

DWIM-ZAP.0230.2.2021.AS

**Stanowisko Stowarzyszenia Sygnał
w sprawie projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej**

W związku z prowadzonymi konsultacjami publicznymi projektu z dnia 16 czerwca 2021 roku ustawy zmieniającej ustawę o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (dalej jako „Projekt”) wyrażamy zaniepokojenie jego treścią.

Polska twórczość audiowizualna zajmuje niezwykle istotną pozycję w ofercie programowej członków Stowarzyszenia Sygnał, którymi są przede wszystkim nadawcy, twórcy treści oraz operatorzy platform cyfrowych.¹ Na przestrzeni dziesięcioleci swojej działalności gospodarczej podmioty zrzeszone w Stowarzyszeniu wspierały polską twórczość audiowizualną w różnych formach, zarówno poprzez produkcję własnych treści telewizyjnych, jak również poprzez inicjowanie i współfinansowanie różnorodnych przedsięwzięć kinematograficznych. Przyczyniając się tym samym w ogromnym stopniu do rozwoju polskiej twórczości audiowizualnej i zwiększenia katalogu treści produkowanych z udziałem polskich artystów. Wiele z tych projektów zostało zrealizowanych przy wykorzystaniu wsparcia finansowego w ramach mechanizmu zachęt określonego w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej.

Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenia rynku oceniamy krytycznie propozycje regulacji zawartych w Projekcie. Wdrożenie Projektu jest nie tylko sprzeczne z celem, dla którego został wprowadzony system zachęty ekonomicznej uregulowanej w Ustawie o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, ale przede wszystkim stanowi zagrożenie dla inwestycji w produkcję audiowizualną w Polsce.

W naszej ocenie uzasadnione jest całkowite odstąpienie od dalszego procedowania Projektu. Poniżej szczegółowe stanowisko w sprawie.

1. Sprzeczność Projektu z prawem UE

Wsparcie finansowe udzielane na podstawie Ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (dalej jako „Ustawa”)², stanowi pomoc publiczną zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Znalazło to potwierdzenie w samej Ustawie w art. 1 ust. 2 Ustawy. Przyznanie pomocy publicznej wymaga spełnienia przesłanek wynikających z rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.), (dalej jako „Rozporządzenie”), a w szczególności art. 54 Rozporządzenia, na co także wskazano w Ustawie (art. 1 ust. 4 Ustawy). Tymczasem **Projekt, którego dotyczy niniejsze stanowisko nie spełnia wymogów Rozporządzenia, w szczególności wskazanych w art. 54 Rozporządzenia.**

Zgodnie z jednoznaczną treścią art. 54 ust. 1 Rozporządzenia pomoc dotycząca wsparcia produkcji audiowizualnych przeznaczona jest na wspieranie produktu kulturowego. *„Aby uniknąć wyraźnych błędów przy kwalifikowaniu produktu jako kulturowego, każde państwo członkowskie wprowadza skuteczne procedury, takie jak wybór wniosków przez jedną lub większą liczbę osób, którym powierzono dokonanie wyboru lub weryfikację poprzez odniesienie do szeregu z góry określonych kryteriów kulturalnych”.* Ten wymóg jest uwzględniony w polskiej Ustawie w ramach przepisów dotyczących tzw. testu kwalifikacyjnego (

¹ Członkowie Sygnału to: BBC Worldwide Polska, CANAL+ Polska, Columbia Pictures, Cyfrowy Polsat, Ekstraklasa S.A., FOX International Channels Poland, HBO Polska, Irdeto, Kino Polska TV, NAGRA, Onet, Telewizja Polsat, Telewizja Polska, Turner Broadcasting System Poland, TVN Discovery Polska, NBCUniversal International Networks, Viacom International Media Networks Northern Europe, The Walt Disney Company (Polska).

² Dz.U.2021.198 t.j. z dnia 2021.01.29.

art. 16 ust. 1 i 4 Ustawy). Test kwalifikacyjny zawiera zestaw kryteriów i przypisaną im odpowiednio punktację, które służą do oceny, czy dany utwór audiowizualny:

- 1) wykorzystuje polski lub europejski dorobek kulturowy;
- 2) lokalizuje akcję na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) jest produkowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) zapewnia udział w produkcji audiowizualnej polskich pracowników;
- 5) współpracowników lub podmiotów świadczących usługi na rzecz produkcji audiowizualnej;
- 6) zapewnia udział polskiej infrastruktury filmowej.

Jak wynika z powyższego, kryterium kulturowe, zostało już prawidłowo wdrożone w Ustawie. Projekt z kolei przewiduje zastosowanie dodatkowych kryteriów, które nie są przewidziane w Rozporządzeniu (tj. art. 18a ust. 3 Projektu). Już samo zastosowanie kryteriów nieprzewidzianych Rozporządzeniem stanowi jego oczywiste naruszenie. Nadto kryteria wskazane w art. 18a ust. 3 Projektu mają subiektywny, bo oparty na przekonaniach, ocenach moralnych, etycznych czy światopoglądowych ekspertów, charakter. Zgodnie bowiem z proponowanym brzmieniem art. 18a ust. 3 eksperci mieliby przedstawiać opinię zawierającą analizę utworu audiowizualnego pod kątem następujących kryteriów:

- 1) walory artystyczne, poznawcze i etyczne;
- 2) znaczenie dla kultury, historii, tradycji polskiej i europejskiej;
- 3) ważne wartości kulturowe (np. prawa człowieka, tolerancja, równość, ekologia);
- 4) wzbogacenie europejskiej różnorodności kulturowej;
- 5) znaczenie dla rozwoju polskiego sektora audiowizualnego;
- 6) korzyści ekonomiczne i gospodarcze wynikające z produkcji audiowizualnej lub ze świadczenia usług na rzecz produkcji audiowizualnej, w szczególności na obszarach o słabym rozwoju gospodarczym i społecznym; 7) rozwój nowych technologii i infrastruktury wynikających z produkcji audiowizualnej lub ze świadczenia usług na rzecz produkcji audiowizualnej;
- 7) promowanie innowacyjnych form finansowania produkcji audiowizualnej.

Należy wskazać, że głównym celem testu kwalifikacyjnego jest zidentyfikowanie przesłanek kulturowych związanych z utworem oraz ocena wpływu produkcji danego utworu na rozwój krajowego sektora audiowizualnego, co ma znaczenie ekonomiczne. Nie jest natomiast celem prawodawcy europejskiego dopuszczenie do oceny merytorycznej samej treści utworu audiowizualnego, **ponieważ w ten sposób wprowadzane mogą być mechanizmy prowadzące do nierównego traktowania podmiotów ubiegających się o wsparcie, czyli do dyskryminacji**. Dlatego też, przepisy Rozporządzenia nie przewidują żadnych dodatkowych kryteriów, prócz ustalenia kwalifikacji produktu jako kulturowego. Ponadto kryterium to nie jest stopniowalne, co wynika zarówno z treści cytowanego art. 54 Rozporządzenia, jak i z aktualnie obowiązującego przepisu art. 17 ust. 3 Ustawy (zgodnie z którym certyfikat może zostać wydany, jeżeli utwór audiowizualny uzyska w teście kwalifikacyjnym co najmniej 51% punktów możliwych do uzyskania). Natomiast opinie ekspertów, o których mowa w art. 18a ust. 3 Projektu mają charakter opinii o innym charakterze niż weryfikacja kulturowego charakteru produktu.

W polskim systemie prawnym funkcjonują dwa odrębne mechanizmy przyznające pomoc na produkcję filmową. Pierwszy to mechanizm zachęty ekonomicznej uregulowanej w Ustawie, przy zastosowaniu wykazu kryteriów kulturowych, zgodnie z którymi sprawdzany jest każdy zgłoszony produkt audiowizualny. Drugi to dotacja udzielana przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (dalej jako „PISF”) w oparciu o selekcję dokonywaną na podstawie ocen odpowiednich ekspertów, uregulowana w ustawie o kinematografii z dnia 30 czerwca 2005 r. (Dz.U.2021.257 t.j. z dnia 2021.02.08). Analizując treść wskazanych w art. 18a ust. 3 Projektu kryteriów nie można nie dostrzec podobieństwa do kryteriów dofinansowania udzielanego przez PISF na zasadach wskazanych w ustawie o kinematografii oraz w rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 27 października 2005 r. (Dz.U. Nr 219, poz. 1870) w sprawie udzielania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii (dalej jako „**rozporządzenie Ministra w sprawie**

dofinansowania”). Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra w sprawie dofinansowania mowa tu o następujących kryteriach dofinansowania przedsięwzięć:

- 1) walory artystyczne, poznawcze i etyczne;
- 2) znaczenie dla kultury narodowej oraz umacnianie tradycji polskiej i języka ojczystego;
- 3) wzbogacenie europejskiej różnorodności kulturalnej;
- 4) przewidywane skutki planowanego przedsięwzięcia;
- 5) warunki ekonomiczno-finansowe realizacji.

Należy w tym miejscu podkreślić, że nie jest dopuszczalne przeniesienie tych zasad do innego mechanizmu pomocy prawnej, jakim jest mechanizm zachęty, oparty na jednoznacznej treści art. 54 Rozporządzenia.

Zasady udzielania dotacji przez PISF zostały notyfikowane przez Polskę do Komisji Europejskiej i zatwierdzone, jako pomoc publiczna o charakterze wyjątkowym. Zgoda wydana została przez Komisję Europejską na podstawie decyzji z dnia 16 maja 2006 r. (N 505/2005), na czas nieokreślony, począwszy od dnia 1 stycznia 2006 r. Potwierdza to wyraźnie również treść decyzji Komisji Europejskiej z 16 maja 2006 r. i z dnia 23 października 2009 r. dotyczącej dofinansowania PISF:

„Pomoc jest przyznawana przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (zwany dalej „Instytutem”). Ostateczna decyzja o dofinansowaniu podejmowana jest przez dyrektora Instytutu (zwanego dalej „Dyrektorem”). Decyzja ma charakter uznaniowy, jednak służy wsparciu przedsięwzięć o wysokim poziomie artystycznym, które uznane są za wartościowe z punktu widzenia europejskiej kultury filmowej i kultury narodowej (walory etyczne, humanistyczne, molarne, estetyczne, plastyczne i edukacyjne)”³.

„Pomoc jest przyznawana przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (zwany dalej „Instytutem”). Ostateczna decyzja o dofinansowaniu podejmowana jest przez dyrektora Instytutu. Decyzja ma charakter uznaniowy, jednak służy wsparciu przedsięwzięć o niezwykle wysokim poziomie artystycznym, które uznane są za wartościowe z punktu widzenia europejskiej kultury filmowej i kultury narodowej (walory etyczne, humanistyczne, moralne, estetyczne, artystyczne i poznawcze)”⁴.

Brak jest informacji na temat uchylecia lub utraty mocy wskazanych wyżej decyzji Komisji Europejskiej dotyczących zatwierdzenia programów dofinansowania PISF.

W tym miejscu należy dodać, że także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów potwierdza w swoich raportach⁵ oraz na swojej oficjalnej stronie internetowej, że dofinansowanie z PISF stanowi realizację programu pomocowego N292/2009 (będącego modyfikacją programu N 505/2005), na podstawie decyzji Komisji Europejskiej wydanej na czas nieokreślony⁶. Oznacza to, że zasady stosowane aktualnie w ramach dofinansowania z PISF na podstawie ustawy o kinematografii i rozporządzenia Ministra w sprawie dofinansowania, są stosowane na podstawie indywidualnej decyzji Komisji Europejskiej a nie w oparciu o art. 54 Rozporządzenia.

Odrębny charakter pomocy publicznej w postaci mechanizmu zachęty udzielanej na podstawie Ustawy, wynika także z „Informacji przekazanej przez państwa członkowskie dotyczące pomocy państwa przyznanej na mocy rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Tekst mający znaczenie dla EOG)” [numer pomocy SA.54399 (2019/X)]⁷, gdzie wyraźnie wskazano pomoc opartą na art. 54 Rozporządzenia, tylko jako wsparcie finansowe produkcji audiowizualnej oparte na krajowej podstawie

³ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 16.V.2006 r. Pomocy państwa nr N 505/2005 – Polska. Program dofinansowania przez Polski Instytut Sztuki Filmowej przedsięwzięć z zakresu kinematografii.

⁴ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 23.10.2009 r. Pomocy Państwa N292/2009 – Polska, modyfikacja w polskim programie dofinansowania przedsięwzięć z zakresu kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (N505/2005).

⁵ https://www.uokik.gov.pl/raporty_i_analizy2.php

⁶ Notyfikacje programów pomocowych oraz pomocy indywidualnej_20210316(1);

źródło: <https://www.uokik.gov.pl/download>,

⁷ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/201920/280378_2068618_9_1.pdf

prawnej w postaci ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 50), oraz Rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowalnych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 309). Podkreślić należy, że brak w tym dokumencie wskazania zasad stosowanych do dotacji na podstawie ustawy o kinematografii.

Mając na uwadze powyższe należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że niedopuszczalnym jest aby kryteria stosowane do dotacji w ramach ustawy o kinematografii zostały wprowadzone do Ustawy, dotyczącej innego mechanizmu wsparcia. Doprowadzi to do braku odrębności obu mechanizmów. W takim wypadku mechanizm wsparcia będący tzw. zachętą, uregulowany w Ustawie **przestanie spełniać cechy formy pomocy państwa obiektywnie dostępnej w równym stopniu dla wszystkich, o której mowa w art. 54 Rozporządzenia**. Oznacza to, że proponowana w Projekcie zmiana, jako prowadząca *de facto* do rozszerzenia zakresu stosowania mechanizmu dotacji, wymagać będzie akceptacji Komisji Europejskiej. Przesądza o tym zarówno treść kryteriów, sposób powoływania ekspertów, jak i dotychczasowe stanowisko Polski i Komisji Europejskiej w sprawie zatwierdzenia mechanizmu dotacji z PISF, potwierdzające konieczność dokonania takiego zgłoszenia i uzyskania akceptacji.

2. Brak zasadności merytorycznej zmiany i sprzeczność z celem Ustawy

O wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej kraju decyduje m.in. stabilna gospodarka, wysoko wykształcone kadry oraz klimat inwestycyjny na poziomie rozwiązań ustawowych. Sprzyjające otoczenie prawno-regulacyjne oraz transparentność proinwestycyjnych mechanizmów i procedur stanowią niezwykle istotne elementy przy podejmowaniu decyzji o wyborze lokalizacji przez zagranicznych inwestorów.

Jak zostało wskazane w uzasadnieniu do Ustawy „celem wprowadzenia proponowanej ustawy jest kompleksowy rozwój polskiego przemysłu audiowizualnego oraz rozwój kultury i promocja polskiego dziedzictwa kulturowego na świecie poprzez finansowe wspieranie produkcji utworów audiowizualnych. Mimo sukcesów artystycznych ostatnich lat i postępującej profesjonalizacji produkcji audiowizualnej branża ta jest narażona obecnie na stagnację. Konsekwencją nowych regulacji dotyczących sektora audiowizualnego, oprócz stymulowania jego rozwoju, będzie także wpływ na wzrost gospodarczy. Efektem ustawy będzie poprawa warunków funkcjonowania przemysłu audiowizualnego w Polsce i stworzenie nowoczesnego systemu zachęt finansowych, które wzmocnią pozycję polskiego sektora audiowizualnego na rynku międzynarodowym, podniosą konkurencyjność polskich firm działających w branży, a w dłuższej perspektywie przyciągną do Polski poważne inwestycje w tym sektorze. Wpłyne to więc korzystnie na szeroko rozumianą twórczość audiowizualną oraz wiele innych dziedzin gospodarki i życia społecznego”.

Zgodnie z założeniami Ustawy, wprowadzony system miał być szybki, możliwie najbardziej automatyczny, oparty na spełnieniu jasnych kryteriów testu kulturowego, produkcyjnego oraz poniesieniu określonych kosztów na realizację produkcji na terenie Polski. Wynika to z funkcji jakie pełnić ma zachęta ekonomiczna, czyli przyciągnięcia kapitału, który bez niej nie byłby zainteresowany finansowaniem produkcji. Najważniejsze jest zatem aby system zachęt w Polsce był przyjazny dla inwestorów i producentów zarówno zagranicznych jak i rodzimych. I aktualnie obowiązująca Ustawa jest takim rozwiązaniem. Obecnie w oparciu o przewidywalne kryteria, producent może racjonalnie zaplanować harmonogram i budżet produkcji.

Projekt, przewidując uzależnienie wsparcia finansowego od zasięgnięcia arbitralnej opinii ekspertów (art. 18 ust. 1 Projektu) wprowadza daleko idącą zmianę i odejście od automatyzmu w udzielaniu wsparcia finansowego w przypadku spełnienia przez wniosek kryteriów formalnych. **Trudno doszukać się racjonalnego uzasadnienia dla takiej zmiany.**

Samo zresztą uzasadnienie Projektu nie wskazuje na żadne konkretne dane, które miałyby uzasadniać potrzebę wprowadzenia tak daleko idących zmian w Ustawie. Zmiany, które są projektowane zostały ogólnikowo i lakonicznie uzasadnione:

„Projektowana zmiana wynika z konieczności włączenia w proces opiniowania przyznawania wsparcia finansowego czynnika eksperckiego. (...) Obecnie system ma charakter automatyczny, jednak praktyka przyznawania wsparcia pokazuje, że dodatkowa, niezależna ocena projektów powinna zostać dokonana

przed przyznaniem środków. Należy nadmienić, że środki te pochodzą z budżetu państwa i ich wydatkowanie powinno być poprzedzone rzetelną i niezależną opinią dotyczącą zasadności wydatku.⁸ (...)

„Przedmiotowa nowelizacja wprowadza system oceny wniosków o przyznanie wsparcia finansowego. Obecne funkcjonowanie ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 198), zwanej dalej „ustawą”, wykazało, że system całkowicie automatyczny nie sprawdza się.⁹”

Powyższe stwierdzenia nie zostały jednak poparte żadnymi danymi. Brak informacji o tym, jakoby aktualnie obowiązujące zasady „nie sprawdzały się”. Przeciwnie, dane publikowane przez PISF dotyczące produkcji audiowizualnych, które skorzystały z mechanizmu zachęty w ramach Ustawy wskazują na szeroki zakres wykorzystania tego mechanizmu. W uzasadnieniu Projektu nie wskazano ponadto na żadne nieprawidłowości, które miałyby w przeszłości dotyczyć podejmowania decyzji dotyczących zachęt w ramach Ustawy. Brak również informacji na temat jakichkolwiek problemów dotyczących sposobu wydatkowania przyznanych środków.

Wbrew uzasadnieniu do Projektu, należy stwierdzić, iż proponowane rozwiązanie w żadnym zakresie nie wpłynie też „na przejrzystość i uwiarygodnienie podejmowanych decyzji, co do zasadności dysponowania środkami publicznymi”¹⁰. Wręcz przeciwnie, zmiana mechanizmu oceny wniosków z modelu obiektywnego, opartego o jasne przesłanki mające zastosowanie w tym samym zakresie do wszystkich wniosków o wsparcie, na model uznaniowy, uzależniony od subiektywnej opinii ekspertów, wprowadzi znaczący element niepewności w procesie aplikacyjnym z punktu widzenia potencjalnych inwestorów, powodując uzasadnione obawy odnośnie do przejrzystości i pewności całego procesu.

Z treści uzasadnienia Projektu, wynika całkowite niezrozumienie celów Ustawy, zdefiniowanych w jej art. 1 pkt 5 to jest:

- 1) poprawa warunków funkcjonowania rynku produkcji audiowizualnej;
- 2) stworzenie warunków do inwestowania zagranicznego kapitału w produkcje audiowizualne realizowane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) stworzenie warunków do realizowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej współpracy między polskimi i zagranicznymi producentami audiowizualnymi;
- 4) zwiększenie aktywności polskich przedsiębiorców działających na rynku produkcji audiowizualnej;
- 5) podnoszenie międzynarodowej konkurencyjności polskich przedsiębiorców działających na rynku produkcji audiowizualnej;
- 6) zwiększenie wykorzystania potencjału technicznego produkcji audiowizualnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 7) wzmocnienie potencjału kreatywnego i zwiększenie poziomu profesjonalizmu przedstawicieli polskiego rynku produkcji audiowizualnej;
- 8) wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego państwa i jego regionów przez stwarzanie warunków rozwoju sektorów kreatywnych;
- 9) rozwój kultury oraz promocja wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej i polskiego dziedzictwa kulturowego na świecie.

W Uzasadnieniu Projektu możemy przeczytać wprawdzie, że: „Pozytywnym aspektem wprowadzenia komisji eksperckich może być zwiększona kontrola spełnienia celów ustawy, takich jak wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego państwa i jego regionów oraz promocji wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej oraz polskiego dziedzictwa kulturowego na świecie.”¹¹ Nie wiadomo jednak w jaki sposób komisje eksperckie miałyby pozytywnie wpływać na wspieranie trwałego rozwoju gospodarczego. Ich działanie sprawi jedynie, że cała procedura wnioskowania o wsparcie stanie się bardziej skomplikowana i nieprzewidywalna. W tym miejscu

⁸ Uzasadnienie Projektu, s. 1.

⁹ Uzasadnienie Projektu, s. 2.

¹⁰ Uzasadnienie Projektu, s. 2.

¹¹ Uzasadnienie Projektu, s. 2-3.

należy jeszcze raz wyraźnie podkreślić, że jedynie transparentne procedury oceny wniosków dokonywane w oparciu o określone z góry, obiektywne kryteria umożliwiają efektywne i bezpieczne planowanie inwestycji w produkcję audiowizualną. Jest to proces, w którym inwestorzy muszą uwzględnić ryzyka i obciążenia finansowe z dużym wyprzedzeniem, już na etapie tworzenia kosztorysu przedsięwzięcia. Dla inwestorów przewidywalność wszystkich procedur i czas ich realizacji ma kluczowe znaczenie przy wyborze lokalizacji. W związku z tym istnieją poważne obawy, że wprowadzona zmiana doprowadzi do spadku atrakcyjności systemu finansowania dla inwestorów i producentów - w tym w szczególności tych zagranicznych - w Polsce, co w konsekwencji spowoduje relokowanie produkcji filmów i seriali do innych krajów, w których funkcjonują przewidywalne i stabilne mechanizmy zachęt.

Cel wprowadzanych zmian jest sprzeczny z celem Ustawy i doprowadzi jedynie do pogorszenia sytuacji w branży filmowej, która już teraz boryka się ogromnymi trudnościami związanymi z pandemią Covid-19.

Mechanizmy zachęt w innych krajach

Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla proponowanej zmiany systemu oceny wniosków także dlatego, że propozycja zawarta w Projekcie w sposób zasadniczy odbiega od rozwiązań funkcjonujących w większości państw w Europie. Komisje eksperckie w ramach systemów finansowania określanymi jako zachęty (*cash rebate* lub *tax incentives*) należą do rzadkości. Zdecydowana większość krajów nie wprowadziła oceny eksperckiej jako elementu oceny wniosków. Z kolei w krajach, które zdecydowały się wprowadzić takie ciała, ocena ekspertów ogranicza się do oceny kryteriów formalnych ujętych w ustawach (np. minimalna wartość inwestycji, ilość dni zdjęciowych) i testach kulturowych bazujących na określonym z góry w regulacjach, bądź wytycznych, systemie punktacji. Tytułem przykładu można wskazać systemy przyjęte w poniższych krajach:

a) Francja

W ramach obowiązującego mechanizmu (*tax rebate for international production – TRIP*) *Commission Nationale du Film* działająca przy CNC (*Centre national du cinéma et de l'image animée*) ocenia kwalifikowalność każdego projektu pod względem formalnym. W procesie oceny wniosków poddawany jest obiektywnemu testowi kulturowemu w ramach określonego z góry systemu punktacji. Mechanizm wsparcia nie przewiduje opinii ciała eksperckiego wydawanej w oparciu o kryteria inne niż określone w wytycznych dla testu kulturowego.¹²

b) Czechy

W Czechach funkcjonuje komisja *Czech Film Fund Committee*, która formalnie ocenia zgodność wniosku z wymogami pod kątem europejskich kryteriów kulturowych i produkcyjnych. Ocena zgodności projektu z testem kulturowym dokonywana jest według określonego i przewidywalnego systemu punktacji. Poza testem kulturowym, system zachęt funkcjonujący w Czechach nie przewiduje wydawania przez komisję opinii w zakresie spełniania przez projekt dodatkowych wymogów artystycznych i etycznych.¹³

c) Wielka Brytania

W ramach systemu *Film Tax Relief* zarządzanego w Wielkiej Brytanii przez *British Film Institute* przeprowadzany jest test kulturowy dla filmu i produkcji telewizyjnej, który opiera się na punktacji, z sekcjami dotyczącymi treści, wkładu w kulturę, lokalizacji oraz obsady i ekipy. Punkty przyznawane są za programy: (i) realizowane w Wielkiej Brytanii lub innym państwie EOG; (ii) z głównymi bohaterami z Wielkiej Brytanii lub innego państwa EOG; oraz (iii) przedstawiające brytyjską historię lub historię, która odnosi się do państwa EOG. System nie przewiduje wydawania opinii przez specjalną komisję w oparciu o inne kryteria artystyczne i kulturowe niż określone w teście.¹⁴

d) Niemcy

¹² <https://www.filmfrance.net/v2/gb/home.cfm?choixmenu=guidecoprod>

¹³ <https://filmcommission.cz/en/incentives/key-points/>

¹⁴ <http://britishfilmcommission.org.uk/plan-your-production/tax-reliefs/>

Za nadzór nad niemieckim systemem zachęt podatkowych odpowiada DFFF (*German Federal Film Fund*). Film musi przejść obiektywny test kulturowy oparty na systemie punktowym, aby upewnić się, że projekt jest zgodny z celami DFFF i wspiera niemiecką kulturę filmową. Filmy muszą uzyskać określoną liczbę punktów w każdej sekcji (treść, obsada/załoga, lokalizacja i postprodukcja). System nie przewiduje dodatkowo wydawanej opinii w celu oceny wniosku pod kątem kryteriów artystycznych i kulturowych innych niż przewidziane w teście.¹⁵

e) Chorwacja

W Chorwacji funkcjonuje Komitet Zachęty, który formalnie ocenia zgodność wniosku z wymogami pod kątem europejskich kryteriów kulturowych i produkcyjnych (wkład zasobów ludzkich, wykorzystanie potencjału produkcyjnego Chorwacji – lokacje, podmioty współpracujące). Ocena zgodności projektu z testem kulturowym dokonywana jest według określonego i przewidywalnego systemu punktacji. Rolą ekspertów w Chorwacji jest więc jedynie weryfikacja informacji w ramach testu kwalifikacji kulturowej, na podstawie kryteriów, które nie są stopniowalne a nie odrębna dodatkowa ocena subiektywna.¹⁶

Biorąc pod uwagę mechanizmy stosowane w innych krajach, nie można zgodzić ze stwierdzeniem zawartym w uzasadnieniu Projektu, iż „*Obserwuje się tendencję do zwiększenia kontroli nad rozdysponowywaniem środków finansowych przeznaczanych na wsparcie finansowe produkcji audiowizualnych przez wprowadzenie dodatkowych kryteriów kwalifikowalności projektów. Jednym z rozwiązań stosowanych w krajach Europy Środkowej (Chorwacja, Czechy) jest ocena aplikacji przez komisje eksperckie złożone z przedstawicieli środowiska przemysłu filmowego...*”¹⁷. Jak wskazano powyżej nawet jeśli system zachęt stosowany w danym kraju przewiduje ocenę wniosku przez komisję ekspercką, taka ocena dokonywana jest w ramach obiektywnego testu opartego o system punktowy określony w regulacjach lub wytycznych. Przykłady wskazane w Uzasadnieniu, dotyczące zasad funkcjonowania ekspertów w Czechach i w Chorwacji, nie są więc trafne. Projektowana zmiana jest zbliżona do rozwiązań wprowadzonych w krajach takich jak Turcja i Rosja, gdzie wsparcie finansowe jest udzielane w oparciu o ocenę ekspertów, dokonywaną pod kątem wartości artystycznych, etycznych i oczekiwań rządu.

3. Pozostałe uwagi

A. Źródło finansowania ekspertów

Projekt nie wskazuje szczegółowo źródła finansowania ekspertów. Można zatem założyć, że będzie to ten sam zasób finansowy, z którego pochodzą pieniądze na zachęty udzielne w ramach Ustawy. W efekcie, na skutek powołania ekspertów dojdzie do zmniejszenia ilości środków finansowych przeznaczonych na wsparcie produkcji audiowizualnych. Rozwiązanie takie jest nie do zaakceptowania przez środowisko producentów i twórców audiowizualnych w Polsce.

B. Wątpliwości dotyczące kosztów

Wątpliwości budzą zasady dotyczące ponoszenia kosztów kwalifikowanych. Na podstawie Projektu treść art. 2 pkt 3 ma otrzymać brzmienie: „*polskie koszty kwalifikowalne – koszty realizacji produkcji audiowizualnej albo świadczenia usługi na rzecz produkcji audiowizualnej poniesione na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zapłacone za prace wykonane w okresie objętym wsparciem finansowym, jeżeli są objęte obowiązkiem podatkowym w rozumieniu przepisów podatkowych oraz mieszczą się w katalogu określonym w art. 54 ust. 5 rozporządzenia nr 651/2014*”. Z kolei treść art. 15 ust. 1 Projektu ma otrzymać brzmienie: „*Polskie koszty kwalifikowalne obejmują uzasadnione i poniesione w okresie prac objętych wsparciem finansowym niezbędne koszty*”. Wątpliwości budzi sformułowanie „zapłacone za prace wykonane w okresie objętym wsparciem finansowym”. Nie jest pewne, czy utrzymana została zasada, że koszty obejmują wydatki poniesione dzień

¹⁵ <https://dfff-ffa.de/en.html>

¹⁶ <https://filmingincroatia.hr/the-incentive-programme/>

¹⁷ Uzasadnienie Projektu, s. 2.

po złożeniu wniosku. W takim wypadku możliwa jest także niekorzystna dla wnioskodawcy interpretacja, że koszty kwalifikowane obejmują tylko ten okres, który następuje po zaakceptowaniu wniosku.

C. **Wydłużenie czasu rozpatrzenia wniosku - utrudnienia proceduralne**

Zgodnie z zaproponowanym brzmieniem art. 20 ust. 1 Ustawy z 28 do 60 dni kalendarzowych wydłużono czas na ocenę wniosku o dofinansowanie. Jest to kolejny już, oprócz wprowadzenia oceny ekspertów, aspekt proceduralny, który stanowić będzie utrudnienie dla funkcjonowania mechanizmu zachęty. Wynika to z tego, że dla produkcji fabularnych 28 dni to niemal połowa okresu, w którym realizowana jest produkcja. Natomiast 60 dni oczekiwania w praktyce to tyle, ile trwa standardowo najdroższa część produkcji, czyli okres zdjęciowy. Wprowadzenie tak długiego okresu oczekiwania na rozpatrzenie wniosku będzie skutkowało tym, że odrzucenie wniosku „w pierwszym podejściu” w praktyce wykluczy projekt z systemu zachęt. Wnioskujący nie będzie mieć bowiem możliwości spełnienia warunku kosztów kwalifikowanych, które powinny być „zapłacone za prace wykonane w okresie objętym wsparciem finansowym”. Wątpliwości budzi zresztą interpretacja tego wymogu, na co wskazano powyżej. W przypadku odrzucenia pierwszego wniosku koszty kwalifikowane nie mogą obejmować tych kosztów, które zostały poniesione po jego złożeniu. Nawet złożenie ponownie „poprawionego” wniosku i jego akceptacja nie doprowadzi do satysfakcjonującego efektu finansowego, ponieważ nie będą uznane za kwalifikowane koszty poniesione przed złożeniem „poprawionego” wniosku (czyli po ponownym złożeniu wniosku, który „w pierwszym podejściu” został odrzucony). W takiej sytuacji, wniosek, który nie otrzymał finansowania „w pierwszym podejściu”, praktycznie staje się bezprzedmiotowy. Produkcja została bowiem zrealizowana w okresie, zanim wniosek „poprawiony” został zatwierdzony, zatem brak możliwości zaliczenia kosztów z tego okresu.

W konsekwencji wprowadzenie zaproponowanej zmiany sprawia, że cały mechanizm finansowania staje się znacznie mniej atrakcyjny dla producentów audiowizualnych, którzy muszą z dużym wyprzedzeniem planować harmonogram prac (okres zdjęciowy) i budżet. W sytuacji w której nie ma *de facto* możliwości szybkiego „poprawienia” wniosku, racjonalnym z biznesowego punktu widzenia jest przyjęcie założenia, że produkcja nie będzie korzystać z mechanizmu zachęty. Projektowana zmiana wprowadza więc istotny element niepewności i może skutecznie zniechęcić inwestorów zagranicznych do lokowania produkcji audiowizualnej w Polsce.

Biorąc pod uwagę powyższe, zwracamy się z apelem o odstąpienie od dalszego procedowania Projektu.