

Nazwa projektu ustawa o zmianie ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Kultury Dziedzictwa Narodowego i Sportu Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Jarosław Sellin, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Katarzyna Falkowska – Gołębiowska, Dyrektor Departamentu Własności Intelektualnej i Mediów, tel. 22 692 55 46, dwim@mkidn.gov.pl	Data sporządzenia 16.06.2021 Źródło: Inne Nr w wykazie prac UD218
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projektowana zmiana wynika z konieczności włączenia w proces opiniowania przyznawania wsparcia finansowego czynnika eksperckiego. Przedmiotowy projekt zakłada, że przed przyznaniem wsparcia finansowego na produkcję danego utworu audiowizualnego zostanie on zaopiniowany przez niezależnych ekspertów. Obecnie system ma charakter automatyczny, jednak praktyka przyznawania wsparcia pokazuje, że ocena projektów powinna zostać dokonana przed przyznaniem środków. Środki te pochodzą z budżetu państwa i ich wydatkowanie powinno być poprzedzone rzetelną i niezależną opinią dotyczącą zasadności wydatku.

Pozostałe problemy ujęte w projekcie są efektem dokonanego przy współpracy z Polskim Instytutem Sztuki Filmowej przeglądu funkcjonowania systemu wsparcia produkcji audiowizualnych i dotyczą:

1. modyfikacji mechanizmu zwrotu dotacji przez Polski Instytut Sztuki Filmowej. Mechanizm ten, mimo przyznawania wsparcia w trybie ciągłym, przewiduje konieczność zwrotu dotacji w cyklu rocznym. W efekcie powstaje praktyczny problem ze wsparciem przyznanym na koniec roku kalendarzowego, a wypłacanym już w następnym roku kalendarzowym. Propozycja przepisu ujęta w przepisie eliminuje ten problem;
2. konieczności precyzyjnego określenia terminu poniesienia wydatków objętych wsparciem – obecnie definicja kosztów kwalifikowalnych nie precyzuje kiedy wydatek trzeba ponieść. Projekt doprecyzowuje definicję co ułatwi rozliczenia dofinansowania;
3. dołączenia do wniosku oryginalnej wersji językowej planu finansowego – otrzymanie dokumentu źródłowego pozwoli na usunięcie wątpliwości związanych z prawidłowością tłumaczenia kluczowego dokumentu dla oceny finansowej przedsięwzięcia, czyli planu finansowego;
4. wydłużenia terminu do rozpatrzenia wniosku o przyznanie wsparcia finansowego – praktyka epidemii COVID – 19 ale też ilość wniosków, oraz dodanie nowego elementu procedury, czyli oceny eksperckiej projektu, wymaga wydłużenia tego okresu;
5. uzasadnienia wnioskodawcom przyczyn odmowy przyznania wsparcia – wnioskodawca nie otrzymując wsparcia powinien znać przyczyny tej odmowy. Zmiana wynika z modyfikacji modelu przyznania dofinansowania i eliminuje ewentualne wątpliwości związane z przyczyną odmowy;
6. możliwości elastycznego podejścia w zakresie elementów raportu końcowego – sztywne wymogi ustawowe określone w obecnej regulacji okazały się w praktyce trudne dla aplikujących do spełnienia, dlatego projekt przewiduje uproszczenie w tym zakresie;
7. minimalizacji ilości przezywanych do Polskiego Instytut Sztuki Filmowej materiałów z dofinansowanych produkcji – rezygnacja z elementów w praktyce filmowej niepotrzebnych dla celów promocyjnych – archiwizacyjnych.

Analizy przeprowadzone przez Ministerstwo Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu oraz Polski Instytut Sztuki Filmowej wskazują, że określone powyżej problemy w funkcjonowaniu systemu, nie mogą zostać usunięte w drodze m.in. wykładni przepisów ani innych alternatywnych metod rozwiązania problemu, zatem wymagają zmiany ustawy.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

I. Utworzenie stanowisk ekspertów opiniujący projekt, przed przyznaniem wsparcia finansowego.
Model ekspercki funkcjonuje już w Czachach. Założeniem projektu jest dodanie do ustawy obligatoryjnej opinii ekspertów, pochodzących ze środowisk filmowych i opiniotwórczych, celem analizowania wniosków.

II. Zmiany w zakresie rocznego budżetu systemu wsparcia
Założono w projektowanej nowelizacji wydłużenie terminów rozliczenia i wypłaty dotacji. Wypłata przez Instytut wsparcia finansowego pochodzącego dotacji celowych następować będzie do dnia 31 marca każdego roku (nie do dnia 31 grudnia), zaś zwrot dotacji będzie dokonywany do dnia 15 kwietnia (nie do dnia 31 stycznia).

III. Określenie w jakim okresie należy ponieść wydatki będące środkami kwalifikowalnymi.

Projekt dookreśla, w jakim terminie należy ponieść wydatki, następnie refundowane w ramach systemu wsparcia finansowego. Zgodnie z projektem zapłata za dany wydatek ma zostać poniesiona w okresie objętym wsparciem finansowym.

IV. Obowiązek dołączenia do wniosku o wsparcie finansowe, planu finansowania dodatkowo w oryginalnej wersji językowej poza tłumaczeniem).

Wniosek zawierać będzie również dokument źródłowy, możliwy do weryfikacji. Tłumaczenia w praktyce nie zawsze oddają wiernie treść dokumentu.

V. Termin do rozpatrzenia wniosku o wsparcie finansowe

Termin zgodnie z projektem zostaje wydłużony z 28 do 60 dni.

VI. Pisemna informacja o odmowie przyznania wsparcia.

Projekt przewiduje dodanie przepisu określającego skutki negatywnego rozpatrzenia wniosku.

Zgodnie z przepisem wnioskodawca:

- 1) otrzymuje pisemne uzasadnienie negatywnego rozpatrzenia,
- 2) ma prawo do złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie, pod warunkiem zastosowania się do uwag.

VII. Zmiana elementów raportu końcowego

Projekt przewiduje dodanie uprawnienia Dyrektorowi Instytutu do wyrażenia zgody na przekazanie imion, nazwisk oraz funkcji poszczególnych członków ekipy filmowej realizującej prace objęte wsparciem finansowym. Zatem obejmie to nie całą produkcję a jedynie te elementy, które są objęte wsparciem.

VIII. Wykreślenie z obowiązkowej kopii przekazywanej do PISF listy montażowej.

Z obowiązkowego, ustawowego katalogu materiałów przekazywanych do Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej wykreślono listę montażową.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Programy wsparcia finansowego produkcji audiowizualnych (tzw. zachęt filmowych) zarówno w Polsce, jak i w większości krajów europejskich opierają się na wypracowywaniu ekonomicznego zysku dla poszczególnych krajów, co za tym idzie rozwoju przemysłu filmowego oraz wymiany doświadczeń i przepływu wartości kulturowo-społecznych pomiędzy krajami Unii Europejskiej. 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 – zasłużonych twórców lub osób zorientowanych w realiach produkcji międzynarodowych i osiągających sukcesy komercyjne i ekonomiczne na rynku światowym.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Firmy działające w zakresie produkcji audiowizualnej	7350 firm, w tym: - 147 członków KIPA1; - ok. 570 firm w bazie producentów audiowizualni.pl2	GUS - PKD 59.11 1 dane KIPA z dnia 10.11.2016 r. 2 dane audiowizualni.pl z 10.11.2016 r.	Pozytywne ze względu na czynnik ekspercki w opiniowaniu zmian, oraz wydłużenie terminów do składania wniosków oraz zmiany doprecyzowujące.
Firmy działające w zakresie postprodukcji	885 firm	GUS – PKD 59.12 Z	Powszechnie znanym problemem polskiego rynku filmowego jest ograniczona możliwość świadczenia wysoko zaawansowanych technologicznie usług post produkcji, w tym szczególnie deficytowa jest w Polsce gałąź wysoko zaawansowanych usług VFX, czyli efektów specjalnych. Od lat bolączką polskiego przemysłu post produkcji jest migracja specjalistów w tej dziedzinie do dużych, światowych firm produkujących efekty specjalne oraz gry komputerowe. Rozwój wysoko zaawansowanych technologii komputerowych w obszarze filmowym

			wymaga możliwości wyboru produkcji, które będą ten rozwój stymulować, poprzez poniesione w Polsce nakłady na postprodukcję oraz wysokie wymagania techniczne. Realizacja ambitnych projektów w dziedzinie postprodukcji wymusi zatrzymanie specjalistów z tej dziedziny w Polsce oraz dostarczy środki finansowe pozwalające na rozwój tego sektora.
--	--	--	--

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Przewiduje się przeprowadzenie konsultacji publicznych ze środowiskiem twórców i artystów oraz podmiotami funkcjonującymi w branży zajmującej się produkcją audiowizualną.

Projekt rozporządzenia zostanie przekazany do konsultacji publicznych.

Projekt zostanie skierowany do następujących podmiotów:

- 1) Stowarzyszenia Filmowców Polskich,
- 2) Filmoteki Narodowej Instytut Audiowizualny,
- 3) Krajowej Izby Producentów Audiowizualnych,
- 4) Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej,
- 5) Polskiego Stowarzyszenia Montażystów,
- 6) Polskiego Stowarzyszenia Nowe Kina,
- 7) Stowarzyszenia Autorów Zdjęć Filmowych PSC,
- 8) Stowarzyszenia Dystrybutorów Filmowych,
- 9) Stowarzyszenia Film 1,2,
- 10) Stowarzyszenia Kina Polskie,
- 11) Stowarzyszenia Kreatywna Polska,
- 12) Stowarzyszenia Producentów Polskiej Animacji,
- 13) Wytwórni Filmów Dokumentalnych i Fabularnych,
- 14) Związku Autorów i Producentów Audiowizualnych ZAPA,
- 15) Związku Producentów Audio-Video ZPAV,
- 16) Związku Zawodowego Polskich Reżyserów Dokumentalnych Gildia Reżyserów Dokumentalnych,
- 17) Związku Zawodowego Reżyserów Gildia Reżyserów Polskich,
- 18) Stowarzyszenia Polska Gildia Producentów,
- 19) Stowarzyszenia Kobiety Filmowców,
- 20) Stowarzyszenia Twórców dla Rzeczypospolitej,
- 21) Business Center Club,
- 22) Konfederacji Lewiatan,
- 23) Związku Przedsiębiorców i Pracodawców,
- 24) Krajowej Izby Gospodarczej,
- 25) Stowarzyszenie Samozatrudnieni.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

[illegible]

pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4		4,2
budżet państwa	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4		4,2
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania	Wydatki zostaną sfinansowane z budżetu państwa, w ramach dotacji podmiotowej przyznawanej dla Polskiego Instytut Sztuki Filmowej. Dotacja podmiotowa zostanie w tym zakresie zwiększona jednorazowo o kwotę 200.000 zł i nie spowoduje skutków finansowych przechodzących na kolejne lata budżetowe. Zwiększenie wydatków w tym zakresie nie będzie powodować zwiększenia budżetu części 24 – kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w roku wejścia w życie projektowanych przepisów oraz w kolejnych latach. W przypadku większych kosztów opiniowania eksperckiego związanych z większą liczbą wniosków (ponad 100) Polski Instytut Sztuki Filmowej wygospodaruje środki w ramach własnego budżetu bez potrzeby dodatkowego zwiększania dotacji podmiotowej .
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Polski Instytut Sztuki Filmowej szacuje, że średni koszt opiniowania przez ekspertów wniosku o wsparcie finansowe wynosić będzie 4.000 zł. Dane te obliczono na podstawie doczasowej oceny obszerności wniosków oraz stopnia ich skomplikowania. W roku 2020, objętym ograniczeniami w działaniu branży kinematograficznej, złożono 72 wnioski. Zatem liczbę wniosków w roku bez ograniczeń oszacowano na 100, zakładając, że wraz z powrotem gospodarki do normalnego funkcjonowania będzie większe, a ilość produkcji wzrośnie. Uzasadnienie kosztów jednostkowego wniosku: W kwestii wyceny wynagrodzenia ekspertów szacowano 100 wniosków rocznie, do każdego wniosku dwóch ekspertów z wynagrodzeniem 2 000 zł każdy a więc po 4 000 zł za ocenę wniosku. Razem 400 000 zł rocznie. Kwota 2 000 zł została przyjęta np. uśrednionego wynagrodzenia ekspertów oceniających wnioski z zakresu produkcji filmowej. Ocena zwiększenia obowiązków pracowników PISF w związku z obsługą ekspertów Działania okresowe – sporządzenie projektu listy ekspertów (raz w roku) 1. W zależności od formy – udział radcy prawnego, pracownika działu (osoba merytoryczna), osoby decyzyjnej (opracowanie kryteriów wyboru, przygotowanie i opublikowanie zapytania, ocena złożonych kandydatur, decyzja o wyborze poszczególnych osób na ekspertów). 2. Przygotowanie wzoru umowy i opracowanie trybu wyboru eksperta/ekspertów do danego wniosku, opracowanie zasad komunikacji (dostęp do dokumentów z wniosku, opracowanie formularza opinii – ustalenie kryteriów klasyfikujących opinię jako pozytywną). Ustalenie trybu akceptacji opinii (osoba merytoryczna, osoba decyzyjna). Działania w trybie ciągłym (opinią do szacowanych 100 wniosków w roku) 1. Wybór eksperta do danego wniosku (przeprowadzenie procesu – osoba merytoryczna, akceptacja eksperta – osoba decyzyjna). 2. Zawarcie umowy do każdego wniosku (przygotowanie danych do umowy, koordynacja obiegu umowy w parafowaniu i podpisaniu – osoba merytoryczna, radca prawny, IODO, pracownik DFK, Główna Księgowa, osoba merytoryczna upoważniona do podpisania umowy). 3. Przekazanie dokumentów z wniosku (dostęp elektroniczny/przekazanie wersji papierowej – w pandemii zorganizowanie przesyłki do eksperta). 4. Odbiór opinii – osoba merytoryczna (sprawdzenie formalne, analiza i sporządzenie podsumowania, przesłanie do osoby decyzyjnej – w ramach opinii o wniosku opiekuna projektu lub niezależnie), akceptacja opinii – osoba decyzyjna. 5. Przyjęcie rachunku/faktury za wykonane prace – potwierdzenie zgodności z umową, opisanie dokumentu – osoba merytoryczna, akceptacja formalno- finansowa – pracownik DFK, księgowanie, dokonanie przelewu - DFK. 6. Archiwizacja dokumentów – umowy, opinii, faktury / rachunku do każdego wniosku –

	poszczególne odpowiedzialne działy.
--	-------------------------------------

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Wprowadzenie szeregu zmian związanych z doprecyzowaniem definicji ustawowych (m.in. kwestii terminu zapłaty przez beneficjenta wydatków stanowiących koszty kwalifikowanie), ocenić należy wpływ jednoznacznie pozytywny na ten dział gospodarki. Wprowadzenie zaś systemu eksperckiego, związanego ze środowiskiem filmowym powinno docelowo zwiększyć zaufanie do systemu dystrybucji środków przez przedsiębiorców o nie aplikujących.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Wprowadzenie szeregu zmian związanych z doprecyzowaniem definicji ustawowych (m.in. kwestii terminu zapłaty przez beneficjenta wydatków stanowiących koszty kwalifikowanie), ocenić należy wpływ jednoznacznie pozytywny na ten dział gospodarki. Wprowadzenie zaś systemu eksperckiego, związanego ze środowiskiem filmowym powinno docelowo zwiększyć zaufanie do systemu dystrybucji środków przez przedsiębiorców o nie aplikujących.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Regulacja nie obejmuje wpływu na te podmioty, zatem nie ma na nie wpływu. Regulacja nie ma wpływu na sytuację ekonomiczną i społeczną osób starszych i niepełnosprawnych.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)	Brak						
	(dodaj/usuń)	Brak						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Analizy dokonano w oparciu o informacje przedstawione przez Polski Instytut Sztuki Filmowej.
--	--

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☒ nie ☐ nie dotyczy

☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☒ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Przepisy projektowanej ustawy wprowadzają nowe dokumenty oraz procedury. Do ich stosowania zobligowani będą przedsiębiorcy chcący uzyskać wsparcie finansowe.

Jednocześnie należy wskazać, że mimo zwiększenia ilości etapów procedury opiniowania wniosku, projekt jednocześnie określa, zmniejszenie liczby dokumentów przekładanych do instytutu (rezygnacja z przedkładania listy montażowej) oraz elastycznego określenia elementów raportu końcowego, uzależnionego de facto od rodzaju produkcji.

Projekt nie określa jednoznacznie wpływu na sposób wykonywania działalności gospodarczej, a jedynie na sposób aplikowania przed przedsiębiorców o środki. Jest on jednak zgody z zasadami określonymi w ustawie Prawo Przedsiębiorców.

9. Wpływ na rynek pracy

Przepisy projektowanej poprawki nie wpłyną bezpośrednio na sytuację na rynku pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ inne: ...	☐ demografia ☐ mienie państwowe	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu	Brak
------------------	------

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy. Planuje się że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Brak. Ewaluacja dokonywana jest na bieżąco i obejmuje całość funkcjonowania systemu finansowego wsparcia, m.in. podczas przeglądów prawa wynikających z ustawy Prawo Przedsiębiorców czy też sprawozdania rocznego Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, dlatego nie ma uzasadnienia dokonywanie osobnej ewaluacji akurat tej zmiany ustawowej.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak