

Warszawa, 17 lipca 2021 r.

KIPA/25/2021

Pan  
**Piotr Gliński**  
Minister Kultury, Dziedzictwa  
Narodowego i Sportu

Pan  
**Jarosław Sellin**  
Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury,  
Dziedzictwa Narodowego i Sportu

Dot.: projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (UD 218)

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji publicznych projektu *ustawy o zmianie ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* (UD 218) prosimy o przyjęcie stanowiska Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych, które przedstawiamy w imieniu zrzeszonych w naszej organizacji 150 podmiotów gospodarczych: producentów filmów i seriali fabularnych, dokumentalnych i animowanych, szkół filmowych oraz regionalnych funduszy filmowych.

Na wstępie chcielibyśmy podkreślić, że jest nam niezmiernie **trudno znaleźć uzasadnienie dla zmian** wprowadzanych przedłożonym projektem ustawy, a przede wszystkim dodatkowej oceny eksperckiej oraz wydłużenia terminu rozpatrywania wniosku. W naszej ocenie nie są one zgodne z założonymi przez ustawodawcę celami ustawy, określonymi w jej art. 1. Kluczowa zmiana proponowana przez nowelizację **anuluje obowiązującą zasadę automatyzmu wsparcia finansowego** produkcji audiowizualnych. Jako Zarząd KIPA jesteśmy przekonani, że **automatyzm stanowi o podstawie funkcjonowania zachęt do produkcji audiowizualnej**. Rozwiązanie to jest najlepiej sprawdzającym się mechanizmem, zapewniającym spodziewany wpływ sektora audiowizualnego na polską gospodarkę, przyciągającym kapitał zagraniczny do polskiego rynku oraz gwarantującym konkurencyjność polskich podmiotów na rynku międzynarodowym. Zaproponowana ocena ekspercka *ex ante* dokonywana w oparciu o szeroko zdefiniowany katalog subiektywnych kryteriów usuwa automatyzm mechanizmu finansowego. Efektem tego będzie spadek atrakcyjności polskiego finansowania dla zagranicznych producentów oraz obniżenie liczby koprodukcji i serwisów realizowanych w Polsce.

Uwagi do projektu ustawy przedkładamy podzielone na grupy:

- **o charakterze ogólnym**, dotyczące celów wprowadzanej regulacji, wraz z zaproponowanymi rozwiązaniami alternatywnymi,
- uwagi odnoszące się **do poszczególnych rozwiązań** zaproponowanych w projekcie,
- **postulaty dotyczące usprawnienia mechanizmów** dotychczas przewidzianych ustawą.

### Uwagi o charakterze ogólnym

*Ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* (dalej jako „ustawa o zachętach”) została przyjęta w 2019 roku w celu **wzmocnienia wpływu znaczenia sektora audiowizualnego na rozwój ekonomiczny Polski**. Jej zasadniczym celem było wyciągnięcie polskiego przemysłu audiowizualnego z tzw. „pułapki średniego rozwoju”, gdzie mimo sukcesów artystycznych i stopniowej profesjonalizacji, polska produkcja filmów i seriali narażona była i jest na **stagnację** wobec ogromnej konkurencyjności międzynarodowej i braku różnorodności źródeł finansowania. Zasadnicze cele i zmiany jakie miała wprowadzić ustawa o zachętach zostały określone jako m.in. stworzenie warunków do **inwestowania zagranicznego kapitału** w produkcje audiowizualne realizowane na terytorium Polski, stworzenie warunków do realizowanej na terytorium Polski **współpracy między polskimi i zagranicznymi producentami audiowizualnymi**, podnoszenie **międzynarodowej konkurencyjności** polskich przedsiębiorców działających w sektorze produkcji audiowizualnej, dalsza **profesjonalizacja polskich kadr**, wspieranie trwałego **rozwaju gospodarczego państwa** i jego regionów. Przyjęcie ustawy miało oparcie w strategiach rządowych, w tym w przyjętym projekcie strategicznym „Pakiet na rzecz sektorów kreatywnych” Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz zaktualizowanej sektorowej Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego.

Minęły już przeszło dwa lata od wejścia w życie przepisów regulujących funkcjonowanie zachęt do produkcji audiowizualnej w Polsce. Wysokość wsparcia przyznanego przez Polski Instytut Sztuki Filmowej w ramach przewidzianego przedmiotową ustawą mechanizmu finansowania filmów i seriali wyniosła **łącznie 189.466.746,06 zł** (stan na 1 lipca 2020). Dzięki tym środkom została lub zostanie zrealizowana w najbliższym okresie produkcja audiowizualna na kwotę blisko **630 mln zł**. Zaangażowanie znaczących środków w realizację produkcji audiowizualnych w Polsce i przez polskie podmioty **pobudza inwestycje w treści kulturowe, talenty, promocję, dystrybucję, technologie oraz infrastrukturę niezbędną do rozwoju innowacyjnych projektów, oraz co najważniejsze w narzędzia podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorców, które bez funkcjonowania mechanizmu zachęt nie byłyby możliwe**. Jednocześnie jesteśmy świadomi, że mechanizm zachęt do produkcji audiowizualnej stanowi dla Polski szansę, której niewykorzystanie pozostawi Polskę na marginesie dynamicznie rozwijającego się na świecie przemysłu audiowizualnego. **Filmy i seriale stały się bowiem jednym z głównych źródeł rozrywki i sposobów spędzania wolnego czasu**. Polska dzięki mechanizmowi zachęt do produkcji audiowizualnej zyskała perspektywę na stanie się jednym z liderów produkcji kreatywnych nie tylko w regionie, ale także w Europie i na świecie.

### *Rola polskiego mechanizmu zachęt do produkcji audiowizualnej w pandemii*

Trwający kryzys gospodarczy wywołany epidemią COVID-19 jest najpoważniejszym od lat wyzwaniem przed jakim stanął polski sektor filmowy. Restrykcje i ograniczenia związane z pandemią dotknęły produkcję filmową i dystrybucję kinową jako jedne z pierwszych sektorów gospodarki. Dystrybucja kinowa pozostaje wciąż jedną z najbardziej wrażliwych na skutki

pandemii dziedzin gospodarki i jedną z ostatnich wobec których te ograniczenia były i są znoszone. Jednocześnie zachwianiu uległy tradycyjne modele biznesowe produkcji i dystrybucji treści audiowizualnych. **Mechanizm zachęt uchronił polską branżę audiowizualną przed zapaścią związaną z pandemią.** Zachęty stały się bowiem, w obliczu ograniczenia dostępności środków prywatnych, powszechnym źródłem finansowania produkcji filmów i seriali, dzięki czemu **ochronione zostały tysiące miejsc pracy** przedstawicieli sektora.

W ostatnich miesiącach, po ustabilizowaniu się zagrożenia związanego z pandemią, polscy producenci obserwują **wzrost zapytań zagranicznych producentów** audiowizualnych dotyczących zarówno koprodukcji jak i serwisów, które mogłyby być realizowane w Polsce. Jest to efekt spodziewany przez polską branżę, w związku z rosnącą liczbą nie tylko przyznanych, ale również rozliczonych i wypłaconych producentom zachęt. Zainteresowanie największych partnerów zagranicznych dotyczy również **inwestycji w infrastrukturę filmową zlokalizowaną w Polsce** (studia produkcyjne i hale zdjęciowe). Jeden z inwestorów (The Studio Group Limited) jest we wczesnej fazie inwestycji na kwotę 125 mln USD obejmującej budowę studiów produkcyjnych w Warszawie i Krakowie, które przyniosą w perspektywie kilku lat kolejne setki milionów USD inwestycji w produkcję audiowizualną.

Uważamy, że **okres pandemii nie sprzyja wprowadzaniu zakładanych zmian do ustawy**, gdyż może zaburzyć pomocniczą funkcję zachęt do produkcji audiowizualnej, pozwalającą na budowanie przez producentów budżetów produkcyjnych w sposób bardziej komfortowy i jednocześnie utrzymywanie zespołów produkcyjnych na zbliżonym do obecnego poziomie. Z tego powodu, do momentu ustabilizowania się rynku produkcji i dystrybucji audiowizualnej oraz rynku finansowania produkcji audiowizualnej **rekomendujemy pozostawienie ustawy w stanie niezmienionym.** Zachwianie stabilności rynkowej polskich producentów może oznaczać likwidację miejsc pracy na rynku audiowizualnym oraz przejmowanie sektora przez zagraniczny kapitał.

*Automatyzm, przejrzystość i sprawność procedowania jako zasadnicze elementy modelu zachęt do produkcji audiowizualnej*

Do najważniejszych cech i zalet modelu wsparcia finansowego wprowadzonego przez ustawę o zachętach należą obecnie: **automatyczność, przejrzystość, sprawność i szybkość** procedur kwalifikujących projekt do przyznania wsparcia finansowego, łatwość kontroli i oceny wpływu tego systemu finansowania na rozwój gospodarczy państwa oraz prostota obsługi administracyjnej. Atuty te stanowią o **atrakcyjności polskich zachęt dla zagranicznych inwestorów i producentów** wobec silnej międzynarodowej konkurencji o realizację produkcji średnio i wysokobudżetowych.

Opisane wyżej parametry ustawy zgodnie z przygotowaną na etapie przyjmowania ustawy Oceną Skutków Regulacji miały prowadzić do zapewnienia wzrostu przychodów budżetowych państwa poprzez wzrost wartości podatków związanych z rosnącym wolumenem produkcji audiowizualnej (35% wartości produkcji kierowanych jest do budżetu w formie VAT, PIT i CIT), zwiększenie obrotów firm związanych z produkcją audiowizualną (producentów i ich usługodawców) oraz napływ inwestycji zagranicznych. **Efekt mnożnikowy dla Polski został wyliczony w 2018 roku na poziomie 2,0**, czyli 1 zł zainwestowane w ramach zachęt w produkcję audiowizualną ze środków budżetowych powinno przynosić zwrot podatkowy do budżetu państwa o wartości 2 zł.

Projekt nowelizacji ustawy **usuwa automatyzm** udzielania wsparcia finansowego oraz **likwiduje niezależność od indywidualnych lub grupowych procesów decyzyjnych** – które leżały u podstawy przyjmowanego w Polsce w 2019 r. modelu zachęt. Mechanizm przyznawania, wypłaty i rozliczania wsparcia finansowego oparty na automatyzmie jest obecnie przystosowany do efektywnego osiągnięcia celów określonych w ustawie.

Istnieje zasadnicze ryzyko, że wprowadzana do ustawy o zachętach zmiana modelu oceny wniosków **uniemożliwi realizację jej założeń ekonomicznych**. Usunięcie automatyzmu spowoduje spadek atrakcyjności polskiego systemu finansowania dla inwestorów i producentów zagranicznych, w związku z ogólną dostępnością i międzynarodową konkurencyjnością automatycznych systemów finansowania i ich **zniechęcenie do lokowania produkcji filmów i seriali w Polsce**. Zniechęcenie będzie wynikiem **braku pewności pozyskania środków** na realizację projektów w Polsce po spełnieniu określonych ustawowych warunków, co będzie powodowało odpływ zainteresowania producentów i kapitału do innych krajów.

#### *Charakter nowego rozwiązania opartego o ocenę ekspercką*

Projekt ustawy zakłada powołanie przez Ministra ekspertów na wniosek Dyrektora Instytutu. Eksperci mają być wyposażeni w **uprawnienia bezprecedensowe wśród systemów automatycznych zachęt do produkcji filmowej** występujących na świecie. Opinie wydawane przez ekspertów miałyby bowiem **moc zatwierdzania lub odrzucania projektów do dofinansowania** w oparciu o **szeroki zakres subiektywnych kryteriów o charakterze ekonomicznym i kulturowym**. Wprowadzenie daleko subiektywnych kryteriów odbiega od kompetencji przewidywanych przez inne systemy prawne dla podobnych ciał eksperckich funkcjonujących w procedurze przyznawania zachęt, które zwykle realizują techniczne uprawnienia do weryfikacji formalnej złożonych wniosków.

Zarówno skład jak i tryb działania panelu eksperckiego zaproponowane w projekcie ustawy **zaprzeczają przejrzystości, względnej pewności działania i możliwości oszacowania prawdopodobieństwa otrzymania dofinansowania w polskim systemie zachęt** do produkcji audiowizualnej. Nowa procedura rodzi ryzyko **subiektywnego eliminowania wniosków z dofinansowania** w oparciu o szereg szeroko i nieprecyzyjnie określonych wymagań.

#### *Kontekst międzynarodowy*

Komisje lub panele eksperckie funkcjonują w ramach procedur przyznawania zachęt do produkcji audiowizualnej w wielu krajach, ale **ich rolą jest ocena wniosków pod kątem technicznym**, w celu upewnienia się, że wnioski o dofinansowanie spełniają wymagania określone w prawie. Obejmuje to ekspercką ocenę proponowanego **budżetu** projektu audiowizualnego oraz tego, czy wniosek spełnia **minimum punktowe wymagane w teście kulturowym**. W ramach oceny bada się obiektywne kryteria formalne przewidziane przez ustawę (np. minimalna wartość inwestycji, liczba dni zdjęciowych) oraz ewentualne wyłączenia finansowania treści mających niepożądany charakter (np. pornografia). Ciała o podobnym charakterze nie mają uprawnień do subiektywnej oceny wartości twórczej projektu w sposób proponowany przez projekt nowelizacji w polskim modelu zachęt. Eksperci funkcjonują bowiem w ramach mechanizmu o logice i znaczeniu ekonomicznym. Panele te najczęściej tworzone są po to, aby zakładać udział ekspertów delegowanych przez organizacje branżowe i dzięki temu sprawniej i bardziej profesjonalnie oceniać wnioski pod kątem formalnym, zgodności z wymogami przewidzianymi przez ustawę.

Uzasadnienie do projektu nowelizacji ustawy o zachętach w zakresie wprowadzenia oceny eksperckiej wniosków przytacza przykłady oceny aplikacji przez komisje eksperckie w innych systemach prawnych tj. w Czechach i w Chorwacji.

**W Chorwacji** działa *Commission for the Encouragement of Investment Production of Audiovisual Works*, która proponuje wnioski do dofinansowania właściwej instytucji - *Croatian Audiovisual Center* – odpowiednikowi PISF. W skład komisji wchodzi – przedstawiciel ministerstwa kultury, przedstawiciel ministerstwa finansów, dwóch przedstawicieli *Croatian Producers Association* oraz przedstawiciel *Croatian Audiovisual Center*. Komisja powoływana jest przez Ministra Kultury na wniosek właściwych podmiotów i spotyka się przynajmniej raz na trzy miesiące, żeby ocenić złożone do dofinansowania wnioski. Ocena dotyczy wyłącznie elementów formalnych wniosku.

**W Czechach** funkcjonuje *Commission for Production Incentives*, która formalnie ocenia zgodność wniosku z wymogami odnośnie do treści takimi jak minimalna wartość inwestycji, ilość dni zdjęciowych, zgodność z testem kulturowym. Nie ocenia wniosku pod kątem artystycznym, poznawczym i etycznym. Warto podkreślić, że obecnie w skład komisji wchodzi wyłącznie przedstawiciele branży audiowizualnej, w tym troje producentów (jeden z nich jest równocześnie scenarzystą) oraz dwoje ekspertów rynku audiowizualnego.

W krajach, w których system zachęt działa w sposób automatyczny, gdzie rola ciał eksperckich jest ograniczona do formalnego badania zgodności wniosku o dofinansowanie z wymogami określonymi w ustawie i testem kulturowym, obserwowany jest duży wzrost inwestycji w produkcję audiowizualną. Przykładem takich rozwiązań są **Węgry, Francja, Niemcy, Włochy** (ocena zgodności z warunkami poszczególnych naborów do programu), **Rumunia i Hiszpania**.

Natomiast krajami, w których komisje eksperckie oceniają wnioski i scenariusze pod kątem wartości artystycznych, etycznych i oczekiwań państwowych są **Rosja i Turcja**. W Rosji zachęt udziela Rosyjskie Centrum Eksportu, które jest agencją nadzorowaną przez Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego. Wnioski podlegają jednak ocenie przez komisję powołaną przez Ministra Kultury. W Turcji wnioski, które spełnią kryteria formalne przewidziane ustawą i przejdą test kulturowy, podlegają następnie ocenie komisji eksperckiej działającej przy Ministerstwie Kultury i Turystyki.

#### *Rozwiązania alternatywne*

Jesteśmy zdania, że cele zakładane przez projekt ustawy można osiągnąć poprzez alternatywne do zaproponowanych rozwiązania legislacyjne, nie zawierające jednocześnie elementów podniesionego wyżej ryzyka, mogących spowodować zmniejszenie zainteresowania polskim systemem finansowania produkcji audiowizualnej przez zagranicznych producentów filmów i seriali.

Poniżej poddajemy pod rozważenie rozwiązania przygotowane w oparciu o założenie dotyczące *ratio legis* projektu zmiany ustawy. Przyjmujemy, że intencją ustawodawcy jest wprowadzenie ściślejszej kontroli *ex ante* wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w oparciu o kryteria wymienione w art. 18a ust. 3 proponowanej zmiany, takie jak: 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; 8) promowanie innowacyjnych form finansowania produkcji audiowizualnej. Minister będzie powoływać panel ekspercki, z którego przynajmniej dwóch ekspertów będzie wydawać opinie o projekcie w oparciu o ww. kryteria.

Warto zwrócić uwagę, że ww. kryteria w przeważającej większości są zbieżne z kryteriami określonymi w art. 23 ust. 3 ustawy o kinematografii, powielają lub mieszczą się w zakresie określonych w art. 1 ust. 5 celów ustawy o zachętach lub kryteriów badania przesłanek kulturowych, weryfikujących możliwość dofinansowania projektu filmu lub serialu w formie pomocy publicznej, określonych we wzorze testu kwalifikacyjnego (testu kulturowego), stąd nie jest jasna dla nas potrzeba ponownego wyodrębniania tychże kryteriów i oceniania ich przez dodatkowych ekspertów, jak proponuje się w omawianym projekcie..

Niemniej, wobec tak zdefiniowanych celów ustawy w naszej opinii możliwe są dwa rozwiązania alternatywne. W przypadku obu zaproponowanych poniżej rozwiązań zwracamy uwagę, że już obecnie możliwe jest zastąpienie proponowanego projektem ustawy modelu, powołaniem ekspertów na podstawie regulacji wewnętrznych procedur PISF wprowadzanych na poziomie zarządzenia Dyrektora PISF, którzy na mocy obowiązujących już przepisów, posiadają kompetencje do oceny zgodności wniosków **z ustawą i kryteriami testu kwalifikacyjnego**. Ocena ekspercka powinna przynajmniej w części zakładać udział przedstawicieli organizacji branżowych, a eksperci powinni być powoływani ze względu na doświadczenie i wiedzę o sektorze audiowizualnym. Zakres zadań i odpowiedzialności ekspertów powinien ograniczać się do badania zgodności wniosków o udzielenie wsparcia finansowego z przepisami ustawy o zachętach i rozporządzenia wykonawczego.

Nie ma bowiem przeciwwskazań do powołania przez Dyrektora PISF oceny eksperckiej w ramach obecnie obowiązującej wewnętrznej procedury oceny wniosków, o ile uprawnienia ekspertów będą się ograniczać do oceny spełniania przez wniosek kryteriów ustawowych i wynikających z rozporządzenia wykonawczego. Eksperci mogą odciążyć Instytut od pracy związanej z weryfikacją wniosków pod kątem poprawności wypełnienia przez wnioskodawcę testu kwalifikacyjnego oraz kryteriów określonych w ustawie. W taki sposób działają eksperci w innych krajach, w tym w Chorwacji i Czechach.

Wobec tak zdefiniowanych celów ustawy w naszej opinii możliwe są dwa rozwiązania alternatywne:

#### Rozwiązanie 1

*Przeniesienie zmiany regulacyjnej z poziomu ustawy na poziom rozporządzenia i wprowadzenie zmian w teście kwalifikacyjnym dowartościowujących kulturowe kryteria oceny projektu*

Rozwiązanie to jest zasadne, jeśli intencją ustawodawcy jest wzmocnienie wagi oceny kulturowej przedkładanych projektów i przełożenie ciężaru oceny projektów z kryteriów produkcyjnych, przyznających punkty za okoliczności związane z ekonomicznym wymiarem realizacji produkcji audiowizualnej i zaangażowaniem lokalnych czynników produkcji, na kryteria kulturowe, badające związek projektu z kulturą polską lub europejską. Oba rodzaje kryteriów zawarte są obecnie w teście kwalifikacyjnym.

Zaletą rozwiązania jest obniżenie ryzyka wzbudzenia sceptycyzmu po stronie zagranicznych producentów wskutek zmiany ustawy wprowadzającej ocenę ekspercką *ex ante* w przepisach ustawowych. Ocena przeprowadzana w oparciu o kryteria testu kwalifikacyjnego stanowi obecnie element obowiązującej procedury kwalifikującej projekty do dofinansowania. Jej zmiana może być przeprowadzona poprzez zmianę rozporządzenia ministerialnego w połączeniu ze zmianami organizacyjnymi w ramach wewnętrznych procedur PISF.

Obecnie relacja między punktacją otrzymywaną przez projekt w oparciu o kryteria kulturowe w stosunku do kryteriów ekonomicznych i związanych z zaangażowaniem lokalnych czynników produkcji wynosi 14:30. Pozytywne rozstrzygnięcie testu kwalifikacyjnego wymaga natomiast osiągnięcia 23 punktów.

Zmiana rozporządzenia w tym wariantcie polegałaby na wyrównaniu wagi kryteriów kulturowych i ekonomicznych poprzez uzupełnienie katalogu kryteriów kulturowych o nowe kryteria lub inną klasyfikację dotychczasowych kryteriów kulturowych określonych w części I testu kwalifikacyjnego. W efekcie liczba punktów możliwych do uzyskania z tytułu kryteriów kulturowych wynosiłaby 30 lub więcej, przy niezmienionych zasadach punktacji wynikającej z kryteriów ekonomicznych. Całkowita liczba punktów możliwych do uzyskania wynosiłaby 60, a projekt kwalifikowałby się do dofinansowania przy 31 punktach uzyskanych w teście kwalifikacyjnym.

Zmiana ta nie wymagałaby zmiany ustawy, a jedynie opracowania nowego katalogu kryteriów testu kulturowego, który mógłby zostać przyjęty w formie zmiany rozporządzenia wykonawczego. Przeniesienie ciężaru zmiany regulacji z ustawy na rozporządzenie wykonawcze, gdzie dowartościowane zostaną kulturowe elementy testu kwalifikacyjnego (ujęte w pkt. I) wobec elementów o charakterze produkcyjnym i związanych z zaangażowaniem zasobów ludzkich, w naszej ocenie nie spowodowałoby zniechęcenia zagranicznych producentów i inwestorów.

## Rozwiązanie 2

*Uzupełnienie katalogu wyłączeń zawartych w art. 11 ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej o nowe wyłączenia zdefiniowane poprzez kryteria związane z ochroną określonych dóbr ważnych z punktu widzenia polityki kulturalnej.*

Rozwiązanie to jest zasadne, jeśli intencją ustawodawcy jest wprowadzenie do ustawy uzupełniającej ochrony określonych dóbr ważnych z punktu widzenia polityki kulturalnej. Zmiana ta miałaby zapobiec możliwości finansowania projektów, które poprzez to, że nie przechodzą w procesie weryfikacji *ex ante* przez weryfikację merytoryczną inną niż określoną w ustawie i teście kwalifikacyjnym określonym w rozporządzeniu, mogłyby naruszać lub przynosić ujmę dobrom chronionym z punktu widzenia polityki kulturalnej państwa.

Podstawowym założeniem ustawy o zachętach jest możliwość uzyskania wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną lub świadczenie usługi na rzecz produkcji audiowizualnej w sposób automatyczny. Spełnienie kryteriów przewidzianych przez ustawę, wraz z warunkami testu kwalifikacyjnego określonego w rozporządzeniu wykonawczym, zapewnia uzyskanie finansowania w ramach przewidzianego przez ustawę budżetu. Procedura kwalifikująca do dofinansowania nie zakłada szczegółowego badania treści projektu. Wobec automatyczności

procedur oraz inkluzywnego i otwartego co do treści charakteru programu zachętowego zostały jednak wprowadzone przez ustawę ograniczenia przedmiotowe ujęte w art. 11. Wykluczają one możliwość finansowania m.in. prostych rejestracji zdarzeń niebędących filmem lub serialem, produkcji reklamowych oraz produkcji zawierających treści pornograficzne.

Systematyka ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnych skłania do umiejscowienia zmian w zakresie ograniczeń co do treści finansowanego utworu audiowizualnego właśnie w art. 11 ustawy. Jednocześnie ocena ekspercka powinna ograniczać się do zgodności przedkładanego wniosku i projektu utworu audiowizualnego z ustawą.

Zmiana wprowadzana do art. 11 musiałaby mieć charakter precyzyjny i określać dobra, które miałyby podlegać wzmocnionej ochronie lub treści, które miałyby podlegać wyłączeniu z dofinansowania.

W oparciu o materiały i dokumentację produkcyjną złożoną wraz z wnioskiem o udzielenie wsparcia dokonywana byłaby ocena *ex ante* utworów audiowizualnych i eliminowanie tych, które nie spełniałyby kryteriów ustawowych, w tym określonych w art. 11. Jednocześnie przepis powodowałby ocenę na etapie rozliczenia wniosku po zrealizowaniu filmu lub serialu. Ocena następowałaby wówczas na podstawie złożonej wraz z rozliczeniem dokumentacji produkcyjnej.

Wprowadzenie zaproponowanego w ten sposób rozwiązania alternatywnego wymagałoby również modyfikacji zadań powoływanych ekspertów. Rola ekspertów powinna zostać ograniczona do zaopiniowania wniosku zgodnie ze wskazanymi już w ustawie i rozporządzeniu wykonawczym kryteriami formalnymi i merytorycznymi, w tym określonymi w art. 11 ustawy oraz w teście kwalifikacyjnym, określonym w rozporządzeniu.

### Uwagi szczegółowe

#### *Wydłużenie terminu rozpatrywania wniosku*

Wydłużenie ustawowego terminu rozpatrywania wniosków o przyznanie wsparcia finansowego proponowane jako zmiana do art. 20 ust.1, spowoduje **obniżenie konkurencyjności** polskiego systemu zachęt dla zagranicznych podmiotów, zazwyczaj ceniących krótki okres wydania decyzji o finansowaniu.

Wprowadzany w 2019 model zachęt zakładał szybkość procedur związanych z rozstrzygnięciem o dofinansowaniu i rozliczaniem dofinansowanych projektów, prostotę procesów decyzyjnych przez zaangażowanie minimalnej liczby podmiotów i osób w funkcjonowanie mechanizmu i dystrybucję środków.

Obecnie zgodnie z ustawą termin rozpatrywania wniosku przez PISF wynosi **28 dni**. W praktyce wynosi on dłużej, gdyż w przeważającej większości przypadków w 28 dniu procedowania producenci otrzymują od PISF uwagi do kosztorysów. Korekty do kosztorysu są przygotowywane przeciętnie w terminie 14 dni. Po złożeniu korekt kosztorysowych do PISF termin 28 dniowy na rozpatrzenie wniosku biegnie od nowa. **Obecnie przeciętny termin rozpatrywania wniosku (od momentu złożenia wniosku do wydania decyzji pozytywnej lub negatywnej) to 50 do 70 dni** czyli dwa i pół miesiąca.

Wydłużenie terminu rozpatrywania wniosku **z 28 do 60 dni**, może w praktyce oznaczać **wydłużenie przeciętnego terminu rozpatrzenia wniosku do 134 dni** czyli do 4 i pół miesięcy.



Jest to zdecydowanie za długo dla producentów audiowizualnych, którzy przez ten czas będą zmuszeni wstrzymać rozpoczęcie produkcji ze względu na ryzyko finansowe. Brak informacji o wsparciu finansowym uniemożliwia zamknięcie budżetów, zarówno w produkcjach międzynarodowych jak i krajowych. Od otrzymania lub nieotrzymania środków zależne są decyzje produkcyjne. Obniża to również atrakcyjność polskiego systemu zachęt na rynku międzynarodowym, gdzie decyzje w innych krajach zapadają szybciej i w sposób automatyczny.

#### *Brak oceny eksperckiej dotyczącej certyfikatów*

Ustawa nie przewiduje opiniowania przez ekspertów wniosków o wydanie certyfikatów, gdzie dla podmiotów zagranicznych, w tym inwestorów lub producentów na wczesnym etapie planowania produkcji audiowizualnej, informacja o wypełnianiu wszystkich kryteriów wymaganych przez polski system zachęt może być kluczowa dla zlokalizowania produkcji w Polsce. Brak możliwości weryfikacji projektu na wczesnej fazie projektowania montażu finansowego będzie uznany za znaczący mankament polskiego systemu finansowania produkcji audiowizualnej.

#### *Kryteria dotyczące wyboru ekspertów oraz zakresy ich obowiązków*

Projekt ustawy nie wprowadza kryteriów merytorycznych oraz związanych z doświadczeniem zawodowym jakie powinni spełniać powoływani przez Ministra na wniosek Dyrektora Instytutu eksperci. Zgodnie z projektowanymi przepisami eksperci będą przedstawicielami środowisk filmowych lub środowisk opiniotwórczych. Mając na uwadze ekonomiczny charakter niektórych z zaproponowanych kryteriów opiniowania wniosku, eksperci powinni mieć również doświadczenie lub przygotowanie ekonomiczne.

Zgodnie z uzasadnieniem projektu zakres obowiązków ekspertów, szczegółowe zasady ich realizacji oraz składania oświadczeń o bezstronności będą określone w ich umowach z Instytutem. Należałoby te elementy jako kluczowe elementy polskiego mechanizmu zachęt uregulować w ustawie lub w rozporządzeniu.

#### *Znaczenie opinii eksperckiej*

Projekt ustawy nie precyzuje znaczenia opinii eksperckiej tj. stopnia związania Dyrektora PISF treścią opinii oraz zakresem w jakim wpływa ona na decyzję odmowną i uzasadnienie decyzji odmownej. Projekt wprowadza obowiązek przekazania producentowi uzasadnienia decyzji w przypadku decyzji odmawiającej wsparcia finansowego. Uzasadnienie powinno zawierać wskazówki, według których producent powinien dostosować wniosek w przypadku, gdy zdecyduje się na ponowne aplikowanie o wsparcie finansowe. Jest to zatem dla producentów kluczowe, aby posiadać wiedzę czy wskazówki znajdujące się w uzasadnieniu do decyzji są formułowane w oparciu o przepisy ustawy czy o opinie ekspertów.

Opinie ekspertów powinny być dostępne dla producentów, których wniosków dotyczą oraz powinny być im przekazywane wraz z decyzją niezależnie od jej rozstrzygnięcia (dofinansowanie lub jego odmowa).

#### *Kryteria oceny eksperckiej*

Niezrozumiałym jest wprowadzenie nowego katalogu kryteriów według jakich mają być oceniane utwory audiowizualne. Ustawa bardzo wyraźnie precyzuje jakie utwory są w obszarze zainteresowania ustawodawcy poprzez: kryteria testu kwalifikacyjnego (rozporządzenie

wykonawcze), cele regulacyjne określone w art.1 ust. 5 ustawy, które zgodnie z art. 7 ust.1 pkt 1) są weryfikowane w procesie wydawania decyzji o udzieleniu wsparcia; kryteria formalne, określone w art. 8, 9 i 10 ustawy, wyłączenia dotyczące charakteru utworów audiowizualnych, określone w art. 11 ustawy.

Mimo, iż katalog kryteriów proponowanych w art. 18a ust 3 jest częściowo zbieżny z katalogiem określonym w art. 23 ust 3 ustawy o kinematografii, ze względu na procedurę w jakiej kryteria są stosowane (opinia ekspercka) mają one charakter nieostry, otwarty i generalny. Pożądanym byłoby wydanie wytycznych dotyczących ich aplikacji w procesie oceny. Nie jest jasnym, czy mają one charakter równoważny tj. czy jednakowo wpływają na wynik opinii, czy niektóre z nich bardziej wpływają na całościową ocenę i kwalifikację projektu do dofinansowania. Nie jest również jasnym jakie elementy będą brane pod uwagę w procesie oceny w ramach poszczególnych kryteriów.

#### *Relacja oceny eksperckiej do testu kulturowego*

Polski system zachęt do produkcji audiowizualnej przewiduje obecnie merytoryczną ocenę wniosków o udzielenie wsparcia finansowego w oparciu o test kwalifikacyjny zawierający kryteria o charakterze kulturowym i ekonomicznym. Ocena ma charakter automatyczny i opiera się o przejrzystą i ściśle zdefiniowaną skalę punktową. W ten sposób funkcjonują wszystkie europejskie i anglosaskie systemy zachęt, niezależnie od tego czy mają charakter *cash rebate* czy ulg podatkowych. Proponowana nowelizacja ustawy wprowadza równoległą merytoryczną ocenę wniosków w oparciu o opinie ekspertów. W efekcie wnioskodawcy nie będą w stanie oszacować prawdopodobieństwa otrzymania dofinansowania, w związku z czym **funkcja testu kulturowego zostanie znacznie zdeprecjonowana.**

#### Postulaty de lege ferenda

W związku z tym, że przedłożona ustawa ma wpływ na funkcjonowanie systemu finansowania produkcji audiowizualnej w Polsce, poniżej przedstawiamy uzasadnienie do wprowadzenia kluczowych zmian do *ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*, których efektem byłaby poprawa płynności finansowej projektów otrzymujących dofinansowanie w systemie zachęt do produkcji audiowizualnej, co w sytuacji epidemii COVID-19 ma zasadnicze znaczenie dla większości podmiotów działających na rynku. Wdrożenie tych zmian będzie dużym ułatwieniem dla realizacji podjętych zobowiązań i w związku z tym zabezpieczy także sensowność i bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych. Zmiany te ograniczą ryzyko niezrealizowania zobowiązań produkcyjnych lub niewykonania świadczenia usług na rzecz produkcji utworu audiowizualnego. Dotyczą one dwóch obszarów:

- 1) wprowadzenia możliwości wypłacania dofinansowania w ratach,
- 2) możliwości ustanawiania zabezpieczeń przez zewnętrzne podmioty finansujące (banki oraz inwestorów) na środkach umieszczonych na rachunku powierniczym.

#### Ad. 1)

Wypłacanie dofinansowania w ratach, po zrealizowaniu przez producenta określonych w umowie z PISF kolejnych etapów produkcji audiowizualnej i przedstawieniu cząstkowych rozliczeń, zabezpieczałoby bieżące finansowanie produkcji i postprodukcji danego filmu lub serialu. Z jednej strony zapewniałoby zachowanie odpowiedniego poziomu rezerw gotówkowych w toku

produkcji, a z drugiej zmniejszyłoby zapotrzebowanie na kredyt obrotowy, co powodowałoby obniżenie kosztów finansowych realizacji filmu.

Wypłacanie zachęt do produkcji audiowizualnej w ratach jest rozwiązaniem stosowanym w innych krajach. Wsparcie finansowe produkcji wypłacane jest tam w częściach, na warunkach przewidzianych przepisami ustaw lub regulacji dedykowanych *cash rebate*. Wpłata drugiej i kolejnych rat jest uzależniona od przedstawienia przez producentów rozliczeń cząstkowych, zawierających zestawienia zrealizowanych kosztów kwalifikowanych dotyczących zakończonych etapów produkcji audiowizualnej. I tak przykładowo:

- w Portugalii zachęty wypłacane są w trzech lub czterech ratach w wysokości i terminach ustalonych w umowie z beneficjentem. Pierwsza rata wypłacana jest w przeciągu 10 dni roboczych po podpisaniu umowy, kolejna między okresem zdjęciowym lub okresem animacji a okresem postprodukcji, a ostatnia rata, nie mniejsza niż 15% dofinansowania w terminie rozliczenia zachęty (art. 17. Ordinance nr. 490/2018);
- w Finlandii wpłata zachęt może następować w ratach, a ostatnia rata nie może być mniejsza niż 10% całego dofinansowania i jest wypłacana po zaakceptowaniu raportu końcowego (Production incentive for Audiovisual Industry, Business Finland);
- w Holandii wprowadzono możliwość wypłaty zaliczek na poczet zachęt; zaliczkowanie jest możliwe jedynie po spełnieniu warunków określonych w umowie z beneficjentem zachęt.

Wprowadzenie możliwości wypłaty zachęt w ratach w Polsce wiązałoby się w naszej ocenie z następującymi zmianami ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej:

- rozszerzenie zakresu wniosku o przyznanie wsparcia finansowego poprzez dodanie w art. 18 ust. 3 pkt. 15 w brzmieniu:  
„15) wskazanie czy wpłata wsparcia finansowego ma nastąpić jednorazowo czy w ratach (nie więcej niż trzech), a w przypadku wypłaty w ratach wskazanie zdarzeń w procesie produkcji audiowizualnej warunkujących wypłatę poszczególnych rat.”
- rozszerzenie zakresu umowy o wsparcie finansowe poprzez wprowadzenie po art. 23 art.23<sup>1</sup> w brzmieniu:  
„Art. 23<sup>1</sup>. W przypadku wypłaty wsparcia finansowego w ratach umowa o wsparcie finansowe zawiera również:
  - 1) określenie liczby rat wsparcia finansowego, jednak nie więcej niż trzech oraz określenie ich wysokości;
  - 2) określenie zdarzeń w procesie produkcji, warunkujących wypłatę poszczególnych rat, przy czym wpłata ostatniej raty następuje na warunkach określonych w art. 24 ust. 2;
  - 3) określenie terminu, w którym producent zobowiązany jest przedłożyć akt notarialny, w którym poddał się egzekucji co do obowiązku zwrotu nienależnych rat wsparcia finansowego lub inne zabezpieczenie zaakceptowane przez Instytut.”

Ad. 2)

Wprowadzenie możliwości ustanawiania zabezpieczeń przez zewnętrzne podmioty finansujące (banki oraz inwestorów) na środkach pieniężnych umieszczonych na rachunku powierniczym będących zachętami do produkcji audiowizualnej, umożliwi zasilenie producentów dodatkową pulą kredytów bankowych oraz pożyczek inwestorskich. Producenci będą mogli zwracać się do

podmiotów finansujących o prefinansowanie zachęt w wysokości zakontraktowanych z PISF kwot wsparcia finansowego, jeśli podmioty finansujące będą mogły oczekiwać cesji z umowy o wsparcie finansowe (umowy na zachęty).

Umowy cesji zabezpieczające kredyty na prefinansowanie dotacji publicznych stosowane są przez polskie banki od wielu lat w odniesieniu do dotacji z Unii Europejskiej. Są one akceptowane przez instytucje pośredniczące i dofinansowujące takie jak: Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Ministerstwo Rozwoju oraz Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Cesje zabezpieczają podmioty finansujące, kierując środki z dotacji publicznych bezpośrednio na spłatę kredytów finansujących realizację dotowanych projektów w okresie przed otrzymaniem dotacji.

*Ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* w obecnym brzmieniu nie przewiduje możliwości ustanawiania zabezpieczeń na środkach zdeponowanych na kontach powierniczych jako zachęty. Jest to jeden z powodów uniemożliwiających uruchomienie przez banki dedykowanych rozwiązań kredytowych skierowanych do branży audiowizualnej w Polsce. Usunięcie tej bariery ułatwi bankom wypracowanie zasad cesji z rachunku powierniczego w porozumieniu z Polskim Instytutem Sztuki Filmowej i umożliwi obsługę producentów audiowizualnych otrzymujących wsparcie finansowe z Instytutu. Rozwiązanie to będzie wymagało jedynie adaptacji wzorów umów stosowanych przez banki w zakresie przelewu wierzytelności o charakterze dotacji publicznych.

W naszej opinii zmiana wymagałaby wprowadzenia dwóch ustępów do art. 24 ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej o następującym brzmieniu:

„w art. 24:

a) po ust. 1 dodaje się ust. 1<sup>1</sup> w brzmieniu:

1<sup>1</sup>. Przedsiębiorca, któremu przyznano wsparcie finansowe, może dokonać przelewu wierzytelności o jego wypłatę na rzecz banku krajowego, banku zagranicznego, instytucji finansowej w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 Prawo bankowe (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 2357, z 2020 r. poz. 284,288,321) lub innego przedsiębiorcy, z wyłączeniem podmiotów wskazanych w art. 9, w celu zabezpieczenia otrzymanego od nich finansowania dłużnego produkcji audiowizualnej objętej wsparciem finansowym. W takiej sytuacji nabywca wierzytelności jest uprawniony do podjęcia środków bezpośrednio z rachunku powierniczego, zgodnie z postanowieniami umowy rachunku bankowego.

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2<sup>1</sup> w brzmieniu:

2<sup>1</sup>. W przypadku wypłaty wsparcia finansowego w ratach, przedsiębiorca, któremu przyznano wsparcie finansowe, może podjąć środki zgromadzone na rachunku powierniczym w wysokości danej raty, po potwierdzeniu przez Instytut zaistnienia warunków określonych w umowie o wsparcie finansowe, od których uzależniona jest wypłata tej raty. Podjęcie ostatniej raty jest możliwe po dokonaniu przez Instytut pozytywnej weryfikacji raportu, zgodnie z art. 26 ust. 1.”

Zaproponowane powyżej zmiany do *ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* mają zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania branży w najbliższych latach, w warunkach kryzysu wywołanego epidemią COVID-19. Uelastycznienie mechanizmów finansowania produkcji audiowizualnej będzie decydujące dla powodzenia wielu projektów filmowych i serialowych. Wyrażamy nadzieję, że Ministerstwo będzie miało możliwość wprowadzenia tych zmian do

procesu legislacyjnego. Byłby to bowiem akt niebagatelny dla środowiska producentów audiowizualnych.

### Wnioski końcowe

Uważamy, że sektor audiowizualny, jako łatwo adaptujący się do zmiennych warunków współczesnej gospodarki może stanowić szansę dla Polski, ułatwiając przedsiębiorcom i inwestorom dywersyfikację prowadzonej działalności, tworząc nowe możliwości inwestycyjne, absorbując potencjał tkwiący w nowych technologiach cyfrowych, tworząc szansę na rozwój zawodowy Polaków oraz wzmocnienie szkolnictwa zawodowego sprofilowanego na obecne trendy w gospodarce światowej. Sektor audiowizualny stanowi w obecnych warunkach szansę na modernizację gospodarki Polski, odpowiadającą na trendy światowe i nowe sposoby generowania wartości. Jest bezpiecznym dla przyszłych pokoleń Polaków wektorem inwestycji, o jakim zdecydował Polski rząd, zgodnie z przyjętymi strategiami rządowymi, w tym Strategią na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Strategią Rozwoju Kapitału Społecznego 2030. Inwestycje w sektor audiowizualny mają potencjał unowocześnienia polskiej gospodarki po pandemii i stworzenia możliwości rozwoju wysokiej jakości segmentu rynku pracy w Polsce.

**Jako Zarząd Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych deklarujemy pełne wsparcie dla administracji publicznej w toku przygotowania i wdrożenia projektów nakierowanych na wsparcie polskiego przemysłu audiowizualnego.** Wiele z narzędzi, które uważamy za niezbędne w obecnych warunkach może być wdrożona w formie rozwiązań podatkowych lub organizacyjnych, co wymagać będzie wsparcia aparatu administracji publicznej, w tym skarbowej lub zagranicznej. Projektowane narzędzia powinny z jednej strony pobudzać krajowy rynek kultury, powodując wzrost wydatków konsumentów na kulturę, a z drugiej zapewniać możliwość rozwoju przedsiębiorców na rynku globalnym. W efekcie pakiet rozwiązań nakierowanych na wsparcie przemysłu audiowizualnego powinien zapewnić:

- utrzymanie lub wzrost miejsc pracy w sektorze kultury i kreatywnym, w tym w szczególności w sektorze audiowizualnym,
- zabezpieczenie wpływów do budżetu państwa z VAT oraz PIT i CIT związanych z przychodami i dochodami uzyskiwanymi na rynkach kreatywnych w Polsce,
- utrzymanie i wzrost dynamiki produkcji nowych treści kulturowych,
- wzrost innowacyjności polskich sektorów kreatywnych, w tym sektora audiowizualnego,
- zabezpieczenie polskiego rynku oraz społeczeństwa przed wyparciem produkcji polskich przez produkcje zagraniczne i importowane usługi,

ochronę polskiego społeczeństwa przed regresem w domenie dostępu do kultury i najnowszych polskich treści kreatywnych w perspektywie najbliższych 10 lat.

Szanowny Panie Ministrze,

**Deklarujemy gotowość do zaangażowania się w przygotowanie zmian do ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej oraz rozporządzenia wykonawczego, które zrealizują cele zakładane przez Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, a jednocześnie będą stanowić o wzroście polskiego przemysłu audiowizualnego.**

Z wyrazami szacunku



Prezes Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych

Alicja Grawon – Jaksik

Do wiadomości:

- 1) Pan **Mateusz Morawiecki**, Prezes Rady Ministrów,
- 2) Pan **Jarosław Gowin**, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju, Pracy i Technologii,
- 3) Pan **Tadeusz Kościński**, Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej.