

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, með síðari breytingum (framlenging á tímabundnum endurgreiðslum).

Frá minni hluta atvinnuveganefndar.

Ljóst er að kvikmyndaiðnaður getur ekki dafnað hér á landi í því skattaumhverfi sem fyrirtækin búa við. Það frumvarp sem flutt hefur verið um endurgreiðslur á kostnaði við kvikmyndagerð er staðfesting á því. Fyrir vikið sjá stjórnvöld sig knúin til þess að bæta rekstrar-skilyrði kvikmyndagerðar með sértækum aðgerðum fyrir þessa atvinnugrein. Á sama tíma stefnir ríkisstjórnin í þveröfuga átt gagnvart atvinnulífinu og hefur stórukið álögur á fyrirtæki almennt, meðal annars með breytingum á skattalögum.

Frumvarpið hefur þann yfirlýsta tilgang að styrkja samkeppnisstöðu íslensks kvikmyndaíðnaðar. Þessu er ætlað að ná með þeim lögum sem gilt hafa í nokkuð breyttri mynd allt frá árinu 1999 og upphaflega áttu að gilda tímabundið til ársins 2005, en hafa verið framlengd síðan með tímabundnum hætti. Ástæða þess að gildistími laganna er tímabundinn hverju sinni er að með því er komið til móts við sjónarmið Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, er lúta að lögmæti sértæks stuðnings við einstakar atvinnugreinar.

Helstu atriði frumvarpsins.

Gildistími laganna verður samkvæmt frumvarpinu framlengdur um fimm ár í viðbót þannig að þau falli ekki úr gildi fyrr en 31. desember 2016. Þar með yrði gildistími þessara tímabundnu ríkisstyrkja orðinn um 17 ár. Aðrar breytingar í frumvarpinu miða m.a. að því að skýra betur þann kostnað sem hægt er að fá endurgreiddan og þau skilyrði sem uppfylla þarf vegna styrksins. Einnig er það nýmæli að unnt verður að óska eftir endurgreiðslu vegna þess kostnaðar sem til fellur hér á landi vegna svonefndrar eftirvinnslu. Enn fremur er lagt til að hámark endurgreiðslu verði hækkað úr 50% af heildarframleiðslukostnaði í 85%. Þannig verður framleiðendum gert kleift að fá hærri styrki frá opinberum aðilum áður en til skerðingar kemur vegna samspils þeirra og endurgreiðslunnar. Jafnframt er lagt til að í stað þess að miða hámark endurgreiðslu á heildarframleiðslukostnaði eingöngu við styrk frá Kvikmyndasjóði Íslands verði miðað við opinbera aðila, þ.e. innlenda opinbera aðila. Þá eru lagðar til breytingar sem varða umsóknir framleiðenda og jafnframt að fulltrúum í nefndinni sem fer yfir umsóknir verði fækkað úr fjórum í þrjá.

Vaxandi kvikmyndaframleiðsla hér á landi.

Enginn vafi er á því að kvikmyndaframleiðsla gegnir nú vaxandi hlutverki í atvinnustarfsemi hér á landi. Þó að íslensk kvikmyndaframleiðsla hafi verið sveiflukennd blasir við að mikill vöxtur hefur verið í íslenskri kvikmyndagerð, sé litið yfir lengra tímabil. Þannig kemur fram í minnisblaði Ágústs Einarssonar prófessors til iðnaðarráðherra að frá árinu 1906 við upphaf kvikmynda hér á landi og til ársins 1980 voru framleiddar 36 kvikmyndir, en frá

árinu 1980 til 2011 voru þær 174. Íslenskir kvikmyndagerðarmenn hafa unnið til margvíslegra alþjóðlegra verðlauna og viðurkenninga og hefur verið talað um að gróska hafi ríkt í íslenskri kvikmyndagerð. Jafnan er sagt að vor hafi byrjað í íslenskri kvikmyndagerð með stofnun Kvikmyndasjóðs sem hleypti nýju lífi í þessa starfsemi hér á landi.

Í fyrrnefndu minnisblaði Ágústs Einarssonar segir að í kvikmyndaiðnaði séu 750 ársverk og árleg velta hans 10,5 milljarðar kr. Tekjur ríkisins vegna þessara umsvifa metur hann á 1,9 milljarða kr., auk afleiddra tekna sem rekja megi til kvikmyndagerðarinnar, svo sem vegna komu erlendra ferðamanna.

Ljóst er þó af þessu frumvarpi að þessi atvinnugrein er talin þurfa á öðru skattaumhverfi að halda en almennt er við lýði í atvinnurekstri hér á landi. Það er einnig talin forsenda fyrir því að laða hingað erlenda kvikmyndagerðarmenn sem leiðir af sér atvinnutækifæri fyrir íslenska starfsbræður þeirra, sem og störf af öðru tagi sem óhjákvæmilega fylgja.

Efnahagslegir og skattalegir hvatar til eflingar atvinnustarfsemi.

Efnahagslegir og skattalegir hvatar eru alls ekki óþekktir hér á landi gagnvart tiltekinni starfsemi. Gerðir hafa verið fjárfestingarsamningar í þessu skyni. Þeir samningar eru þó annars eðlis en sá stuðningur sem þetta frumvarp gerir ráð fyrir. Í þeim samningum er kveðið á um tilteknar skattalegar ívilnanir, svo að þar er ekki um endurgreiðslu á almennum innlendum kostnaði að ræða eins og ætlunin er að gera með frumvarpinu gagnvart kvikmyndaiðnaðinum. Þá þekkjast líka dæmi um endurgreiðslur af opinberum gjöldum vegna tiltekinnar atvinnustarfsemi, en einnig vegna úrræða á velferðarsviðinu, þó að þar sé auðvitað ólíku saman að jafna. Skattalegir eða efnahagslegir hvatar eru því þekktir til þess að örva tiltekna starfsemi.

Um tíma voru hins vegar þær aðstæður orðnar uppi að fyrirtæki, svo sem stóriðjufyrirtæki, kusu fremur að fara inn í hið almenna efnahags- og skattaumhverfi sem hér hafði verið búið til en að lúta fjárfestingarsamningum. Slíkt umhverfi örvaði atvinnuuppbyggingu almennt og er því æskilegt af þeim ástæðum. Þessu er ekki að heilsa í dag. Þess vegna hafa stjórnvöld gripið til einstakra úrræða fyrir tilteknar atvinnugreinar, sem öðrum standa ekki til boða. Sem dæmi má nefna nýlega löggjöf sem ætlað er að stuðla að aukinni nýsköpun. Þessi úrræði byggjast auðvitað á pólitísku mati hverju sinni og eru líka viðurkenning á því að of miklir skattar lami atvinnustarfsemi, en lækkun skatta örvi hana. Í því felst óafvitandi pólitísk yfirlýsing og viðurkenning á því að hin almenna skattastefna ríkisstjórnarinnar gagnvart atvinnulífinu sé skaðleg, a.m.k. á ýmsum sviðum.

Gagnrýni á núverandi fyrirkomulag.

Fyrirkomulagið sem þetta frumvarp boðar við stuðning við kvikmyndagerð er alls ekki hafið yfir gagnrýni. Eins og það er lagt upp er gert ráð fyrir því að jafn skjótt og lokið er kvikmyndagerð hér á landi, hvort sem er á vegum erlendra eða innlendra aðila, stofnist til skuldbindingar á ríkissjóð. Hið yfirlýsta markmið frumvarpsins er að örva starfsemi á þessu sviði og um leið felst í því hvatning til þess að auka skuldbindingar ríkissjóðs. Hinn hagstjórnarlegi vandi sem þetta skapar er sú óvissa sem þá verður um fjárhæðina sem ríkissjóður er skuldbundinn til þess að reiða fram.

Þessar fjárhæðir geta verið mjög breytilegar á milli ára og hafa verið það í gegnum tíðina. Athyglisvert er í þessu sambandi að frá árinu 2005 til ársins 2011, á sjö ára tímabili, þurfti fimm sinnum að auka framlagið vegna þessa á fjárukalögum. Það gerðist jafnvel þótt hægt hefði verið að yfirfæra ónotaðar fjárveitingar frá fyrra ári yfir á það næsta.

Um fjöllum fjárlaganefndar.

Við umfjöllun fjárlaganefndar Alþingis um fjárlög næsta árs kom þetta vandamál fram, eins og sést í nefndarálitum meiri hluta og 1. minni hluti nefndarinnar. Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins fjalla einnig um sama mál í nefndaráliti sínu um frumvarp til fjárukalaga fyrir yfirstandandi ár.

Álit meiri hluta fjárlaganefndar.

Í framangreindu nefndaráliti meiri hluta fjárlaganefndar (þskj. 390, 1. mál) kemur eftirfarandi fram:

Gerð er tillaga um að fjárveiting til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verði hækkuð um 246,5 m.kr. eða úr 153,5 m.kr. í 400 m.kr. Samkvæmt lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, er heimilt að endurgreiða 20% af öllum framleiðslukostnaði kvikmynda og sjónvarpsfænis, auk styrkja frá Kvikmynda-sjóði þannig að ríkisstyrkur nemi allt að 50%. Í lögnum er gert ráð fyrir að fjárhæð endurgreiðslna sé háð fjárveitingu og kveðið á um að ráðherra sé heimilt að fresta greiðslum vegna samþykkttra umsókna umframfjárheimildir til næsta fjárlagaárs. Lögin fela hins vegar í sér tiltekinn rétt framleiðenda til greiðslna að uppfylltum almennum skilyrðum og því hefur iðnaðarráðherra varla forsendur til að koma í veg fyrir að nýjar skuldbindingar myndist. Reynsla síðustu ára sýnir að útgjöld þessa liðar geta sveiflast milli ára og að það getur verið vandkvæðum bundið að spá fyrir um þróun í umsvifum verkefna. Fá stór verkefni geta þar haft afgerandi áhrif. Eins og fram kemur í skýringum við tillögu við 2. umræðu um fjárukalagafrumvarp um 120 m.kr. hækkun á fjárheimild ársins 2011 hefur iðnaðarráðuneytið á fyrstu þremur ársfjórðungum þessa árs þegar greitt út þá fjárhæð í framleiðslustyrki umframfjárveitingu fjárlaga 2011 og afgangsheimild frá fyrra ári. Þessu til viðbótar telur iðnaðarráðuneytið útlit fyrir að skuldbindingar vegna ríkisstyrkja til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsþátta sem fram koma á síðasta ársfjórðungi ársins 2011 geti orðið nálægt 400 m.kr. Skuldbindingar vegna þessara verkefna verði þar með í kringum 700 m.kr. á árinu eða 450% hærri en fjárveiting fjárlaga ársins. Í þessari tillögu vegna fjárlagafrumvarps fyrir árið 2012 er því gert ráð fyrir að greiðslur vegna þessara viðbótarskuldbindinga fari fram á næsta ári. Felur tillagan því í sér að ekki verði fyrir hendi lagagrundvöllur fyrir því að nýjar skuldbindingar af þessum toga haldi áfram að myndast á næsta ári enda liggur ekki fyrir hvort Alþingi framlengir lögin, sem falla úr gildi að óbreyttu um næstu áramót, og hvort það verði þá í þeirri mynd að nýjar skuldbindingar geti fallið til áður en þessar skuldir hafa verið greiddar.

Álit 1. minni hluta fjárlaganefndar.

Við svipaðan tón kveður í áliti minni hluta fjárlaganefndar um frumvarp til fjárukalaga fyrir yfirstandandi ár (þskj. 276, 97. mál), þar sem segir:

Iðnaðarráðuneytið hefur á fyrstu þremur ársfjórðungum þessa árs greitt út um 320 m.kr. í framleiðslustyrki til greinarinnar og skortir því um 120 m.kr. fjárheimild til að mæta skuldbindingunni. Þessu til viðbótar telur ráðuneytið útlit fyrir að skuldbindingar vegna ríkisstyrkja til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsþátta síðari hluta ársins geti orðið nálægt 400 m.kr. og skuldbindingar vegna þessara verkefna geti því numið um 700 m.kr. sem er um 450% hærri fjárhæð en fjárveiting ársins samkvæmt fjárlögum. Minni hlutinn telur nauðsynlegt að komið verði í veg fyrir að hægt verði að skuldbinda ríkissjóð með þessum sjálfvirka hætti.

Álit fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins.

Athygli vekur að í umsögn um fyrirliggjandi frumvarp birtist mjög hörð gagnrýni fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Hér er ekki ráðrúm til þess að rekja þá gagnrýni alla, en athyglisvert er að frumvarpið er flutt án þess að brugðist sé við skoðunum fjárlagaskrifstofunnar. Hér skal þó látið nægja að vitna beint í umsögnina (þskj. 357), til þess að gefa inn-sýn í athugasemdirnar sem þar er að finna:

Þótt nokkur allstór erlend kvikmyndaverkefni hafi verið framleidd að hluta hér á landi á tímabilinu hafa styrkirnir að mestu leyti runnið til innlendrar kvikmyndaframleiðslu og undanfarin ár að verulegu leyti til framleiðslu sjónvarpsþátta, svo sem afþreyingarefnis. Lögin virðast því ekki hafa náð þessu markmiði og virðist reynslan því ekki gefa tilefni til þess að þau verði framlengd í þeim tilgangi.

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. Samkvæmt frumvarpinu er auk þess gert ráð fyrir að ríkisstuðningurinn að meðtöldum öðrum beinum styrkjum hins opinbera geti orðið allt að 85% í þessari framleiðslu. Kann það að vekja upp spurningar um sjálfbærni slíkra verkefna og um mismunun gagnvart margvíslegum öðrum atvinnugreinum, t.d. hugbúnaðargerð eða laxeldi svo dæmi séu tekin.

Óvissan kann að aukast.

Burtséð frá því að vilji manna standi til þess að styðja með sérstökum hætti við kvikmyndagerðina í landinu er óhjákvæmilegt að fjalla um þær ábendingar sem hér hefur verið vísað til. Skynsamlegt hefði því verið að skoða þetta fyrirkomulag í heild sinni og kanna hvort aðrar leiðir og heppilegri væru til staðar til þess að styðja við kvikmyndgerðina, án þess að skapa óvissu um mögulegar skuldbindingar ríkissjóðs.

Í frumvarpinu sem hér liggur fyrir er ekki tekist á við framangreinda gagnrýni. Þvert á móti má ætla að það stuðli fremur að því að auka óvissuna sem getur orðið um þær skuldbindingar sem falla munu á ríkissjóð vegna þessarar aðferðar við stuðning við kvikmynda-iðnaðinn.

Í fyrsta lagi má nefna að í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að áfram megi endurgreiða 20% af kostnaði sem til fellur hér innan lands vegna kvikmyndagerðar. Áður hafði þetta endurgreiðsluhlutfall numið 12%.

Í annan stað er verið að opna fyrir endurgreiðslu á frekari kvikmyndatengdum stuðningi, svo sem vegna eftirvinnslu kvikmyndagerðar. Kom það raunar fram í máli umsagnaraðila að þessi þáttur í kvikmyndagerðinni hér innan lands mundi aukast, meðal annars vegna tækni-framfara við vinnslu kvikmynda. Má því ætla að sá stofn sem endurgreiðslan er reiknuð af verði af þeim ástæðum hærrí en verið hefur.

Meginmálið er þó að sú hugsun sem að baki frumvarpinu liggur stuðlar í sjálfu sér að aukinni óvissu að þessu leyti, frá sjónarhóli ríkissjóðs. Tilgangur frumvarpsins er að auka kvikmyndastarfsemi hér á landi, sem þá mun kalla á aukna fjármuni úr ríkissjóði, þó að segja megi að aukin umsvif í þessari atvinnugrein auki brúttótekjur ríkisins.

Þá kom fram í máli umsagnaraðila að mikið verk hafi verið unnið við að kynna möguleika til kvikmyndagerðar hér á landi, fyrir erlendum stórfyrirtækjum í kvikmyndagerð. Standi

vonir til þess að sú vinna muni skila árangri og auknum áhuga þeirra til þess að standa hér fyrir kvikmyndaupptökum.

Heimild til þess að fresta útborgun styrkjanna.

Í 7. gr. laganna er ráðherra gert skylt til að ákveða í reglugerð að fresta endurgreiðslum sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni. Þetta er enn fremur útskýrt frekar í 8. gr. reglugerðar nr. 1011/2007, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda-gerðar á Íslandi, sem sett er með stoð í framangreindu lagaákvæði. Þar segir: *Fjárhæð endurgreiðslna samkvæmt reglugerð þessari er háð fjárveitingum Alþingis, eins og fram kemur í fjárlögum hverju sinni. Iðnaðarráðherra hefur heimild til þess að fresta útborgun endurgreiðslna sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni. Séu samþykktar endurgreiðslur á fjárlagaárinu umfram fjárveitingar er ráðherra heimilt að fresta endurgreiðslu, annað hvort að öllu leyti eða hluta til, yfir á næsta fjárlagaár.*

Þessari heimild hefur almennt ekki verið beitt, heldur hafa auknar fjárveitingar verið sóttar með fjárukalögum hverju sinni. Raunar vöruðu umsagnaraðilar mjög við beitingu framan- greindra laga- og reglugerðarákvæða. Kynni það að leiða til þess að áhugasamir erlendir kvikmyndaframleiðendur kysu sér annan vettvang til starfsemi sinnar en Ísland. Töldu þeir brýnt að greiðslur sem af löggjöfinni hlytust yrðu inntar af hendi að minnsta kosti innan tveggja mánaða frá því að heildarfjárhæð þeirra lægi fyrir.

Niðurstaða.

Þegar þessi mál eru skoðuð í heild er hægt að draga þau saman með eftirfarandi hætti:

Kvikmyndagerð hefur vaxið á undanförunum árum. Hér er um að ræða umtalsverð umsvif sem skila ríkissjóði tekjum. Hitt er jafn ljóst að kvikmyndagerðin þrífst ekki í því skattalega umhverfi sem atvinnureksturinn í landinu býr við, að minnsta kosti ekki í stórum stíl. Skattalegar ívilnanir eða önnur umbun virðist því forsenda við núverandi aðstæður fyrir því að þessa starfsemi megi efla. Það fyrirkomulag sem frumvarpið gerir ráð fyrir hefur hins vegar á sér alvarlega annmarka, sérstaklega vegna þeirra opnu skuldbindinga sem það hefur í för með sér fyrir ríkissjóð. Standi vilji löggjafans til þess að ívilna þessari atvinnugrein sérstaklega er því brýnt að takast á við þessa annmarka, en það er ekki gert í því frumvarpi sem hér liggur fyrir.

Alþingi, 14. des. 2011.

Einar K. Guðfinnsson,
frsm.

Jón Gunnarsson.