

Uzasadnienie

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 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.

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 przyznany na koniec roku kalendarzowego, a wypłacany 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 oraz zwiększy pewność wnioskodawców dotyczącą rozliczenia konkretnych kosztów;
- 3) modyfikacji przepisu dotyczącego elementów wniosku o przyznanie wsparcia finansowego, przez dodanie obowiązku dołączenia do wniosku oryginalnej wersji językowej planu finansowego;
- 4) wydłużenia terminu do rozpatrzenia wniosku o przyznanie wsparcia finansowego;
- 5) uzasadnienia wnioskodawcom przyczyn odmowy przyznania wsparcia;
- 6) możliwości elastycznego podejścia w zakresie elementów raportu końcowego;

- 7) minimalizacji ilości przekazywanych do Polskiego Instytut Sztuki Filmowej materiałów z dofinansowanych produkcji – rezygnacja z elementów w praktyce filmowej niepotrzebnych dla celów promocyjno – archiwizacyjnych.

Szczegółowe omówienie zawartych w projekcie zmian legislacyjnych.

I. Utworzenie stanowisk ekspertów opiniujących projekt przed przyznaniem wsparcia finansowego (art. 18a i 18b oraz zmiany wynikowe w art. 21 ust 1 i 2).

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.

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.

Wynikiem udziału i zastosowania dodatkowej komisji eksperckiej może być zwiększenie kontroli nad środkami przyznawanymi z budżetu państwa. Takie rozwiązanie wpływa na przejrzystość i uwiarygodnienie podejmowanych decyzji, co do zasadności dysponowania środkami publicznymi. Odpowiedzialność za ocenę aplikacji rozkłada się pomiędzy osoby zasiadające w komisjach, w których skumulowane doświadczenie zawodowe zwiększa poziom merytoryczności podejmowanych decyzji.

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.

Dodatkowym atutem takiego rozwiązania jest możliwość oceny projektów również pod względem możliwości skorzystania z wiedzy i doświadczeń zagranicznych twórców, ekip filmowych, w szczególności upowszechnienie dobrych praktyk rynkowych.

Ocena ekspercka będzie dokonywana w oparciu o następujące kryteria:

- 1) walory artystyczne, poznawcze i etyczne;
- 2) znaczenie dla kultury, historii, tradycji polskiej i europejskiej;
- 3) ważne wartości kulturowe (np. prawa człowieka, tolerancję, równość, ekologię);
- 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 lub społecznym;
- 7) rozwój nowych technologii i infrastruktury wynikające z produkcji audiowizualnej lub ze świadczenia usług na rzecz produkcji audiowizualnej;
- 8) promowanie innowacyjnych form finansowania produkcji audiowizualnej.

Ocena będzie zatem obejmować nie tylko aspekty związane z kulturą polską i europejską, ale także aspekty innowacyjne technologiczne oraz stronę ekonomiczną przedsięwzięcia.

Obowiązki ekspertów, a także szczegółowe zasady określania sposobu ich realizacji oraz składania oświadczeń o ich bezstronności, zostaną określone w umowach zawartych z Polskim Instytutem Sztuki Filmowej.

II. Zmiany w zakresie rocznego budżetu systemu wsparcia (zmiana art. 5 ust. 2)

W trakcie obowiązywania ustawy zauważono także, że termin zwrotu dotacji celowych, który został przewidziany w art. 5 ust. 2 ustawy nie pozwala na wydanie całości środków, jakie Instytut mógłby wydać w danym roku oraz powoduje obciążenie budżetu Instytutu przewidzianego na rok następny. Zgodnie z przepisami ustawy Instytut przyjmuje wnioski w trybie ciągłym co nie koreluje z okresem zwrotu dotacji przeznaczonej na ten cel. Ustawa określa szczegółowo terminy w jakich Instytut rozpoznaje wniosek i zawiera umowę o wsparcie finansowe. Po zawarciu umowy o wsparcie finansowe beneficjent wsparcia zobowiązany jest zawrzeć umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego celem otwarcia

powierniczego rachunku bankowego, na który Instytut przeleje środki przyznane mocą umowy o udzielenie wsparcia finansowego. Wyżej wymienione czynności są rozłożone w czasie, co częstokroć powoduje, że środki przyznane przez Instytut już we wrześniu danego roku nie zostaną wypłacone do końca danego roku. Postulowana zmiana umożliwi wypłatę wsparcia w przypadku gdy wniosek został rozpatrzony pozytywnie w danym roku, ale z przyczyn obiektywnych i formalnych wypłata nie mogła nastąpić. Założono w projektowanej nowelizacji wydłużenie terminów rozliczenia i wypłaty dotacji. Wypłata przez Instytut wsparcia finansowego pochodzącego z dotacji celowych następować będzie do dnia 31 marca każdego roku (a nie do dnia 31 grudnia), zaś zwrot dotacji będzie dokonywany do dnia 15 kwietnia (nie zaś do dnia 31 stycznia).

Zmiana jest również konsekwencją wydłużenia terminów do rozpatrzenia wniosku, ale także obecnie już funkcjonującej możliwości wydłużenia, za zgodą Dyrektora Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej, terminu do zawarcia umowy (możliwe wydłużenie o 3 miesiące). W efekcie wnioski składane już we wrześniu danego roku, ze względu na wydłużone terminy, pokrywane byłyby z kolejnej dotacji celowej. Prowadzi to do zmniejszenia środków dostępnych na następny rok kalendarzowy.

III. Określenie w jakim okresie należy ponieść wydatki będące środkami kwalifikowalnymi (art. 2 pkt 3 oraz art. 15 ust. 1).

Obecnie brzmienie definicji polskich kosztów kwalifikowalnych nastrocza trudności interpretacyjne ze względu na brak rozstrzygnięcia kiedy koszty powinny być poniesione. Poprawne ustalenie wysokości polskich kosztów kwalifikowalnych ma bardzo poważne skutki dla beneficjenta wsparcia ze względu na treść przepisu art. 14 ust. 1 ustawy, który zawiera mechanizm warunkujący wysokość tego wsparcia od wysokości polskich kosztów kwalifikowalnych. Dlatego też zaproponowano w przedmiotowym przepisie wskazanie, że środki te powinny zostać zapłacone w okresie objętym wsparciem finansowym.

IV. Obowiązek dołączenia do wniosku o wsparcie finansowe, planu finansowania dodatkowo w oryginalnej wersji językowej poza tłumaczeniem (art. 18 ust. 4 pkt 7).

W obecnym stanie prawnym nie wymagano przedłożenia planu finansowego w oryginalnej wersji językowej, czego zmianę zaproponowano w przepisie. Otrzymanie dokumentu źródłowego pozwoli na usunięcie wątpliwości związanych z prawidłowością tłumaczenia kluczowego dokumentu dla oceny finansowej przedsięwzięcia, czyli planu finansowego.

V. Termin do rozpatrzenia wniosku o wsparcie finansowe (art. 20 ust.1)

Termin zgodnie z projektem zostaje wydłużony z 28 do 60 dni. Konieczność wydłużenia terminu wynika m.in. z nowego elementu procedury, jakim jest ocena ekspercka wniosku.

VI. Pisemna informacja o odmowie przyznania wsparcia (art. 21 ust. 3).

W obecnym stanie prawnym brak jest przepisu określającego obowiązki informacyjne związane z negatywnym rozpatrzeniem wniosku.

Projekt przewiduje dodanie przepisu określającego skutki negatywnego rozpatrzenia wniosku.

Zgodnie z przepisem wnioskodawca:

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

Ponowne rozpatrzenie wniosku następuje na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem terminów określonych w ustawie.

VII. Zmiana elementów raportu końcowego (art. 25 ust. 2 pkt. 3)

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. W obecnym stanie prawnym taka elastyczność nie jest możliwa, co powoduje częstą niechęć do korzystania z tego źródła finansowania, w szczególności u podmiotów zagranicznych.

VIII. Wykreślenie z obowiązkowej kopii przekazywanej do PISF listy montażowej (art. 25 ust.3).

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

Wyjaśnienia końcowe.

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, co wynika z konieczności powołania ekspertów na pierwszy okres rozliczeniowy. Jednocześnie przewidziano w art. 2 projektu przepis przejściowy, który wskazuje, że do wniosków już złożonych będzie się stosować przepisy dotychczasowe.

Przedmiotowy projekt nie odnosi się wprost do warunków wykonywania działalności gospodarczej, o których mowa w § 1 ust 1 uchwały Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicania terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205), bowiem aplikowanie o wsparcie nie jest realizacją sposobu wykonywania działalności, a jedynie uprawnieniem przedsiębiorcy. Projekt był jednak analizowany w tym kontekście, przy czym warunki odstąpienia od wymogu określa § 1 ust. 2 ww. uchwały. Zgodnie z przepisem odstąpienie jest możliwe, jeżeli ochrona interesu społecznego, ochrona mienia w znacznych rozmiarach, ochrona ważnego interesu publicznego lub ważnych interesów Państwa, przemawiają za wyznaczeniem innego terminu wejścia w życie aktu normatywnego. Przedmiotowa nowelizacja zwiększa nadzór nad dysponowaniem środkami publicznymi w wysokości 100 mln zł, w związku z powyższym, bez wątpienia dotyczy ochrony mienia znacznych rozmiarów (zgodnie z art. 155 Kodeksu Karnego mieniem znacznej wartości określa się mienie w wysokości powyżej 200. 000 zł). W związku z powyższym termin określono dla nowelizacji odrębnie.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 4 i § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy został udostępniony na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.