjar, svaraði þessari könnun en þar hafði hluti kvikmyndarinnar *The Secret Life of Walter Mitty* verið tekin upp ásamt hluta sjónvarpsþáttar sem ber

¹⁷ Þær tölur sem hér eru teknar fram eru reiknaðar út frá verkefnum tveggja kvikmyndaframleiðenda, en ekki fengust nægilega ítarlegar upplýsingar frá öðrum.

¹⁸ Kvikmyndir sem voru teknar upp á tveimur landsvæðum töldust að hálfu teknar upp í hvorum landshluta fyrir sig.

¹⁹ Rétt er að benda á að fyrirbyggjandi gögn eru ólík milli kvikmyndaframleiðenda svo það ætti að fara varlega í túlkun þessara upplýsinga.

²⁰ Gert er ráð fyrir að kostnaður sem féll til utan höfuðborgarsvæðisins hafi fallið til á þeim landshluta þar sem upptökur fóru fram. Það getur valdið ákveðinni skekkju í mælingum. Þá byggir myndin á færri kvikmynda verkefnum en mynd 5.

nafnið *Hraunið*. Taldi hann að upptökur hefðu svo sannarlega sett svip sinn á bæinn, velta hefði aukist í samfélaginu og hagar bæjarbúa vænkast meðan á tókum stóð. Áhrifin hefðu hins vegar verið tímabundin og ekki hafi orðið nein fjölgun starfa til lengri tíma sem mætti rekja með beinum eða óbeinum hætti til kvikmyndagerðar. Hann taldi að sveitarfélagið hefði fengið aukna umfjöllun jafnt í innlendum sem erlendum fjölmiðlum vegna verkefnanna og að þau hefðu leitt til fjölgunar ferðamanna á svæðinu. Hann nefndi að einhverjir ferðamenn hefðu komið í þeim tilgangi einum að skoða svæðið vegna kvikmyndarinnar *The Secret Life of Walter Mitty*. Þess má geta að umrædd kvikmynd sker sig úr flestum öðrum stórum erlendum verkefnum að því leyti að sögusvið hennar á að hluta til að gerast á Íslandi og kemur það skýrt fram í myndinni. Aðrar erlendar kvikmyndir hafa oftast en ekki átt að gerast annars staðar þrátt fyrir að upptökur hafi farið fram í íslenskri náttúru.

Stuðningur hins opinbera

Almennt er talið best fyrir efnahagslífið að atvinnugreinum sé ekki mismunað hvað varðar beinan eða óbeinan stuðning hins opinbera. Þannig má ætla að markaðshagkerfið leiði að öðru óbreyttu til hagkvæmrar nýtingar fólks, fjármagns og annarra framleiðsluþátta. Á því eru hins vegar undantekningar. Til dæmis má rökstyðja stuðning með því að viðkomandi atvinnugrein skapi jákvæð ytri áhrif sem ekki endurspeglast í markaðsvirði þeirra.²¹

Rök fyrir opinberum stuðningi við kvikmyndagerð

Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá 2006 um áhrif endurgreiðslukerfisins á kvikmyndagerð á Íslandi eru tiltekin tvenn rök fyrir opinberum stuðningi við greinina. Annars vegar að það getur borgað sig að styðja við atvinnugrein á meðan hún er að byggjast upp. Þannig má gera hana samkeppnishæfari við erlenda aðila því að kostnaður er oft hár í byrjun, bæði vegna þess að það tekur tíma að ná tókum á hagkvæmum rekstri og ekki er hægt að nýta stærðarhagkvæmni í upphafi. Að sama skapi er hægt að ná aukinni hagkvæmni, svokallaðri ytri stærðarhagkvæmni, með því að hafa klasa af fyrirtækjum á svipuðum slóðum þar sem þau þurfa á svipuðum aðföngum að halda og læra hvert af öðru. Því getur orðið til stærðarhagkvæmni þótt framleiðsla dreifist á fleiri en eitt fyrirtæki. Dæmi um slíka klasa eru tækniyrirtæki í Kísildalnum og kvikmyndaframleiðslufyrirtæki í Hollywood. Þessi rök eiga þó aðeins við ef búist er við að stuðningurinn sé tímabundinn og að innlendir aðilar geti þegar fram í sækir framleitt kvikmyndir með jafnlitlum eða minni tilkostnaði en aðrir. Stuðningur stjórnvalda ætti því að leiða til þess að staðbundin framleiðsla næði á endanum þeirri stærðargráðu að kvikmyndageirinn gæti staðið á eigin fótum í framtíðinni.

Hin rökin snúa að byggðamálum, landkynningu og tengslum við ferðaþjónustu. Framtíð byggða byggist ekki síst á því að ólíkar byggðir geti nýtt sér hlutfallslega yfirburði sína en í því samhengi er staðbundin náttúrufegurð mikilvæg fyrir marga staði á landsbyggðinni.²² Hvað varðar þátt kvikmyndagerðar í landkynningu þarf ekki að efast um að kvikmyndir sem teknar eru á Íslandi vekji áhuga erlendra aðila á landinu en erfiðara er að slá því föstu að stuðningur við kvikmyndagerð sé hagkvæmasta leiðin til landkynningar. Aðilar sem hafa beinan hag af landkynningu, s.s. ferðaþjónustuaðilar, velja sjálfir þær leiðir sem þeir telja skilvirkastar. Hvert hlutverk hins opinbera er varðandi landkynningu er hins vegar erfiðara að skilgreina út frá hagfræðilegum og efnahagslegum sjónarhóli.

Önnur rök snúa að því að kvikmyndagerð, rétt eins og leiklist, tónlist og aðrar listgreinar, flokkast til svokallaðra verðleikagæða (en til þeirra flokkast margt kyns menningarverðmæti). Um verðleikagæði gildir að þau eru almennt talin auðga samfélagið og fela því í sér jákvæð ytri áhrif, jafnvel þótt þessar listgreinar höfði ekki til allra og að eftirspurn eftir þeim sé takmörkuð.²³ Ný og útistandandi vilyrði Kvikmyndasjóðs um styrki upp á 600 milljónir króna fyrir 81 kvikmyndaverkefni árið 2014 eru til marks um að stjórnvöld telji íslenskar kvikmyndir verðleikagæði.

Þótt erlendar kvikmyndir sem teknar hafa verið upp á Íslandi teljist sjaldnast til innlendra verðleikagæða, þá auka þær reynslu innlendra kvikmyndagerðarmanna auk þess sem ýmiss konar tækjakostur verður til reiðu innanlands sem ella væri ekki til staðar. Þannig styður endurgreiðslukerfið ekki aðeins við innlend kvikmyndaverkefni með beinum hætti heldur einnig með óbeinum hætti með því að laða að erlend verkefni.

²¹ Jákvæð ytri áhrif verða þegar þriðji aðili fær ábata af viðskiptum eða öðrum gjörðum.

²² Hlutfallslegir yfirburðir er hagfræðilegt hugtak. Sá sem hefur hlutfallslega yfirburði í framleiðslu á ákveðnum gæðum, þ.e. vöru eða þjónustu, getur framleitt þau með hlutfallslega lægri kostnaði miðað við önnur gæði en aðrir (sjá t.d. Mankiw og Taylor, 2006).

²³ Ágúst Einarsson (2012).

Oft er gefið í skyn að þær atvinnugreinar sem skapa gjaldeyri séu mikilvægari en aðrar greinar og því eigi frekar að styðja við bakið á þeim en öðrum. Rétt er að Íslendingar eru sérstaklega háðir utanríkisverslun vegna legu landsins og ef við viljum flytja inn vörur og þjónustu verðum við að flytja aðrar vörur út og afla þannig gjaldeyristekna. Hins vegar gerist það með náttúrulegum hætti með aðstoð markaðslögmálanna að íslenskt fólk og fyrirtæki flytja út þær vörur og þá þjónustu sem þau hafa hlutfallslega yfirburði í að framleiða. Við venjulegar kringumstæður sér markaðurinn til þess að slíkur útflutningur sé þjóðhagslega hagkvæmur. Almennt geta auknar útflutningstekjur verið vísbending um aukna sérhæfingu landsins og að Íslendingar njóti á móti aukinnar sérhæfingar annarra þjóða. Ef útflutningur á sér ekki stað nema með styrkjum frá hinu opinbera er það vísbending um að hann sé ekki ábatasamur.

Að sama skapi er talað um fjölda starfa sem hið opinbera skapar með stuðningi sínum. Störf eru hins vegar í flestum tilfellum sjálfsprottin og því þurfa stjórnvöld aðeins að hlúa að eðlilegri umgjörð vinnumarkaðar. Eins og fram hefur komið væru flestir sem nú vinna í kvikmyndageiranum í öðru starfi ef hans nyti ekki við.²⁴ Ef til vill væru störfin hins vegar minna spennandi og launin lægri og því er mismunur á þeim launum sem kvikmyndagerðarfólk fær og þeim sem það fengi. Í þeim mun er hinn þjóðhagslegi ábati kvikmyndagerðar fólgin.

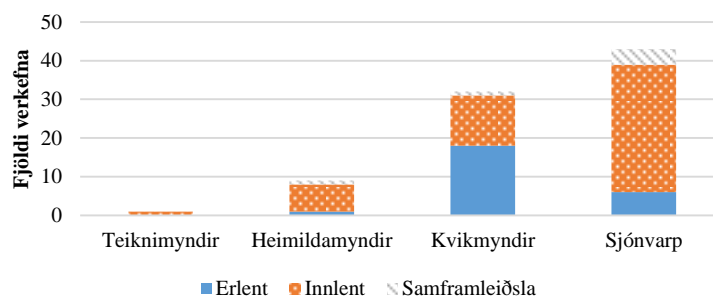
Endurgreiðslukerfið

Í ársbyrjun 1999 samþykkti Alþingi lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.²⁵ Markmið laganna er að stuðla að eflingu innlendra menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu að því sé einnig ætlað að laða erlenda kvikmyndagerðarmenn til landsins og efla um leið innlenda kvikmyndagerð. Íslenskir kvikmyndagerðarmenn öðlist þannig reynslu og þjálfun auk þess sem tækjabúnaður batni.

Til að ná þessum markmiðum kveða löginn frá 1999 á um að 12% af framleiðslukostnaði sem fellur til við kvikmyndagerð á Íslandi sé endurgreiddur af hinu opinbera. Ári síðar voru gerðar þrjár mikilvægar breytingar á lögnum til þess að koma til móts við athugasemdir frá ESA, eftirlitsstofnun EFTA.²⁶

Í fyrsta lagi öðluðust þau innlendu verkefni sem fengu styrk úr Kvikmyndasjóði rétt á endurgreiðslum en þó aðeins af þeim kostnaði sem eftir stóð þegar búið var að draga styrk Kvikmyndasjóðs frá. Í öðru lagi var tekið upp á því að miða við heildarframleiðslukostnað kvikmynda ef 80% af kostnaðinum félli til hér á landi.²⁷ Í þriðja lagi voru endurgreiðslur skilyrtar við verkefni sem falla að ákveðnum menningar- og framleiðsluviðmiðum. Samkvæmt því þurfa kvikmyndir að hafa einhver menningarleg tengsl við Ísland eða Evrópu en framleiðsluviðmiðin snúa meðal annars að því hvort íslenskir eða evrópskir fagaðilar taki þátt í hinum ýmsu þáttum framleiðslunnar. Í dag eru 20% af framleiðslukostnaði²⁸ sem fellur til á Evrópska efnahagsvæðinu endurgreidd ef meira en 80% af framleiðslukostnaðinum falla til á Íslandi.

Kerfið í dag þykir að mörgu leyti mjög gott. Það er til að mynda bæði einfaldara og gegnsærra en mörg sambærileg kerfi erlendis. Þá má nefna að kerfi sem byggist á endurgreiðslu kostnaðar, þ.e. þar sem lagt er út fyrir kostnaði sem fæst að hluta til endurgreiddur síðar, eykur hvatann til að telja fram allan kostnað. Þannig eru líkur á að kerfið dragi úr hvata til svartrar starfsemi.



Mynd 3 Fjöldi verkefna sem hafa fengið endurgreiðslu á árunum 2012-2014 eftir gerð og framleiðslulandi. Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands.

²⁴ Ef kvikmyndageirinn myndi hins vegar hverfa á augabragði gæti það tekið tíma fyrir fólk að fá nýja vinnu og hugsanlega myndi einhverjum ekki takast það. Einnig myndu einhverjir fjármunir líklega glatast.

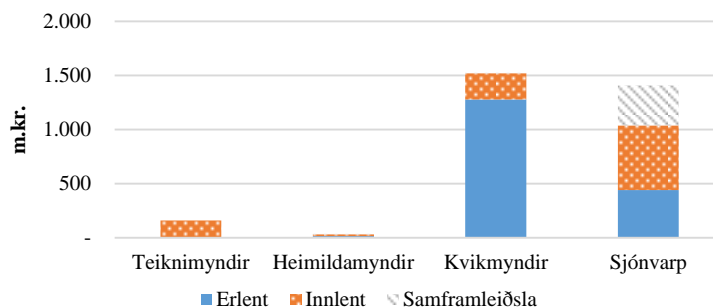
²⁵ Lög nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

²⁶ Hagfræðistofnun Háskóla Íslands (2006).

²⁷ Endurgreiðslur geta því numið 25% af þeim kostnaði sem fellur til hér á landi.

²⁸ Eins og hann er skilgreindur í 2. gr. laga nr. 43/1999.

Hluti kvikmyndagerðar á Íslandi fer í gegnum endurgreiðslukerfið og má þar bæði telja innlend og erlend verkefni. Stuttu eftir að endurgreiðslukerfinu var komið á fót byrjuðu erlendir kvikmyndaframleiðendur að nýta sér það. Frá árinu 2012 hafa 85 verkefni fengið endurgreiðslu. Þar af eru 25 erlend verkefni, 54 innlend og 6 verkefni þar sem innlendir og erlendir aðilar unnu saman að framleiðslu. Eins og sjá má á mynd 3 voru endurgreiðslur fleiri vegna sjónvarpsefnis en vegna kvikmynda. Þrátt fyrir það var umfang kvikmyndanna meira þegar horft er til kostnaðar eins og sjá má á mynd 4, og endurgreiðslurnar þar með hærri. Framleiðslukostnaður erlendra verkefna var um 347 m.kr. að meðaltali en innlendra verkefna um 94 m.kr.²⁹



Mynd 4 Kostnaður verkefna sem hafa fengið endurgreiðslur á árunum 2012-2014 eftir gerð.
Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands og eigin útreikningar.

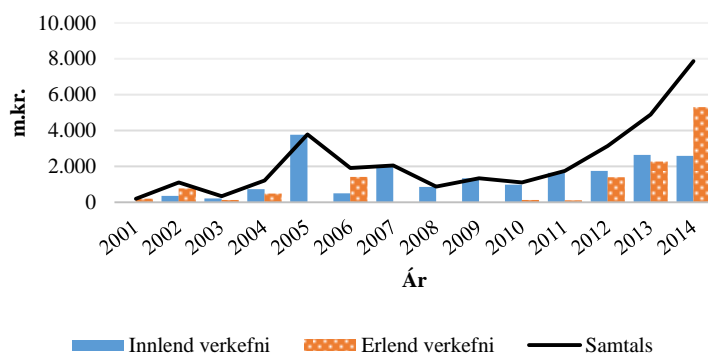
Sé miðað við umsóknir um endurgreiðslur er ekki útlit fyrir samdrátt í fjölda verkefna eða umfangi þeirra á næstunni.³⁰

Ástæður þess að erlendir kvikmyndaframleiðendur velja Ísland

Það eru einkum þrjár ástæður fyrir því að erlendir aðilar velja Ísland til þess að taka upp kvikmyndir. Fyrst ber að nefna landslagið. Í flestum tilfellum eru til önnur lönd sem skarta þeim náttúrufrýrbrigðum sem leitast er eftir hverju sinni, en á fáum stöðum er jafn stutt á milli staða með jafn mismunandi landslag. Þannig sparast bæði tími og peningar vegna flutninga.

Í öðru lagi býr íslenskt kvikmyndagerðarfólk að mikilli sérþekkingu, er einkar sveigjanlegt og hefur lausnamiðað viðhorf. Þessir eiginleikar og reynsla Íslendinga hefur reynst erlendum aðilum mjög dýrmæt og hjálpar til við að laða fleiri verkefni til landsins.

Í þriðja lagi spilar endurgreiðslukerfið stórt hlutverk, en hagsmunaaðilar og aðrir viðmælendur voru sammála um að án þess myndi stór hluti af umsvifum kvikmyndaíðnaðarins hér á landi hverfa. Viðmælendur tóku fram að fyrsta spurningin sem þeir fengju þegar að erlendir framleiðendur væru að skoða Ísland sem mögulegan tókustað væri hvernig endurgreiðslum væri háttað. Hljóðið í viðmælendum var því svipað og þeirra sem var rætt við í skýrslu Hagfræðistofnunar frá 2006. Bendir það til að ef ekki væri fyrir endurgreiðslukerfið væri umfang erlendra verkefna mun minna hér á landi. Þá er líklegt að með auknum endurgreiðslum mætti laða að enn fleiri erlend kvikmyndaerkefni.



²⁹ Hér hefur ekki verið tekið tillit til greiðslna úr Kvikmyndasjóði. Kostnaðartölurnar eru áætlaðar með því að gera ráð fyrir að endurgreiðslur nemi 20% af heildarkostnaði, en í tilfalli íslenskra mynda ná þær 20% af kostnaði að fráregnum styrk frá Kvikmyndasjóði.

³⁰ Sótt er um styrk áður en upptökur hefjast þannig að upphæðir geta breyst og verkefnum getur verið frestað eða aflýst.

Mynd 5 Áætlaður kostnaður kvikmynda sem hafa fengið endurgreiðslur eftir endurgreiðsluári.
Heimildir: Kvikmyndamiðstöð Íslands og eigin útreikningar.

Mynd 5 sýnir umfang verkefna, mælt í framleiðslukostnaði, sem hafa farið í gegnum endurgreiðslukerfið. Miðað er við hvenær endurgreiðslur vegna kvikmynda voru inntar af hendi en ekki hvenær tókur fóru fram.³¹ Eins og sjá má á myndinni var lítið um erlend verkefni á árunum 2005-2011, fyrir utan árið 2006 þegar tókum á *Flags of our Fathers* lauk. Hins vegar jókst umfang erlendra verkefna mjög á árunum 2012-2014, en eins og sjá má á mynd 5 hafa erlend kvikmyndaverkefni sjöfaldast frá árinu 2010 sé miðað við kostnað.

Það eru líklega tvær meginástæður fyrir aukningu erlendra verkefna hér á landi á þessu tímabili. Í fyrsta lagi féll gengi íslensku krónunnar í kjölfar bankahrunsins. Það hafði í för með sér hvetjandi áhrif á erlend fyrirtæki til að stunda kvikmyndagerð hér á landi þar sem innlendir kostnaður, mældur í erlendum gjaldeyri, lækkaði mikið. Þannig lækkuðu laun og annar kostnaður á Íslandi um u.þ.b. 42% í dollurum talið að raunvirði eftir að hafa rúmlega tvöfaldast frá árinu 2001.³² Í öðru lagi var endurgreiðsluhlutfallið hækkað úr 12% í 14% árið 2006 og í 20% í mars 2009, en eðlilegt er að áhrif þessara þátta komi ekki fram fyrir einhverjum árum síðar.

Tafla 5 Framleiðslukostnaður á Íslandi í dollurum á föstu verðlagi fyrir sambærileg kvikmyndaverkefni.

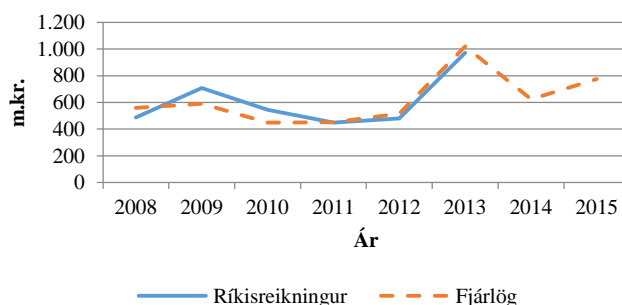
	2007	2013	Breyting
Kostnaður á Íslandi	10.000.000	5.799.414	-42%
Endurgreiðslur	1.400.000	1.159.883	-17%
Kostnaður eftir endurgreiðslur	8.600.000	4.639.531	-46%

Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og eigin útreikningar.

Ætla má að gengið hafi yfirleitt meiri áhrif á kostnað erlendra aðila í erlendri mynt heldur en hækkun endurgreiðslna í íslenskum krónum. Taka má dæmi til útskýringar. Í töflu 5 má sjá kostnað bandarísks fyrirtækis í dollurum sem fellur til á Íslandi við framleiðslu á ímyndaðri kvikmynd. Þessi kvikmynd hefði kostað 10 milljónir dollara árið 2007 en aðeins um 5,8 milljónir dollara árið 2013 og er þá aðeins búið að taka tillit til gengislækkunar íslensku krónunnar.³³ Kostnaður í tengslum við upptökur hér á landi hefði því lækkað um 42% fyrir endurgreiðslur. Séu endurgreiðslur teknar með lækkar kostnaður þeirra um 46% og þannig hefði hækkun endurgreiðsluhlutfalls, úr 14% í 20%, skilað sér í auka 4 prósentustiga lækkun á kostnaði fyrir bandarískt kvikmyndafyrirtæki.

Kvikmyndasjóður

Kvikmyndasjóður starfar á vegum Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og er hlutverk hans að efla íslenska kvikmyndagerð og eru styrkir aðeins veittir til íslenskra framleiðenda.³⁴ Verkefni sem styrkt eru af sjóðnum skulu hafa skírskotun til íslenskrar menningar nema menningarleg rök leiði til annars.



Mynd 6 Styrkir Kvikmyndasjóðs samkvæmt ríkisreikningi og fjárlögum.
Heimild: Ríkisreikningur og fjárlög hvers árs.

³¹ Sótt er um endurgreiðslu áður en tókur hefjast en greiðslan fer fram eftir að verkefninu er lokið og allur kostnaður kominn fram. Allt frá þremur mánuðum upp í þrjú ár geta liðið frá því að sótt er um endurgreiðslu þar til greiðsla er innt af hendi.

³² Hér hafa íslensk laun verið umreiknuð yfir í dollara og síðan leiðrétt fyrir verðbólgu í Bandaríkjunum. Árið 2013 voru þau 42% lægri að jafnaði en árið 2008. Gert er ráð fyrir að kostnaður við upptökur í íslenskum krónum fylgi launavísitölu.

³³ Hér er miðað við fast verðlag, það er búið er að leiðrétta fyrir verðbólgu í Bandaríkjunum. Hér er einnig gert ráð fyrir að kostnaðurinn sé að öllu leyti íslenskur og ekki tekið tillit til þess að innflutningur á aðföngum sem innlendir starfskraftur notar gæti hafa hækkað í verði.

³⁴ Samkvæmt lögum nr. 137/2001 og síðari breytingum og reglugerð 229/2003 og síðari breytingum.

Sjóðurinn úthlutar til ólíkra gerða kvikmynda, s.s. leikinna mynda, heimilda- og stuttmynda sem og leikins sjónvarpsefnis. Styrkir eru veittir til handritsgerðar, þróunar, framleiðslu, eftirvinnslu og kynningar.³⁵ Þá má ekki gleymast að styrkveiting úr Kvikmyndasjóði er yfirleitt forsenda fyrir aðgangi að erlendri fjármögnun verkefna en hún er yfirleitt töluverð fyrir hvert hinna stærri verkefna. Nánar er fjallað um greiðslur úr Kvikmyndasjóði og erlenda fjármögnun síðar.

Á mynd 6 má sjá fjárhæðir tengdar Kvikmyndasjóði frá árinu 2008 í milljónum króna, bæði samkvæmt ríkisreikningi og samkvæmt fjárlögum. Sjá má sveiflur yfir tímabilið en hæstir voru styrkirnir árið 2013 og voru þá um einn milljarður króna. Samkvæmt fjárlögum hafa styrkirnir þó verið eitthvað lægri árin eftir.

Fjárhagsleg áhrif styrkjakerfisins fyrir hið opinbera

Telja má varasamt að fjárhagslegan ávinning hins opinbera megi reikna sem skatttekjur af styrktri atvinnugrein að frádreginni upphæð styrkjanna. Til útskýringar má taka dæmi um fyrirtæki í fullri starfsemi sem borgar 100 milljónir króna í skatta á ári. Ef hið opinbera ákveður að styðja við fyrirtækið um eina milljón króna á ári væri villandi að telja að sú ákvörðun leiddi til þess að skatttekjur ríkisins ykjast að miklum mun við stuðninginn. Óvarlegt væri að halda því fram að skatttekjur ríkisins af fyrirtækinu væru til komnar vegna stuðningsins og því mætti líta á hann sem arðbæra fjárfestingu. Aðalatriðið er að það er hin undirliggjandi starfsemi sem skapar verðmæti, í formi launa, arðs og skattgreiðslna, en ekki styrkurinn. Réttilega má benda á að styrkurinn eykur umfang í rekstrinum eða iðngreininni í tilviki kvikmyndagerðar, en óvarlegt er að fullyrða að sú aukning leiði til aukins heildarabata fyrir samfélagið, nema í því tilfalli þar sem verðmætasköpun í greininni er meiri en annars staðar í hagkerfinu.

Til þess að styrkir til kvikmyndagerðar væru arðbærir fyrir hið opinbera þyrftu skatttekjur að vera hærri af þessari starfsemi en í öðrum atvinnugreinum og munurinn nægilega mikill til þess að vege upp á móti styrkjum. Eins og áður hefur verið reifað var heildarverðmætasköpun í starfsemi kvikmyndagerðar (Ísat-flokkur 59.1) árið 2013 um 3,7 milljarðar króna og heildarlaun og tengd gjöld um 2,8 milljarðar. Til þess að skoða hreina viðbót þyrfti að draga frá þá verðmætasköpun sem hefði orðið til, eða þau laun sem að starfsfólk hefði fengið, ef kvikmyndageirinn væri minni en hann er við núverandi styrkjakerfi.

Þá er alltaf hætt við að styrkir á sama formi og endurgreiðslukerfið leiði til svokallaðs kapphlaups á botninn (e. race to the bottom) þar sem lönd eða svæði keppast við að gefa meira eftir í von um að fá stærri sneið af kökunni á kostnað hinna uns kostnaður við eftirgjöfina verður meiri en ábatinn og mögulega verður engin fjölgun verkefna til lengri tíma ef að stuðningur verður álíka mikill á öllum svæðum. Slíkt kapphlaup virðist sumstaðar þegar hafið því að á undanförunum árum hafa endurgreiðslur annars staðar tekið að hækka. Nefna má dæmi frá Bandaríkjunum en þar er sérstakur stuðningur við kvikmyndagerð í 43 fylkjum samanborið við fimm fylki árið 2002.³⁶

Skatttekjur og endurgreiðslur

Skattgreiðslur kvikmyndaframleiðenda til hins opinbera samanstanda af greiddum virðisaukaskatti, tekjuskatti og tryggingagjaldi. Nálgast má gögn um greiddan virðisaukaskatt af vefsíðu Ríkisskattstjóra fram til árs 2012. Þessi gögn eiga þó við um allan Ísat-flokk 59.11, en hann inniheldur einnig verkefni sem ekki hafa rétt til endurgreiðslna (svo sem auglýsingar) og eru ekki til sérstakrar skoðunar í þessari skýrslu. Hér er því reynt að einangra virðisaukaskatt sem rekja má til verkefna sem hafa rétt á endurgreiðslum. Þetta er gert með því að nota hlutfall endurgreiðsluverkefna af heildarkostnaði kvikmyndaframleiðslu, líkt og gert var í kaflanum um hagrænt umfang endurgreiðsluverkefna.

Greiddur tekjuskattur greinarinnar er að miklu leyti háður launadreifingu, fjölda starfsmanna, fjölda verktaka og hlutfalli þeirra á milli. Að svo stöddu liggja þessar upplýsingar ekki nákvæmlega fyrir og er hér stuðst við upplýsingar um heildarkostnað vegna launa og verktakagreiðslna fyrirnefndra þriggja kvikmyndaframleiðenda. Heildarlauna- og verktakakostnaður endurgreiðsluverkefna er áætlaður út frá þeirri forsendu að þessi þrjú fyrirtæki standi fyrir um 50% af heildarstarfsemi endurgreiðsluverkefna, líkt og áður.³⁷

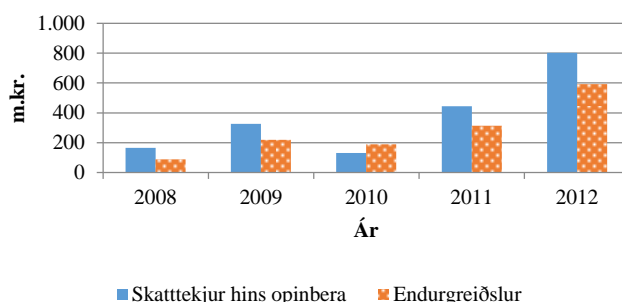
Eins og áður er gert ráð fyrir að mánaðarlaun séu að meðaltali 500.000 krónur og er til einföldunar einnig gert ráð fyrir að allir starfsmenn séu launþegar. Í því felst að gert er ráð fyrir að tryggingagjald sé greitt ofan á mánaðarlaunin og jafngildi um 6,9%. Þá er ekki tekið tillit til þess að verktakar greiði í lífeyrissjóði, stéttarfélag og fleira né að þeir geti talið fram kostnað á móti tekjum sem drægi úr skattgreiðslum þeirra til hins opinbera. Þannig er hér gert ráð fyrir að reiknað endurgjald verktaka jafngildi

³⁵ Reglugerð um Kvikmyndasjóð, nr. 229/2003.

³⁶ Sjá meðal annars Tannenwald (2010) og Department of Legislative Services (2014).

³⁷ Upplýsingar um heildarendurgreiðslur fengust frá Kvikmyndamiðstöð Íslands en endurgreiðslur fyrirtækja fengust frá þeim. Ekki hefur verið tekið tillit til styrkja úr Kvikmyndasjóði. Þetta getur leitt til skekkju í mati á hlut þessara þriggja fyrirtækja í endurgreiðsluverkefnum.

heildartekjum. Þessar forsendur leiða að öllum líkindum frekar til ofmats en vanmats á áætluðum skattgreiðslum til hins opinbera. Við útreikninga á hlutfalli mánaðarlauna sem greitt er í tekjuskatt er notast við reiknivél á vefsíðu Ríkisskattstjóra sem tekur tillit til skattprósentu og persónuafsláttar á hverju ári.



Mynd 7 Áætlaðar skatttekjur hins opinbera af kvikmyndaframleiðslu og endurgreiðslur.
Heimild: Ríkisskattstjóri, kvikmyndaframleiðendur, Kvikmyndamiðstöð og eigin útreikningar.

Á mynd 7 má sjá áætlaðar heildarskatttekjur hins opinbera af endurgreiðsluverkefnum, þ.e. summu virðisaukaskatts, tekjuskatts og tryggingagjalds. Á myndinni má sjá að skatttekjurnar eru meiri en endurgreiðslur til framleiðslunnar, að gefnum forsendum. Á þessu er þó undantekning árið 2010 þegar endurgreiðslur voru um 190 milljónir króna en skatttekjur hins opinbera um 130 milljónir króna. Rétt er að hafa í huga að hér er einungis verið að líta til beinna áhrifa en ekki mögulegra óbeinna eða afleiddra áhrifa greinarinnar.

Tafla 6 Áætlaðar skatttekjur, endurgreiðslur og styrkir úr Kvikmyndasjóði.

	Skatttekjur		Kvikmyndasjóður	
	hins opinbera	Endurgreiðslur	Skv. fjárlögum	Skv. ríkisreikningi
2008	165.711.233	89.524.676	560.000.000	488.330.587
2009	325.665.073	218.895.736	590.000.000	708.180.764
2010	131.052.026	190.018.379	450.000.000	544.821.522
2011	444.103.083	314.641.522	452.000.000	449.522.818
2012	801.157.274	592.772.592	515.000.000	480.145.788
2013		958.679.949	1.020.000.000	971.672.802
2014		1.574.307.492	624.700.000	
2015			774.700.000	

Heimild: Ríkisskattstjóri, kvikmyndaframleiðendur, Kvikmyndamiðstöð, ríkisreikningur, fjárlög og eigin útreikningar.

Í töflu 6 má sjá að styrkveitingar úr Kvikmyndasjóði voru töluvert hærri en endurgreiðslur. Þetta virðist þó vera að breytast en endurgreiðslur voru umfram styrki árin 2012 og 2014.

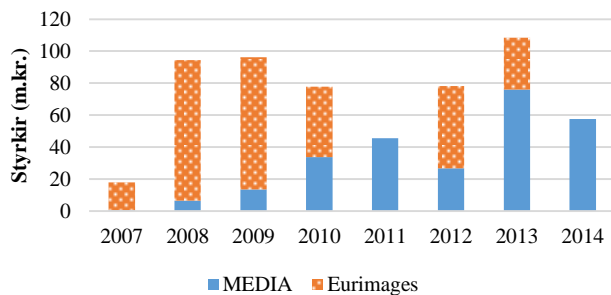
Sé litið á summu endurgreiðslna og styrkja úr Kvikmyndasjóði sem heildarstyrkveitingu frá hinu opinbera til endurgreiðsluverkefna í kvikmyndaframleiðslu má sjá að heildarstyrkveitingin er mun hærri en skattgreiðslurnar sem hið opinbera hlýtur á móti, sé einungis litið til beinna áhrifa. Munurinn hefur þó farið minnkandi miðað við fyrirliggjandi gögn. Þá má ekki gleymast að styrkveiting úr Kvikmyndasjóði er yfirleitt forsenda fyrir aðgangi að erlendri fjármögnun verkefna, sem nánar er fjallað um í næsta kafla.

Af ofangreindu má vera ljóst að erfitt getur reynst að sýna fram á augljósan efnahagslegan ábata af því að styðja kvikmyndagerð umfram aðrar greinar. Óvæfengjanlegur ávinningur er fyrst og fremst fólginn í menningarlegum verðmætum íslenskrar kvikmyndagerðar og aukinni þekkingu og færni íslensks kvikmyndagerðarfólks. Auk þess getur kvikmyndaíðnaðurinn stuðlað að aukinni veltu í ferðaþjónustu vegna þeirrar landkynningar sem hlýst af kvikmyndagerð hér á landi.

Erlend fjármögnun

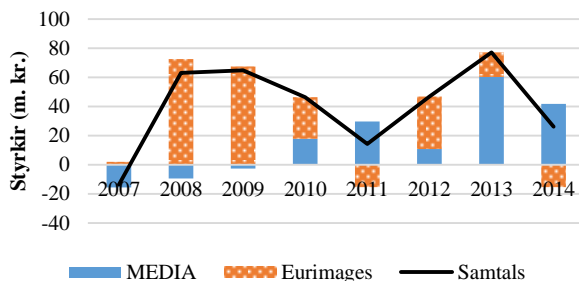
Íslensk kvikmyndaferkefni hafa fengið styrki úr ýmsum erlendum sjóðum. Þar ber helst að nefna evrópsku sjóðina Eurimages og MEDIA sem Íslendingar eiga aðild að.³⁸ Mynd 8 sýnir styrki sem íslenskir kvikmyndaframleiðendur fengu á árunum 2007–2014 en þeir fengu samtals tæpar 600 m.kr. úr þessum sjóðum á tímabilinu.

³⁸ Ýmsir aðrir sjóðir styrkja framleiðslu kvikmynda, s.s. Norræni kvikmyndasjóðurinn.



Mynd 8 Styrkir MEDIA og Eurimages til íslenskra kvikmyndaframleiðenda.
Heimild: Sigríður Margrét Vigfúsdóttir (tölvupóstur 30. júní 2015).

Til að hafa rétt á greiðslum úr sjóðunum þarf að greiða þátttökugjöld. Áætluð þátttökugjöld á tímabilinu voru að meðaltali um 16 milljónir króna á ári fyrir MEDIA en um 15,5 milljónir fyrir Eurimages. Á mynd 9 má sjá nettó styrki til kvikmyndaframleiðenda þegar búið er að draga frá árleg meðalþátttökugjöld hvors sjóðs. Þá eru ótaldir aðrir styrkir sem Íslendingar hafa fengið, svo sem vegna dreifingar íslenskra mynda í Evrópu (550 þúsund evrur á tímabilinu), og styrkir úr öðrum kvikmyndassjóðum í Evrópu, t.d. sjóðum sem eru sambærilegir Kvikmyndasjóði Íslands erlendis.

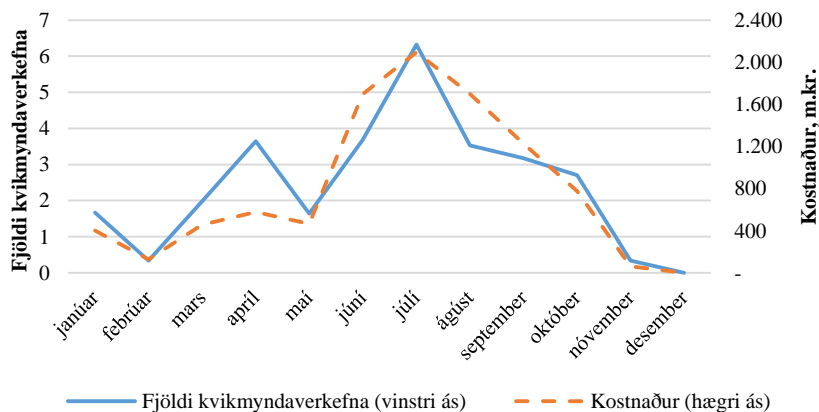


Mynd 9 Styrkir MEDIA og Eurimages til íslenskra kvikmyndaframleiðenda að frádregnum meðalþátttökugjöldum.
Heimild: Sigríður Margrét Vigfúsdóttir (tölvupóstur 30. júní 2015).

Þess má geta að skilyrði fyrir styrkjum úr Eurimages er að verkefni hafi þegar fengið styrk úr innlendum sjóði eins og Kvikmyndasjóði Íslands. Þá er það ekki skilyrði hjá MEDIA en eykur þó líkur á styrkveitingu og upphæð hennar.

Áhrif kvikmyndagerðar á ferðapjónustu

Starfsemi fyrirtækja í kvikmyndagerð hefur ýmis áhrif á fyrirtæki í öðrum greinum. Á það ekki síst við um ferðapjónustu og eru þau áhrif tvíþætt. Annars vegar er um að ræða bein áhrif, sérstaklega á landsbyggðinni. Sem dæmi má nefna að starfsemi kvikmyndafyrirtækja hefur oft í för með sér kaup á hótél- og gistiþjónustu á landsbyggðinni sem og annarri tengdri þjónustu, s.s. veitingasölu og flutningum. Hins vegar má ætla að kvikmyndir sem teknar eru upp á Íslandi vekji áhuga ferðamanna á landinu.



Mynd 10 Fjöldi kvikmyndaverkefna og kostnaður.
Heimild: Kvikmyndaframleiðendur og Hagstofa Íslands.

Miðað við gögn frá kvikmyndaframleiðendum eru flestir tökudagar kvikmynda að sumri til og lítið er um tókur yfir hávetur eins og sjá má á mynd 10. Svipaða sögu er að segja sé kostnaði skipt niður á mánuði eftir tökudögum nema þá er enn meiri samdráttur á veturna.³⁹

Því virðist sem árstíðasveiflur í kvikmyndagerð svipti til árstíðasveiflna í ferðamennsku almennt. En þjóðhagslegur ábati af kaupum á ýmiss konar ferðaþjónustu er trúlega meiri eigi hún sér stað utan háannatíma í ferðaþjónustu en ella. Engu að síður má ætla að jákvæð efnahagsleg áhrif séu til staðar vegna aukinnar eftirspurnar eftir gistingu, veitingum og öðru, þótt erfitt sé að meta slíkt til fjár.

Kvikmyndadrifin ferðaþjónusta

Þegar ferðamenn velja sér tiltekinn áfangastað vegna þess að hann birtist í sjónvarpi, kvikmyndahúsum eða öðrum kvikmyndamiðli kallast það kvikmyndadrifin ferðaþjónusta. Hugtakið kvikmyndadrifin ferðaþjónusta er einnig notað um það þegar fólk ferðast á tókustaði meðan á upptökum stendur í von um að sjá kvikmyndastjörnur eða þegar það fer á staði sem tengjast sögusviði kvikmynda jafnvel þótt upptökustaðir hefðu verið annars staðar. Kvikmyndadrifin ferðaþjónusta hefur öðlast meiri athygli um allan heim eftir að tókustaðir frægra kvikmynda á borð við *Hringadróttinsögu* (e. *Lord of the Rings*) og *Harry Potter* hafa orðið viðkomustaðir ferðamanna. Þannig geta kvikmyndir aukið verðmætasköpun í ferðaþjónustu. Slíkt er dæmi um svokölluð jákvæð ytri áhrif. Þau gera það að verkum að einkaaðilar framleiða minna af viðkomandi gæðum en er þjóðhagslega hagkvæmt og hægt er að auka þjóðarhag með opinberum stuðningi sem hvetur til aukinnar framleiðslu.

Áhrif kvikmynda á ferðamenn eru meiri eftir því sem svæðið er skilgreint þrengra. Fjölgun ferðamanna sem koma á tiltekinn tókustað er hlutfallslega meiri en fjölgunin í viðkomandi bæ eða borg, sem er þó meiri en í viðkomandi landshluta eða viðkomandi landi.

Stjórnvöld geta aukið þá landkynningu sem fylgir framleiðslu stórmynda á Íslandi ef þau kjósa svo. Beinast liggur við að gera slíkt með því að stuðla að gerð fleiri erlendra kvikmynda á Íslandi. Einnig er hægt að nota endurgreiðslukerfið til þess að auka landkynningu með því að skilyrða endurgreiðslur, eða veita aukalegar endurgreiðslur til þeirra verkefna sem teljast líklegar til að veita góða landkynningu. Þá væri hægt að skylda kvikmyndaframleiðendur til þess að kynna Ísland sérstaklega samhliða myndinni. Slíkar kvaðir draga þó úr einfaldleika, aðgengi og öðrum eiginleikum endurgreiðslukerfisins og er þannig unnið gegn markmiðum um fjölgun stórra erlendra kvikmyndaverkefna á Íslandi. Þá er ábatinn af kvikmyndadrifinni ferðaþjónustu óljós eins og neðangreind greining sýnir.

Kvikmyndir sem hafa verið teknar upp hér á landi hafa margar hverjar þótt góð landkynning. Fjallað er um myndirnar í þekktum tímaritum og oft er talað um tókustaði. Frægir leikarar hafa talað vel um Ísland í viðtölum og í spjallþáttum þar sem sumir hafa reifað fallega náttúru og aðrir gott næturlíf.⁴⁰ Aðilar ferðaþjónustunnar hafa þegar nýtt sér landkynningarmátt kvikmynda í markaðsskyni. Til dæmis bjóða nokkrar ferðaskrifstofur upp á ferðir þar sem tókustaðir *Game of Thrones* eða *The Secret Life of Walter Mitty* eru skoðaðir.⁴¹ Skýrsla Íslandsstofu sýnir hvernig markvisst hefur verið unnið að því að styrkja þessa tegund ferðaþjónustu enn frekar.⁴² Þar segir:

„Íslandsstofa og verkefnið [Ísland – allt árið] hafa náð samkomulagi við erlend kvikmyndaver á borð við Paramount Pictures, Disney Studios, Twentieth Century Fox og HBO um að kynna Ísland sem áfangastað í gegnum frumsýningar á stórum kvikmyndum sem teknar hafa verið upp á Íslandi. Samkvæmt samkomulagi fær Ísland – allt árið heimild til að nota efni sem kvikmyndaverin hafa framleitt til kynningar á stórum kvikmyndum ásamt myndböndum og myndefni til dreifingar á vef og samfélagsmiðlum verkefnisins. Það eru mikil tækifæri fólgin í því að ná til landsins erlendum ferðamönnum sem áhuga hafa á því að sækja þá staði þar sem frægir leikarar á borð við Tom Cruise, Ben Stiller og fleiri hafa verið og fá tækifæri á að upplifa íslenska náttúru á sama tíma.“

Erfitt er þó að segja til um að hve miklu leyti þessar landkynningar hafi skilað sér í fjölgun ferðamanna. Mynd 11 sýnir fjölda erlendra gesta sem komu með skipum eða flugi frá 1949. Meðalvöxtur í komu ferðamanna á ári hefur verið 8,4% og brotna línun á myndinni sýnir hver fjöldi ferðamanna hefði verið ef vöxtur hefði verið stöðugur við 8,4%. Vissulega hefur ferðamönnum fjölgað en slík fjölgun hefur verið stöðug undanfarna áratugi þrátt fyrir einhverjar sveiflur á milli ára. Ekki er að sjá að fjölgun ferðamanna

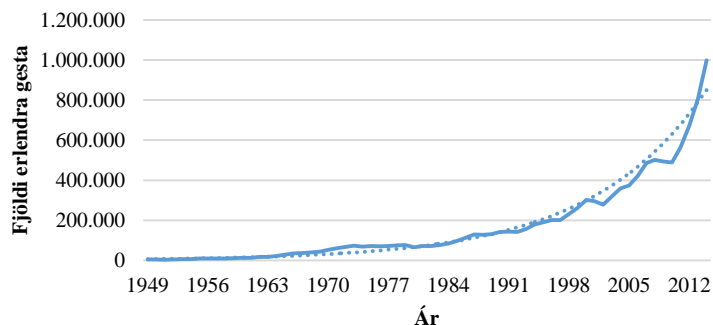
³⁹ Þess ber að geta að gerð kvikmynda nær yfir lengra tímabil en tökudagarnir segja til um. Því gæti þessi mælikvarði á árstíðasveiflu orðið til þess að ýkja hana.

⁴⁰ Sjá t.d. <http://icelandmag.com/article/8-celebrities-are-fascinated-iceland>

⁴¹ Til að mynda má finna slíkar ferðir á heimasíðum Grayline Iceland og Iceland Travel í maí 2015.

⁴² Íslandsstofa (2013).

hafi tekið sérstakt stökk eftir að erlendum kvikmyndaverkefnum fór að fjölga. Þó að fjölgun ferðamanna hafi verið nokkuð stöðug er slíkt ekki náttúrulegt og því ekki útilokað að kvikmyndaiðnaðurinn eigi þátt í fjölguninni.

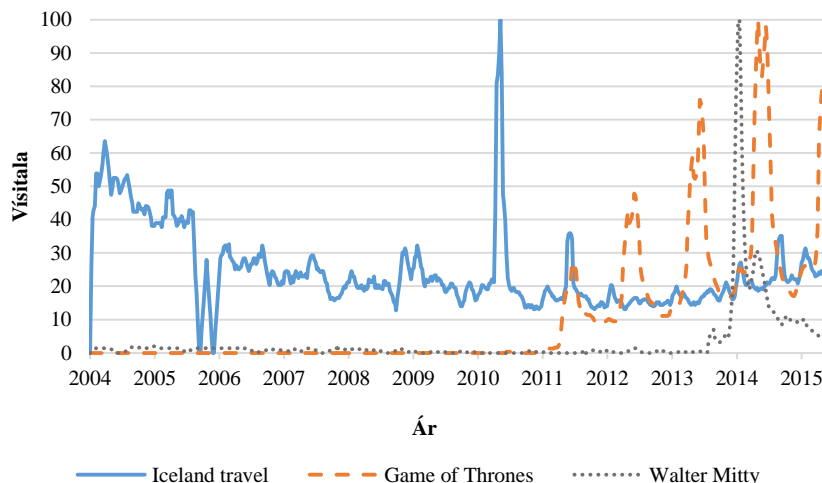


Mynd 11 Heildarfjöldi erlendra gesta 1949–2014.
Heimild: Ferðamálastofa.

Í könnun Ferðamálastofu frá árinu 2014 voru erlendir ferðamenn spurðir hvaðan hugmyndin að Íslandsferð hafi komið. Ekki fengu allir þátttakendur sömu svarmöguleikana en meðal svarmöguleika sem um helmingur þeirra fékk var að hugmyndin hefði komið frá íslenskum bókmenntum eða kvikmyndum en 8,2% völdu þann möguleika. Þá merktu 3,4% við möguleikann að hugmyndin hefði komið úr sjónvarpi eða útvarpi.

Hinn helmingurinn gat svarað „Alþjóðlegt myndrænt efni (bíómyndir/heimildamyndir/sjónvarpsþættir/tónlistarmyndbönd sem sýna íslenska náttúru)“ en um 14,3% völdu þann svarmöguleika. Þá merktu 5,8% við það að hugmyndin hafi komið frá íslenskum kvikmyndum.

Mikilvægt er að geta þess að þátttakendur áttu kost á að velja fleiri en einn valmöguleika. Því er ekki endilega hægt að leggja saman og segja til dæmis að í seinni hópnum hafi 20,1% svarenda fengið hugmyndina að Íslandsför frá annaðhvort íslenskum eða erlendum kvikmyndum því einhverjir hefðu ef til vill merkt við hvort tveggja. Þá voru margir sem fengu hugmyndina úr fleiri en einni átt en meðalfjöldi valdra svarmöguleika var 1,9 hjá seinni hópnum en 1,7 hjá þeim fyrri. Því er óljóst hvort kvikmyndir hafi haft úrslitaáhrif á komu þessara ferðamanna. Eigi að síður er ljóst að kvikmyndaiðnaðurinn hefur átt sinn þátt í að kveikja hugmynd að Íslandsferð hjá mörgum erlendum ferðamönnum og felur það óhjákvæmilega í sér jákvæð áhrif á innlenda ferðaþjónustu.



Mynd 12 Vísitala fjölda leitana með viðkomandi leitarskilyrðum. Hámarkið við hvert leitarskilyrði var sett sem 100 og annað er í hlutfalli við það.⁴³ Athugið að leitirnar að kvikmyndunum voru margfalt á við leitir tengdar Iceland travel og myndin leyfir því ekki beinan samanburð.

Heimild: Google Trends(www.google.com/trends).

⁴³ Notast er við fimm vikna hlaupandi meðaltal til þess að draga úr sveiflum milli vikna og skerpa á mánaðarlegum sveiflum.

Ekki virðist sem rekja megi sveiflur í fjölda leita á Google sem tengjast leitarorðunum „Iceland travel“ til frumsýninga einstakra kvikmyndaverkefna á Íslandi, sbr. mynd 12.⁴⁴ Það er uppsveifla á sama tíma og fyrsta þáttaröðin af *Game of Thrones* var frumsýnd en líklega er um tilviljun að ræða þar sem hún var ekki tekin upp á Íslandi. Undantekningin er kannski helst *The Secret Life of Walter Mitty*. Eins og áður sagði sker hún sig úr flestum öðrum kvikmyndum sem hafa verið teknar upp hér á landi að því leyti að hún á að gerast hér og Ísland leikur frekar stórt hlutverk í myndinni. Þegar hún var frumsýnd erlendis um jólin 2013 fjölgaði leitum sem tengdust ferðum til Íslands um 70% en áhrifin virðast hafa verið skammvinn. Stærsta uppsveiflan er hins vegar í apríl 2010 þegar gos í Eyjafjallajökli hófst.

Mörg dæmi finnast um mikla fjölgun ferðamanna á svæðum sem hafa sterk tengsl við kvikmyndir í kjölfar frumsýningar en flókið getur reynst að varpa ljósi á hvers konar bíómyndir eru líklegar til þess að laða að ferðamenn og hvernig megi stuðla frekar að gerð þess konar mynda. Eflaust eru ýmis ónýtt tækifæri í kvikmyndadrifinni ferðaþjónustu.

Niðurstöður annarra rannsókna

Ýmsar aðrar rannsóknir hafa verið gerðar um efnahagsleg áhrif kvikmyndaíðnaðarins, bæði hérlendis og erlendis. Þrátt fyrir að ekki sé um grunnatvinnuveg að ræða er í mörgum þeirra mat á beinum, óbeinum og afleiddum áhrifum og því verður að fara varlega í túlkun þeirra. Hér verður getið um nokkrar rannsóknir sem fjalla um efnahagsleg áhrif styrkja til kvikmyndagerðar.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá 2006 var leitast við að meta hagræn áhrif kvikmyndagerðar en vegna skorts á gögnum miðuðu allar tölur við að öll áhrif kvikmyndaíðnaðarins myndu gufa upp ef hann væri ekki til staðar, en eins og fram hefur komið er það vafasöm forsenda. Meðal niðurstaðna þessarar úttektar var að framleiðslumargfaldarinn væri 2,4 og starfamargfaldarinn 2,9. Í Kanada hefur framleiðslumargfaldari verið metinn 2,1 en starfamargfaldari 2,4.⁴⁵ Munurinn á þessu mati og mati Hagfræðistofnunar er ekki mikill en hann gæti legið í ólíkri uppbyggingu kvikmyndageirans á milli Íslands og Kanada, ólíkum matsaðferðum, ónákvæmni í gögnum eða ólíkum margbreytileika hagkerfisins.

Í skýrslu Hagfræðistofnunar er einnig ályktað að skatttekjur hins opinbera af beinum, óbeinum og afleiddum áhrifum kvikmyndagerðar hafi verið um 70% umfram endurgreiðslur árið 2004. Þessa niðurstöðu má þó tæplega túlka sem svo að ríkið hafi fjárhagslegan ávinning af endurgreiðslunum enda væri þá réttara að líta einungis til beinna áhrifa. Sé það gert má ætla að skatttekjur hins opinbera hafi verið um 40% lægri en endurgreiðslurnar. Þá á einnig eftir að taka tillit til beinna styrkja Kvikmyndasjóðs en þeir námu 288 milljónum króna árið 2004.

Samkvæmt útreikningum Ágústs Einarssonar var árleg velta í kvikmyndaíðnaðinum 10,5 milljarðar króna árið 2010 sé horft á allan kvikmyndaíðnaðinn, þar með talið dreifingu og rekstur kvikmyndahúsa og myndbandaleiga en ekki einungis kvikmyndaframleiðslu.⁴⁶ Af þeirri veltu hafi um 2,5 milljarðar komið til vegna óbeinnar og afleiddrar starfsemi eða um 24%. Því sé margfaldarinn um 1,3 sem þýðir að fyrir hverja krónu í veltu eru aðrar 0,3 krónur í óbein og afleidd áhrif. Samkvæmt framleiðsluppgjöri landsframleiðslu var velta í kvikmyndaframleiðslu 13,6 milljarðar árið 2013.⁴⁷ Miðað við það gætu óbein og afleidd áhrif numið rúmlega fjórum milljörðum króna og heildaráhrif um 13,7 milljörðum króna.

Yfirvöld Maryland-fylkis í Bandaríkjunum mátu áhrif skattaávilnana vegna kvikmyndagerðar í fylkinu.⁴⁸ Samkvæmt þeirri úttekt var efnahagslegur kostnaður af ívilnunum fyrir fylkið auk þess sem talið var að störf sem urðu til í greininni hennar vegna væru óstöðug og tímabundin. Irani og fél. mátu einnig efnahagsleg áhrif skattaávilnana fyrir kvikmyndagerð í Maryland-fylki til baka í Bandaríkjunum.⁴⁹ Samkvæmt þeirri greiningu skilaði hver dalur í skattaávilnun 1,03 dölum í öðrum skatttekjum. Í þeirri greiningu er tekið tillit til skatttekna og annarra jákvæðra efnahagslegra áhrifa af afleiddri starfsemi. Þá má einnig nefna skýrslu Pitters frá 2013 um áhrif skattaávilnana til kvikmyndaframleiðslu í fylkinu þar sem heildaráhrif (bein og óbein) á efnahagslega framleiðslu í fylkinu eru metin á rúmar 200 milljónir Bandaríkjadala og áhrif á laun upp á rúmar 44 milljónir dala árið 2012. Á því sama ári var heildarupphæð skattaávilnana tæpar 79 milljónir dala.

⁴⁴ Leitarvélin skoðar sjálfkrafa tengdar leitir á borð við „travel to Iceland“ og „Iceland tours“.

⁴⁵ Nordicity (2013).

⁴⁶ Ágúst Einarsson (2012).

⁴⁷ Hér er velta mæld sem rekstrartekjur á markaðsvirði.

⁴⁸ Department of Legislative Services (2014).

⁴⁹ Irani og félagar (2014).

Kolenda mat áhrif styrkja til kvikmyndagerðar á fjölgun starfa í ýmsum fylkjum Bandaríkjanna.⁵⁰ Niðurstöður hans benda til að ekki sé til staðar jákvæð fylgni milli styrkja annars vegar og fjölgunar starfa hins vegar.⁵¹

Í ljósi þess að deila má um endanleg efnahagsleg áhrif styrkja til kvikmyndagerðar hafa mörg fylki í Bandaríkjunum dregið mjög úr styrkjum eða lagt þá algerlega niður.⁵² Fleiri rannsóknir, þar sem ekki er litið á viðkomandi styrkta iðngrein sem hreina viðbót við hagkerfið, benda til að jákvæð efnahagsleg heildaráhrif vegna styrkja við kvikmyndagerð séu hverfandi eða neikvæð.⁵³

Þá hafa efnahagsleg áhrif kvikmyndaiðnaðarins í Bretlandi verið metin nokkuð reglulega.⁵⁴ Þar í landi hefur vöxtur í greininni verið hraðari en almennt í hagkerfinu. Ársverk í greininni árið 2011 voru nálægt 44 þúsund og framlag til landsframleiðslu um 1,6 milljarður punda (u.þ.b. 0,1% af VLF). Sé litið til afleiddra starfa voru þau talin vera nálægt 117.400 ársverk og framlag til landsframleiðslu rúmlega 4,6 milljarðar punda (u.þ.b. 0,3% af VLF). Hreinar skatttekjur (að frádrögnum skattaávilnunum) voru metnar á 1,3 milljarð punda á sama ári.

EY lagði mat á efnahagslegt umfang og vægi menningarstarfsemi og skapandi greina í Evrópusambandinu.⁵⁵ Litið var til fleiri greina en kvikmyndagerðar. Niðurstöður þeirrar greiningar eru mjög afgerandi varðandi efnahagslegt mikilvægi skapandi greina fyrir nýsköpun og hagvöxt. Samkvæmt niðurstöðum skýrsluhöfunda námu tekjur kvikmyndaiðnaðarins í Evrópusambandinu um 17,3 milljörðum evra árið 2012 og alls störfuðu rúmlega 640 þúsund manns við kvikmyndir eða tengdar greinar.

Mikinn mun má sjá á aðferðum, og þar með niðurstöðum, þeirra rannsókna sem hér hafa verið nefndar. Þennan mun má skýra með ólíkri nálgun rannsakenda, þ.e. hvort litið er til óbeinna og afleiddra áhrifa eða ekki, en einnig ólíkri stöðu hagkerfanna á hverjum tíma, s.s. hvað varðar atvinnuleysi og hagvöxt. Samhljómur er meðal allra rannsókna varðandi þá niðurstöðu að styrkir til kvikmyndagerðar auka umsvif þeirrar greinar en meiri óvissa ríkir um hreinan efnahagslegan ávinning af slíkum styrkjum.

Lokaorð

Það er ánægjulegt að leggja þessa skýrslu fram á Alþingi á árinu 2015 þegar velgengni íslenskra kvikmynda hefur náð nýjum hæðum.

Kvikmyndir eins og *Fúsi*, *Hross í oss*, *Hrútar* og *Þrestir* hafa verið lofaðar og margverðlaunaðar á erlendum vettvangi. Leikstjórar þessara mynda eru Dagur Kári, Benedikt Erlingsson, Grímur Hákonarson og Rúnar Rúnarsson.

Þá fór hluti af eftirvinnslu stórmyndarinnar *Everest*, í leikstjórn Baltasars Kormáks, fram hér á landi og hefur sú tæknivinna hlotið mikla athygli. Það er því ljóst að horfa þarf enn frekar til tækifæra í eftirvinnslu auk þess sem líta þarf til annarra þjóða sem komið hafa upp kvikmyndaverum sem veitt geta fjölmörg atvinnutækifæri.

Allt undirstrikar þetta að íslensk kvikmyndagerð hefur náð þeim sessi að vera alþjóðlega samkeppnishæf. Það hefur ekki gerst af sjálfu sér og má slá því föstu að hér eigi endurgreiðslukerfið stóran hlut að máli. Það styður ekki einungis við innlenda kvikmyndagerð heldur er ljóst að Ísland komst fyrst á kortið sem raunverulegur kostur fyrir erlenda framleiðendur þegar endurgreiðslukerfið var sett á laggirnar.

Þessi skýrsla sýnir glögg að markmið endurgreiðslukerfisins hafa náðst. Kvikmyndagerð á Íslandi hefur vaxið og dafnað, umfang hennar hefur aukist hvort sem litið er til kostnaðar eða virðisauka, þekking aukist og erlendum verkefnum fjölgað mjög. Við það bætist að íslenska styrkjakerfið er til þess að gera einfalt og gagnsætt.

Erfitt er að meta svæðisbundin áhrif kvikmyndagerðar á Íslandi en ljóst er að hin efnahagslegu áhrif eru sterkust á höfuðborgarsvæðinu. Það kemur aðallega til af því að flest fyrirtæki, verktakar og starfsmenn sem starfa í greininni eru skráð á því svæði. Tímabundin áhrif á hverju svæði eru þó töluverð og eru kvikmyndaverkefni eftirsótt um allt land.

⁵⁰ Kolenda (2012).

⁵¹ Mathis (2012) komst að sömu niðurstöðu.

⁵² Sanders (2012) og Department of Legislative Services (2014).

⁵³ Sjá t.d. Albrecht (2005) og Christopherson og Rightor (2010).

⁵⁴ Sjá t.d. Oxford Economics (2007) og (2014).

⁵⁵ EY (2014).

Heimildaskrá

145. löggjafarþing 2015–2016. Þingskjal 81 — 81. mál.
- Albrecht, G. (2005). Film and video tax incentives. Estimated Economic and Fiscal Impacts. State of Louisiana. Legislative Fiscal Office. Baton Rouge. LA.
- Anna Guðrún Ragnarsdóttir. (2012). *Framlag áliðnaðar til landsframleiðslu*. M.Sc.-ritgerð í hagfræði við Háskóla Íslands.
- Ágúst Einarsson. (2012). *Hagræn áhrif kvikmyndalistar*. Háskólinn á Bifröst.
- Christopherson, S. og Rightor, N. (2010). The Creative Economy as „Big Business“; Evaluating State Strategies to Lure Filmmakers. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 29.
- EY. (2014). *Creating growth. Measuring cultural and creative markets in the EU*.
- Ferðamálastofa. (2014). *Erlendir ferðamenn á Íslandi*. Skýrsla unnin af Maskína ehf.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2006). Skýrsla C06:03. *Endurgreiðslur á kostnaði við kvikmyndagerð. Skýrsla til Endurgreiðslunefndar*. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Hagfræðistofnun Háskóla Íslands. (2012). C11:03. *Beint og óbeint framlag áliðnaðar til landsframleiðslu*. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Hagstofa Íslands (www.hagstofa.is).
- Irani, D., Grimm, J., Clayton, J., Steward, S. og Ebersole, R. (2014). *Economic and Fiscal Impacts of the Film Production Tax Credit in Maryland*. Regional Economic Studies Institute. Towson University. Maryland.
- Íslandsstofa. (2013). *Áfangaskýrsla. Ísland - allt árið 2012-2013*. Íslandsstofa, Reykjavík.
- Kolenda, R. (2012). Assessing the Impact of Incentives for the Entertainment Industry on Employment Growth: A Cross-State Analysis. Paper presented at the American Collegiate Schools of Planning Meetings, Cincinnati, Ohio, November 1-4.
- Mankiw, N.G. og Taylor, M.P. (2006). *Economics*. UK: Thomson Learning.
- Mathis, T. (2012). Louisiana Film Tax Credits: Costly Giveaways to Hollywood. Louisiana Budget Project Report. (August).
- Nordicity. (2013). The Economic Contribution of the Film and Television Sector in Canada. <http://www.nordicity.com/media/2013724dgfjbufnd.pdf>
- Oxford Economics (2007). *The Economic Impact of the UK Film Industry*. Oxford Economics.
- Oxford Economics (2012). *The Economic Impact of the UK Film Industry*. Oxford Economics.
- Oxford Economics. (2014). *The Economic Impact of the UK Film Industry*. Oxford Economics.
- Pegasus. (2015). Gögn úr rekstrar- og efnahagsreikningum dótturfélaga.
- Pitter, A. (2013). A Report on the Massachusetts Film Industry Tax Incentives. Department of Revenue. Commonwealth of Massachusetts. <http://www.mass.gov/dor/docs/dor/news/reportcalendaryear2011.pdf>.
- Roy, N., Arnason, R. og Schrank, W.E. (2009). The Identification of Economic Base Industries with an Application to the Newfoundland Fishing Industry. *Land Economics*, Vol. 85, No. 4, pp. 675-691.
- Ríkisskattstjóri. (2015). Reiknivél fyrir staðgreiðslu. Sótt 1. júní 2015 af <https://www.rsk.is/einstaklingar/reiknivalar/reiknival-stadgreidslu/nr/286>
- Sagafilm. (2015). Gögn úr rekstrar- og efnahagsreikningum dótturfélaga.
- Sanders, J. (2012). N.C.'s Film Tax Incentives. Spotlight. John Locke Foundation. Raleigh, NC.
- Tannenwald, R. (2010). State Film Subsidies: Not Much Bang For Too Many Bucks. Center on Budget and Policy Priority.
- TrueNorth. (2015). Gögn úr rekstrar- og efnahagsreikningum dótturfélaga.
- Weisbrod, G. og Weisbrod, B. (1997). Measuring Economic Impacts of Projects and Programs. *A Primer on Economic Impact Analysis*. Boston, MA.
- Þorsteinn Steinsson (2015). *Spurningakönnun (sjá viðauka)*. Svör bárust úr tölvupósti 10. apríl 2015.

Viðauki – Spurningar til bæjarstjóra

Þrír bæjarstjórar fengu senda spurningalista ásamt stuttum inngangi til útskýringar með tölvupósti. Aðeins einn sá sér fært að svara póstinum með nægilega stuttum fyrirvara en það var Þorsteinn Steinsson, bæjarstjóri Grundarfjarðar. Hér er spurningalistinn.

Við viljum biðja þig að útskýra svör þín eftir bestu getu, svo sem með hugleiðingum eða rökum sem liggja þar að baki, dæmum sem styðja við skoðanir þínar og jafnvel með tölum ef þú átt þær til. Þetta hjálpar okkur að átta okkur á því hver áhrif kvikmyndagerðar á sveitarfélagið hafi verið. Þér er að sjálfsögðu heimilt að sleppa þeim spurningum sem þú vilt ekki svara. Spurningarnar eru eftirfarandi:

1. Hvaða stóru kvikmyndaverkefni hafa verið tekin upp í sveitarfélaginu þínu frá aldamótum?
2. Settu upptökur svip sinn á bæjarlífið meðan á þeim stóð?
3. Stundaði kvikmyndagerðarfólk viðskipti við bæjarbúa meðan á upptökum stóð? Ef svo, hefur þú hugmynd um umfang þeirra?
4. Telur þú að starfsemi tengd kvikmyndagerð hafi bætt hag bæjarbúa meðan á upptökum stóð?
5. Telur þú að starfsemi tengd kvikmyndagerð hafi bætt hag bæjarbúa eftir að upptökum lauk?
6. Telur þú að störfum hafi fjölgað í sveitarfélaginu meðan á upptökum stóð?
7. Telur þú að störfum hafi fjölgað eftir að upptökum lauk, sem rekja má með beinum eða óbeinum hætti til kvikmyndagerðar?
8. Telur þú að sveitarfélagið hafi fengið aukna umfjöllun í fjölmiðlum, innlendum eða erlendum, vegna þessara verkefna?
9. Telur þú að verkefnið hafi leitt til þess að fleiri ferðamenn hafi komið til sveitarfélagsins?
10. Ef þú svaraðir spurningu 9 játandi, telur þú að slíkt hafi bætt hag bæjarbúa?

Þér er einnig velkomið að bæta einhverju við sem að þér finnst vanta eða þú vilt koma á framfæri.