

Katarzyna Kopeć

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska ■ Jagiellonian University in Kraków, Poland

Produkcja filmowa a zachęty finansowe na tle polityki audiowizualnej

Film production and financial incentives in the context of audiovisual policy

Streszczenie: Zachęty finansowe dla branży filmowej są popularną strategią rozwoju gospodarczego wdrażaną przez wiele państw i regionów na świecie. Jednym z podstawowych argumentów za wdrażaniem tego typu zachęt jest kształtowanie optymalnych warunków sprzyjających inwestycjom ze środków zewnętrznych, co może tworzyć efekt mnożnikowy wzmacniający lokalną gospodarkę. W Polsce system wsparcia produkcji audiowizualnej, tzw. zachęt finansowych, jest regulowany Ustawą o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*, Dz.U. 2019, poz. 50). W ramach tego rozwiązania możliwy jest zwrot kosztów produkcji, które zostały poniesione w Polsce, w wysokości 30% polskich kosztów kwalifikowalnych (art. 14, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*; <https://pisf.pl/zachety-informacje/>, 2023, 9 listopada). Celem artykułu jest eksploracja mechanizmu zachęt finansowych w polityce audiowizualnej na przykładzie wsparcia podmiotów produkcji filmowej w Polsce.

Abstract: Financial incentives for the film industry are a popular economic development strategy implemented by many countries and regions worldwide. One of the primary arguments for implementing this type of incentive is the creation of optimal conditions conducive to investments from external funds, which may create a multiplier effect, strengthening the local economy. In Poland, incentives for film production are introduced in the *Act on financial support for audiovisual production of 9 November 2018* (*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*, Dz.U. 2019, poz. 50). The system provides a reimbursement equivalent to 30% of eligible expenses incurred in Poland for production costs (art. 14, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*; <https://pisf.pl/zachety-informacje/>; 2023, 9 listopada). The paper aims to explore the mechanism of financial incentives in audiovisual policy using film production in Poland as an example.

Słowa kluczowe: polityka audiowizualna; produkcja filmowa; zachęty finansowe

Keywords: audiovisual policy; film production; financial incentives

Otrzymano: 21 września 2023

Received: 21 September 2023

Zaakceptowano: 21 listopada 2023

Accepted: 21 November 2023

Sugerowana cytacja / Suggested citation:

Kopeć, K. (2023). Produkcja filmowa a zachęty finansowe na tle polityki audiowizualnej. *Przedsiębiorczość – Edukacja* [Entrepreneurship – Education], 19(2), 59–70. <https://doi.org/10.24917/20833296.192.4>

Wstęp

W państwach Unii Europejskiej nie istnieje jeden wspólny system zasad organizowania rynku audiowizualnego, jednak europejska polityka w tym zakresie jako element polityki wspólnego rynku buduje dla funkcjonowania rynku audiowizualnego pewne ramy. Z tego względu formy interwencjonizmu poszczególnych państw na rynku audiowizualnym w państwach UE są zbliżone. Analogiczne są również zasady przyznawania pomocy publicznej w celu wspierania określonych działań na tym rynku, co wpływa bezpośrednio na kształt uwarunkowań w zakresie jego rozwoju. Zagadnienia związane z procesem budowania regulacji w obrębie tzw. software’u, do którego zaliczamy organizację finansowania i dystrybucji zasobów filmowych, pokazują modelowanie priorytetów w sektorowej polityce publicznej (Chałubińska-Jantkiewicz, Kakarenko, Sobczak, 2020).

W branży filmowej, stanowiącej ważny filar sektora audiowizualnego, popularne stają się nie tylko bezpośrednie instrumenty finansujące produkcję filmową, lecz także instrumenty pośrednie, mające na celu zachęcenie do wyboru konkretnej lokacji filmowej, np. rozwiązania typu cash rebate polegające na refundacji części wydatków związanych z produkcją audiowizualną (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada) poniesionych w danym kraju. Takie rozwiązanie wprowadzono w Polsce Ustawą o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*). Celem wprowadzenia tej ustawy był „kompleksowy rozwój polskiego przemysłu audiowizualnego oraz rozwój kultury i promocja polskiego dziedzictwa kulturowego na świecie przez finansowe wspieranie produkcji utworów audiowizualnych” (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada).

Wprowadzanie systemu zachęt finansowych dla poszczególnych branż sektora kreatywnego staje się ważnym elementem gry rynkowej, co uwidacznia się w niemal kaskadowym wdrażaniu tego typu rozwiązań przez różne państwa, dla których ważne staje się budowanie konkurencyjnych warunków wspierania branży filmowej i wzmocnianie pozycji rodzimego sektora audiowizualnego na rynku międzynarodowym.

Celem artykułu jest eksploracja mechanizmu zachęt finansowych w polityce audiowizualnej na przykładzie wsparcia podmiotów produkcji filmowej w Polsce.

Polityka audiowizualna UE

Podstawową zasadą polityki kulturalnej Unii Europejskiej jest ochrona różnorodności kultur narodowych i wspieranie wzajemnego rozwoju. Założenia te wynikają z art. 167 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.U. UE, C 202, 7.6.2016) oraz *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, gdzie w art. 22 ustalono zasadę, że Unia szanuje różnorodność kulturową, religijną i językową (art. 22, *Karty*

praw podstawowych...). Zasada ta jest kluczowa dla postrzegania polityki audiowizualnej jako elementu polityki wspólnego rynku UE, w przypadku którego nie istnieje jeden wspólny system zasad organizowania tego rynku. Unia uwzględnia aspekty kulturowe w działaniach podejmowanych na mocy innych przepisów (art. 167, ust. 4, *Traktat o funkcjonowaniu...*), co w odniesieniu do polityki audiowizualnej oznacza prawo do swobodnego przepływu towarów (np. produkcja i dystrybucja dóbr kultury, w tym filmów), osób (np. artystów, dziennikarzy, pisarzy), usług oraz swobodnego przepływu kapitału (tj. finansowania kultury w obszarze filmu) (art. 28, 30, 34, 35, 45–62, *Traktat o funkcjonowaniu...*). W wymiarze wewnątrzunijnym podejmowane są zatem działania modelujące zdolność konkurencyjną przemysłów kreatywnych i kultury UE m.in. poprzez łatwiejszy dostęp do źródeł finansowania, które ma służyć zachowaniu europejskiego dziedzictwa kulturowego. Szczególne znaczenie ma art. 107, ust. 3, pkt d, TFUE dopuszczający pomoc publiczną przyznawaną przez państwa członkowskie na cele związane z promocją kultury (art. 107, ust. 3, pkt d, *Traktat o funkcjonowaniu...*). Komisja Europejska określa ponadto warunki pomocy państwa przeznaczonych na wspieranie utworów audiowizualnych (art. 54, *Rozporządzenie Komisji UE nr 651/2014 uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*, Dz.U. UE, L 187/1, 17.6.2014). Dokument ten mówi, że „programy pomocy na wspieranie opracowania scenariuszy, rozwijania projektów, produkcji, dystrybucji i promocji utworów audiowizualnych są zgodne z rynkiem wewnętrznym” (art. 54, pkt 1, *Rozporządzenie Komisji UE nr 651/2014...*). Zatem rozporządzenie pozwala na wprowadzenie przez państwa zachęt finansowych dla produkcji audiowizualnej.

Zasady te otwierają możliwości kształtowania reguł finansowania branży filmowej w zakresie zasad prawnych i budowania optymalnego środowiska dla produkcji oraz dystrybucji produktów audiowizualnych. Ważnym elementem tego systemu jest tworzenie systemu publicznego finansowania całej kinematografii na poziomie europejskim poprzez politykę wspólnotową. Fundamentalnym instrumentem finansowania sektora audiowizualnego w Europie jest komponent Media w ramach programu wspólnotowego *Kreatywna Europa* zainicjowany w 1991 roku celem stymulowania rozwoju europejskiego sektora audiowizualnego (*Creative Europe programme strands...*).

Zachęty finansowe dla branży filmowej

Zachęty finansowe dla branży filmowej są popularną strategią rozwoju gospodarczego wdrażaną przez wiele państw i regionów na świecie. Głównym zamysłem tego typu rozwiązań jest kształtowanie optymalnych warunków sprzyjających inwestycjom ze środków zewnętrznych, które mogą tworzyć efekt mnożnikowy wzmacniający lokalną gospodarkę. Jest to związane ze zwiększonym obrotem pieniądza, np. wydatkowaniem środków przez podmioty zaangażowane w proces produkcji (*Uzasadnienie do projektu...*). Keynesowska koncepcja efektu mnożnikowego w odniesieniu do przemysłu filmowego opiera się na założeniu, że uruchomienie lub rozbudowa działalności gospodarczej oddziałuje na zwiększenie popytu konsumpcyjnego czy zaopatrzeniowego w sposób bezpośredni, pośredni i indukowany, co z kolei katalizuje rozwój innych przedsiębiorstw lokalnych (Kasprzak, 2013; *Creative Economy*, 2008, 2023, 10 listopada).

Zachęty finansowe to termin wprowadzający dużą dowolność interpretacyjną. Zachęty finansowe w branży filmowej rozumiane są jako rodzaj narzędzia rozwoju gospodarczego projektowanego przez decydentów w sektorze publicznym i obejmują szeroki wachlarz

rozwiązań, w tym rozwiązania nie tylko o charakterze podatkowym (np. ulgi podatkowe), lecz także pieniężnym (np. refundacja części wydatków poniesionych na dany cel) (*What Factors...*, 2023, 9 listopada). Ważnym celem zachęt jest stymulowanie podmiotów gospodarczych do rozwoju, by ostatecznie pobudzić m.in. lokalny rynek pracy i wynagrodzeń. Jest to zatem rozwiązanie stosowane w polityce publicznej służące pobudzaniu działalności gospodarczej. Dotychczas jednak w badaniach nie dowiedziono jednoznacznej skuteczności tego typu rozwiązań. Z jednej strony badania wskazują na czynniki sprzyjające skuteczności takich narzędzi (np. kreatywność i elastyczność środowiska producenckiego, nieskomplikowany proces aplikacyjny) (Ciantar, 2015), jednak z drugiej nie istnieje konsensus w zakresie oceny wdrażania zachęt dla producentów filmowych. Przykładowo, badania amerykańskie podkreślają, że mimo stosowania różnych zachęt w poszczególnych stanach nie ma badań pokazujących kompleksowe oddziaływanie tych rozwiązań na stan gospodarki. Część analiz nie znajduje związku (lub określa jego poziom jako niewielki) między zachętami przyciągającymi producentów filmowych do określonej lokacji a wzrostem gospodarczym danego stanu czy regionu (Christopherson, Rightor, 2010; Bradbury, 2000; Button, 2019; Owens, Rennhoff, 2020; Swenson, 2017; Thom, 2018). Europejskie Obserwatorium Audiowizualne podkreśla z kolei, że na poziomie państwa zachęty finansowe niosą za sobą wyższy zwrot z podatków do budżetu, niż wynosi koszt ich obsługi, co świadczy o mechanizmie samofinansowania (Olsberg, Barnes, 2014).

Wśród przesłanek za wprowadzeniem rozwiązań fiskalnych wspierających przemysł kreatywny można wymienić następujące czynniki:

- polityczne – wspieranie działań projakościowych, proinnowacyjnych i prodośćnościowych w danym obszarze, umacnianie wizerunku państwa czy regionu, budowanie różnorodności,
- ekonomiczne – oddziaływanie branż przemysłu kreatywnego na gospodarkę, ograniczanie negatywnych efektów związanych ze strukturą kosztów w przemysłach kreatywnych, które cechują wysokie koszty utopione i koszty stałe oraz niskie koszty krańcowe (Goto, 2017).

Zachęty jako narzędzie wsparcia ekonomicznego dla branży filmowej były wprowadzane w różnej formie i zakresie w Kanadzie (lata 50. XX w.) (Katz, 2005), Irlandii (tzw. Eady Levy podatek od wpływów kasowych wprowadzony w latach 50.) (Fenwick, 2017), w Wielkiej Brytanii (tzw. ulga „Section 42” od lat 90.) (Katz, 2005), czy też w USA (od lat 70.) (Bakker, 2008).

Badania dotyczące funkcjonowania systemu zachęt w produkcji audiowizualnej stanowią część badań nad mechanizmami publicznego wspierania branży filmowej, choć jest to raczej domena badań prowadzonych w ośrodkach Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych (Bordman, 2018; Christopherson, Rightor, 2010; Grand, 2006; Malyshev, 2010).

Współcześnie wiele państw wprowadza ulgi podatkowe służące stymulowaniu wzrostu gospodarczego (Hemels, Goto, 2017). Są to zarówno ulgi dla podmiotów branży filmowej, jak i np. ulgi na rynku sztuki etc. Jak wynika z raportu *Global Film Production Incentives – A White Paper* (2013, 9 listopada) w maju 2019 r. istniało 97 programów zachęt w różnych państwach lub regionach na świecie.

Popularność zachęt finansowych dla producentów filmowych wynika z kilku powodów. Uchodzą one za skuteczne narzędzie wspierania rozwoju przemysłów kreatywnych utożsamianych z poprawą zatrudnienia, wzrostem świadomości w obszarze dziedzictwa, wzrostu gospodarczego, eksportu, turystyki filmowej oraz narodowej „soft power”. W tym

kontekście zachęty są bardziej rodzajem inwestycji państwa niż kosztem, którego efektem może być zwiększenie lokalnej aktywności w produkcji filmów, przyciąganie produkcji spoza Europy, zwiększenie liczby koprodukcji europejskich. Zachęty mogą stwarzać warunki, w których młode rynki podejmują współpracę z rynkami dojrzałymi i czerpią z niej korzyści (Milla, Fontaine, Kanzler, 2016).

Formy zachęt a instrumenty finansowania produkcji filmowej

Podstawą wielu polityk kulturalnych w obszarze wspierania przemysłu audiowizualnego są środki publiczne dystrybuowane w różnej formie na szczeblu regionalnym i narodowym oraz na poziomie europejskim czy międzynarodowym. Fundusze przeznaczone na wspieranie kinematografii zasilane mogą być z budżetu państwa czy budżetów samorządów (np. za pośrednictwem regionalnych funduszy filmowych), a także z państwowych funduszy celowych zasilanych np. wpływami z loterii państwowych (Fundusz Promocji Kultury). Różnorodność form finansowania tej branży jest znacząca – istnieją liczne rozwiązania bezpośrednie (dotacje, pożyczki, nagrody) oraz pośrednie (o charakterze fiskalnym, np. ulgi podatkowe), które wykorzystywane są w celu stymulowania produkcji filmowej w regionach.

Polityka publiczna w obszarze wspierania sztuki filmowej kształtowana jest odmiennie w różnych krajach z uwzględnieniem specyfiki historycznej czy perspektywy społeczno-kulturowej warunkujących podejście do polityki publicznej (Bondebjerg, Novrup Redvall, Higson, 2015).

W literaturze (Milla, Fontaine, Kanzler, 2016) wymienia się kilka form wsparcia w obszarze produkcji filmowej i audiowizualnej:

- bezpośrednie finansowanie publiczne dystrybuowane za pośrednictwem funduszy filmowych (finansowanie to obejmuje szereg form wsparcia przemysłu filmowego i audiowizualnego skierowanego na wsparcie fazy rozwoju, produkcji, dystrybucji, marketingu, eksploatacji). Steenblik podkreślał znaczenie dotacji bezpośrednich jako dominujących i dobrze widocznych, jednak uważał, że wsparcie pośrednie, mimo swego rodzaju niewidoczności, odgrywa również rolę znaczącą, regulując funkcjonowanie określonych branż (Steenblik, 1990). Jednym z częstych rozwiązań jest wsparcie w formie grantów skierowanych do projektów spełniających określone kryteria. Jest to tzw. model ekspercki, gdzie o jakości projektu decyduje komisja typowy dla instytucji tzw. przedłużonego ramienia (arms-length principle) (Chartrand, McCaughey, 2010). Zaletą takiego modelu jest wysoka jakość wartościowych dofinansowanych projektów, jednak mogą tu być widoczne problemy pokazujące konflikt pomiędzy wyborem między filmami wysokoartystycznymi a produkcjami popularnymi;
- zachęty finansowe, np. o charakterze fiskalnym, ulgi podatkowe dla producentów i dystrybutorów, zwolnienia podatkowe, preferencyjne stawki podatku od towarów i usług (VAT), ulgi na inwestycje, np. program Enterprise Investment Scheme w Wielkiej Brytanii (*Use the Enterprise Investment Scheme (EIS)*..., 2023, 9 listopada), specjalne strefy ekonomiczne (np. Specjalna Strefa Wysp Kanaryjskich ZEC z obniżonymi stawkami podatkowymi, w tym obniżonym podatkiem od dochodów spółek w wysokości 4%) (*CanariasZEC*, 2023, 10 listopada);
- zobowiązania inwestycyjne podmiotów dostarczających audiowizualne usługi medialne na cele sztuki filmowej. Przykładowo w Polsce na mocy art. 19 Ustawy o kinematografii nadawcy programów telewizyjnych, w tym telewizji publicznej, właściciele kin,

operatorzy platform cyfrowych, operatorzy telewizji kablowej zobowiązani są do corocznego przekazywania 1,5% przychodu na rzecz Polskiego Instytutu Sztuki Filmowej (art. 19, *Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii*, Dz.U. 2023 poz. 130);

- instrumenty gwarancyjne ułatwiające dostęp do środków finansowych (np. kredyty gwarancyjne). Są to instrumenty strategiczne, które pozwalają przedsiębiorcom na pozyskiwanie kredytów lub gwarancji związanych z płynnością finansową przy produkcji audiowizualnej (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada).

European Audiovisual Observatory (Milla, Fontaine, Kanzler, 2016) wskazuje w swoim raporcie na trzy rodzaje zachęt stosowanych w odniesieniu do produkcji filmowej. Są to:

- ulgi podatkowe (tax shelter) mają na celu stymulowanie wydatków inwestycyjnych podejmowanych przez podmioty z sektora audiowizualnego. Te rozwiązania stosowane są w wielu branżach, a ich mechanizm polega na zwolnieniu z określonego podatku w związku z realizacją nowej inwestycji. Ta forma pomocy publicznej zależy zazwyczaj od wielkości przedsiębiorcy, danej lokalizacji i może być stosowana w perspektywie długoterminowej (np. kilka lat) przyciągnięcie inwestycji od podmiotów uprawnionych do odliczania inwestycji w kwalifikującą się produkcję od ich zobowiązań podatkowych;
- refundacje (rabates) są uzależnione od wydatków na produkcję, a nie od poziomu inwestycji – zwrot części kwalifikowanych kosztów produkcji odbywa się na podstawie odpowiedniego wykazu kosztów – środki refundacji wypłacane są bezpośrednio z budżetu państwa. Refundacja następuje zwykle po produkcji, kiedy wydatki zostały realnie poniesione oraz poddane audytowi ekonomiczno-finansowemu. Jest to zatem – upraszczając – rodzaj samofinansowania (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada) oraz po odprowadzeniu należnych podatków (np. podatku dochodowego, składek ubezpieczeniowych, podatku VAT) od działalności produkcyjnej na rzecz skarbu państwa następuje wypłata kwoty refundacji. Oznacza to, że „należności podatkowe związane z produkcją (w tym składki na ubezpieczenia społeczne, VAT, CIT etc.) pobierane są przed uruchomieniem wypłaty wsparcia i mogą wystarczyć na jego późniejsze pokrycie” (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada). Model ten jest rozwiązaniem wdrażanym najczęściej (*Global Film Production Incentives – A White Paper*, 2023, 9 listopada) głównie ze względu na przejrzystość systemu, łatwość kontroli o oceny i stosunkowo łatwą obsługę administracyjną (Milla, Fontaine, Kanzler, 2016);
- odliczenia podatkowe (*tax credits*) są podobne do refundacji – podstawą założenia jest zwrot procenta kwalifikowanych kosztów produkcji na podstawie przyjętych założeń. Jednak refundacja nie jest wypłacana ze środków specjalnego funduszu, ulga może zostać zastosowana, gdy producent wypełnia formularz podatkowy i wskazuje wszystkie swoje zobowiązania podatkowe jako firmy. Ulga wpływa na obniżenie wielkości podatku do zapłaty (*Film relief*, 2023, 10 listopada).

Zachęty w obszarze produkcji filmowej stały się kluczowym narzędziem polityki publicznej na arenie międzynarodowej. Programy te projektowane są z myślą o wsparciu i przyciągnięciu atrakcyjnych filmów do danego państwa czy regionu dzięki możliwości otrzymania zwrotu części poniesionych wydatków.

Polska Ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej

W Polsce system wsparcia produkcji audiowizualnej jest regulowany Ustawą o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej (*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*) oraz rozporządzeniami:

1. *Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 lutego 2019 w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowanych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (Dz.U. 2019, poz. 309),*
2. *Rozporządzeniem Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie 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. 2020 poz. 2376),*
3. *Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie 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. 2021 poz. 2419).*

System oferuje zwrot poniesionych w Polsce kosztów produkcji w wysokości 30% polskich wydatków kwalifikowanych (*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*). Operatorem systemu jest Polski Instytut Sztuki Filmowej. *Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)*, wprowadziła zmiany w treści ustawy z dnia 9 listopada 2018 r.

Dokumenty te określają „zasady, warunki oraz tryb przyznawania i rozliczania wsparcia finansowego” (art. 1, pkt 1, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*).

Celem przyznawania wsparcia finansowego 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” (art. 1, pkt 5, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*).

„Wsparcie finansowe obejmuje środki finansowe przyznawane przez Polski Instytut Sztuki Filmowej przedsiębiorcy w formie dofinansowania na pokrycie części polskich kosztów kwalifikowalnych związanych z produkcją audiowizualną albo świadczeniem usługi na rzecz produkcji audiowizualnej” (art. 2 pkt 9, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*).

Zgodnie z art. 5 Ustawy o filmowym wspieraniu produkcji audiowizualnej z 2018 roku „przychodami Instytutu związanymi ze wsparciem finansowym są:

1. dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na wsparcie finansowe;
2. przychody z opłat wnoszonych za rozpatrywanie wniosków o wsparcie finansowe;
3. środki finansowe pochodzenia zagranicznego;
4. inne środki finansowe, w tym spadki i darowizny” (*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*).

Wyplata przez Instytut wsparcia finansowego pochodzącego z dotacji celowych, o których mowa w ust. 1 pkt 1, „następuje w terminie do dnia 31 grudnia roku, w którym je przyznano. Rozliczenie dotacji celowych, w tym zwrot dotacji celowych niewykorzystanych do końca roku, następuje w terminie do dnia 31 stycznia roku następującego po roku, w którym je przyznano” (art. 5, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*).

Mechanizm wsparcia w formie zachęt „zakłada, że bezpośrednimi beneficjentami nowego mechanizmu wsparcia finansowego będą przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie produkcji audiowizualnej, będący producentami lub koproducentami utworów audiowizualnych, lub przedsiębiorcy wykonujący usługi na rzecz produkcji utworów audiowizualnych (art. 7), którzy ponoszą koszty realizacji produkcji danego utworu audiowizualnego w Polsce” (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada). Ustawa o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej obejmuje możliwość finansowania filmów fabularnych, jak i innych utworów audiowizualnych (w tym filmów dokumentalnych i animowanych oraz seriali).

Wsparcie przyznawane jest zatem automatycznie po spełnieniu przez wnioskodawcę wymaganych kryteriów ekonomicznych, prawnych i kulturowych, a nie - artystycznych.

Zgodnie z europejskim ustawodawstwem „za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana „pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem” (art. 107, pkt 3, lit. d, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 202, 7.6.2016). „Aby uniknąć błędów przy kwalifikowaniu produktu jako kulturowego, każde państwo członkowskie wprowadza 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” (art. 54, pkt 2, *Rozporządzenie Komisji UE nr 651/2014...*). Istotnym elementem przyznania wsparcia jest test kwalifikacyjny, którego celem jest ocena, czy w danym utworze audiowizualnym spełnione są następujące kryteria kulturowe:

- wykorzystanie w utworze polskiego lub europejskiego dorobku kulturowego,
- umieszczenie akcji utworu na terytorium Polski,
- realizacja utworu na terytorium Polski,
- udział w produkcji polskich twórców, ekip i usługodawców,
- wykorzystanie polskiej infrastruktury filmowej (art. 16, pkt 4, lit. 1-5, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*).

Aby uzyskać wsparcie finansowe, niezbędne jest uzyskanie minimalnej liczby punktów w tekście kulturowym (min. 51% punktów), która uprawnia do wsparcia finansowego (art. 17, pkt 3, *Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku...*; *Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie 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. 2021 poz. 2419).

Wysokość wsparcia finansowego, które przyznał Polski Instytut Sztuki Filmowej w latach 2019–2023, wynosi 470 751 986,01 zł (*Rejestr wsparcia finansowego...*, 2023, 10 listopada). Liczba przyznanych certyfikatów potwierdzających spełnienie kryteriów testu kwalifikacyjnego to 33 (w latach 2019–2023) na 351 podmiotów wnioskujących (*Rejestr wsparcia finansowego...*, 2023, 10 listopada).

Do najważniejszych zalet tego mechanizmu finansowania można zaliczyć:

- automatyczność procedur kwalifikujących projekt do przyznania wsparcia finansowego,
- transparentność procedur w tym obszarze,
- prostotę obsługi administracyjnej,
- zwrot z inwestycji
- zdolność do samofinansowania (*Uzasadnienie do projektu...*, 2023, 10 listopada).

Podsumowanie

Idea wspierania przedsiębiorców działających na rynkach przemysłów kreatywnych (film, architektura, gry wideo, design) poprzez zachęty finansowe, preferencje podatkowe czy inne instrumenty polityki publicznej jest powszechna w wielu krajach. Sektorowa polityka publiczna może być w tej sferze wykorzystana w celu kształtowania oczekiwanych postaw konsumentów względem kultury (np. pobudzanie czytelnictwa, podniesienie konkurencyjności danej branży), ale również, a może – przede wszystkim – do kształtowania konkurencyjnego środowiska danego sektora kreatywnego. Takie podejście umożliwia realizację różnorodnych celów w kulturze, ważnych z punktu widzenia różnych sektorów i reprezentowanych przez nie różnych wartości.

Przemysł filmowy jest przemysłem niezwykle dynamicznym i mobilnym (Murschetz, Teichmann, Karmasin, 2018), finansowanym częściowo ze środków publicznych, wśród których rozwiązania pośrednie (w formie zachęt finansowych) stanowią ważny instrument finansowania działań w branży filmowej. Wybór lokacji filmowej dyktują niejednokrotnie uwarunkowania ekonomiczne związane z tworzeniem systemu zachęt dla producentów filmowych na całym świecie. Zachęty finansowe są narzędziem wspierania produkcji filmowych dającym wyraźną przewagę w podejmowaniu decyzji o lokacji filmowej. Wsparcie finansowe dla sektora filmowego może wspierać potencjał produkcyjny państwa oraz rozwój infrastruktury, przyczyniać się do rozwoju turystyki filmowej i promowania kraju za granicą (*national branding*).

Literatura

References

- Bakker, G. (2008; 2023, 10 listopada). *The Economic History of the International Film Industry*, EH.Net Encyclopedia. Pozyskano z: <http://eh.net/encyclopedia/the-economic-history-of-the-international-film-industry/>
- Bradbury, J. Ch. (2000). Do movie production incentives generate economic development?. *Contemporary Economic Policy*, 38(2), 327–342. <https://doi.org/10.1111/coep.12443>
- Bondebjerg, I., Novrup Redvall E., Higson, A. (2015). *European cinema and television. Cultural policy and everyday life*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

- Bordman, E. (2018). Finding 'Hollywood': Using State Film Incentive Programs to Select the Right Location for a Production. *Entertainment, Arts and Sports Law Journal*, 29(3), 40-46.
- Button, P. (2019). Do Tax Incentives Affect Business Location and Economic Development? Evidence from State Film Incentives. *Regional Science and Urban Economics*, 77, 315-339. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2019.06.002>
- Canarias ZEC. (2023, 10 listopada). Pozyskano z: <https://canariaszec.com/>
- Chałubińska-Jantkiewicz, K., Kakarenko, K., Sobczak, J. (2020). *Prawo filmowe*. Warszawa: Wolters-Kluwer.
- Chartrand, H.H., McCaughey, C. (2010; 2023, 10 listopada). *The arm's length principle and the arts: an international perspective-past, present and future*. Pozyskano z: https://www.americansforthearts.org/sites/default/files/ArmsLengthArts_paper.pdf
- Christopherson, S., Righthor, N. (2010). The Creative Economy as 'Big Business'. Evaluating State Strategies to Lure Film Makers. *Journal of Planning Education and Research*, 29(3). 336-352. <https://doi.org/10.1177/0739456X09354381>
- Ciantar, C. (2015; 2023, 10 listopada). *Film finance in the European Union: Malta in perspective*. Pozyskano z <https://www.um.edu.mt/library/oar/handle/123456789/91040>
- Creative Economy. Report. (2008; 2023, 10 listopada). *The Challenge of Assessing the Creative Economy: Towards Informed Policy-Making*. Nowy Jork-Genewa: UN-UNCTAD. Pozyskano z: <https://unctad.org/publication/creative-economy-report-2008-challenge-assessing-creative-economy-towards-informed>
- Creative Europe programme strands*. (2023, 10 listopada). Pozyskano z: <https://culture.ec.europa.eu/creative-europe>
- Fenwick, J. (2017). The Eady Levy. The envy of most other european nations. Runaway productions and the British Film Fund in the early 1960s. W: *The Routledge Companion to British Cinema History*, I.Q. Hunter, L. Porter, J. Smith (eds). Nowy Jork: Routledge.
- Film Relief*. (2022; 2023, 10 listopada). Pozyskano z: <https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/reliefs-and-exemptions/film-relief/index.aspx>
- Global Film Production Incentives – A White Paper*. (2019; 2023, 10 listopada). Olsberg SPI. Pozyskano z: <https://static1.squarespace.com/static/5f7708077cf66e15c7de89ee/t/602837e6b347b32cf0c7f4cd/1613248490949/Olsberg-SPI-Global-Incentives-White-Paper-Final-2019-06-04.pdf>
- Goto, K. (2017). Why Do Governments Financially Support the Creative Industries?. W: *Tax incentives for the creative industries*, S. Hemels, K. Goto (red.), Singapur: Springer.
- Grand, J. (2006). Motion Picture Tax Incentives: There's No Business Like Show Business. *State Tax Notes*, 791-803.
- Hemels, S., Goto, K. (2017). *Tax incentives for the creative industries*. Singapur: Springer.
- Kasprzak, R. (2013). *Przemysły kreatywne w Polsce. Uwarunkowania i perspektywy*. Warszawa: Kamon Consulting.
- Katz, S. (2005; 2023, 10 listopada). *The global success of production tax incentives and the migration of feature film production from the US to the World*. CEIDR. Pozyskano z: <https://www.yumpu.com/en/document/read/8452872/the-global-success-of-production-tax-incentives-and-the-ceidr>
- Malyshev, A. (2010). Financing Film Through Aggressive Tax Incentives. A Losing Propositions for the States?. *Media & Law Policy*, 19(2), 229-237.
- Milla, J.T., Fontaine, G., Kanzler, M. (2016; 2023, 10 listopada). *Public financing for film and television content. The state of soft money in Europe*. European Audiovisual Observatory. Pozyskano z: <https://rm.coe.int/public-financing-for-film-and-television-content-the-state-of-soft-mon/16808e46df>
- Murschetz, P.C., Teichmann, R., Karmasin, M. (2018). *Handbook for State Aid for Film. Finance, Industries and Regulation*. Cham: Springer.
- Olsberg, J., Barnes, A. (2014; 2023, 10 listopada). *Impact Analysis of Fiscal Incentive Schemes Supporting Film and Audiovisual Production in Europe*. European Audiovisual Observatory. Olsberg SPI.

- Pozyskano z: <https://rm.coe.int/impact-analysis-of-fiscal-incentive-schemes-supporting-film-and-audio/16808e4506>
- Owens, M.F., Rennhoff, A.D. (2020). Motion picture production incentives and filming location decisions: a discrete choice approach. *Journal of Economic Geography*, 20(3), 679-707. <https://doi.org/10.1093/jeg/lby054>
- PISF. (2023, 10 listopada). *Zachęty. Informacje*. Pozyskano z: <https://pif.pl/zachety-informacje/>
- Rejestr wydanych certyfikatów potwierdzających spełnienie kryteriów testu kwalifikacyjnego*. Aktualizacja z dnia 23.05.2023. (2023, 10 listopada). Pozyskano z: https://pif.pl/wp-content/uploads/2023/05/REJESTR-CERTYFIKATOW_23.05.2023.pdf
- Rejestr wsparcia finansowego na podstawie Ustawy z dnia 9 listopada 2018 o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*. Aktualizacja z dnia 31.10.2023 (2023, 10 listopada). Pozyskano z: https://pif.pl/wp-content/uploads/2023/11/REJESTR-WSPARCIA-FINANSOWEGO_31.10.2023.pdf
- Steenblik, R.P. (1990; 2023, 10 listopada). *A subsidy primer*. Pozyskano z <http://www.globalsubsidies.org/subsidy-primer/> ASubsidyPrimer.php
- Swenson, C.W. (2017). Preliminary Evidence on Film Production and State Incentives. *Economic Development Quarterly*, 31, 65-80. <https://doi.org/10.1177/0891242416674807>
- Thom, M. (2018). Lights, Camera, but no Action? Tax and Economic Development Lessons from State Motion Picture Incentive Programs. *The American Review of Public Administration*, 48, 33-51. <https://doi.org/10.1177/0275074016651958>
- Use the Enterprise Investment Scheme (EIS) to raise money for your company*. (2023, 10 listopada). Pozyskano z: <https://www.gov.uk/guidance/venture-capital-schemes-apply-for-the-enterprise-investment-scheme>
- What Factors Influence the Effectiveness of Business Incentives? Key policy and economic questions can inform evaluations of costs and benefits*. (2019; 2023, 9 listopada). PEW Charitable Trusts. Pozyskano z: <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/issue-briefs/2019/04/what-factors-influence-the-effectiveness-of-business-incentives>

Akty prawne

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej* (Dz.U. UE, C326, 26.10.2012).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 11 lutego 2019 w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowanych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej* (Dz.U. 2019, poz. 309).
- Rozporządzenie Ministra Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowanych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej* (Dz.U. 2020 poz. 2376).
- Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego wykazu polskich kosztów kwalifikowanych, parametrów utworów audiowizualnych oraz dokumentów związanych z przyznawaniem wsparcia finansowego na produkcję audiowizualną przez Polski Instytut Sztuki Filmowej* (Dz.U. 2021 poz. 2419).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (Dz.U. UE, C 202, 7.06.2016).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej* (Dz.U. 2019, poz. 50).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii* (Dz.U. 2023 poz. 130).
- Uzasadnienie do projektu Ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej*. (2018, 2023, 10 listopada). Pozyskano z: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F8E0FC548DDCF046C12582F3002943C8/%24File/2794.pdf>

Katarzyna Kopec, dr nauk o zarządzaniu, absolwentka zarządzania kulturą (Hochschule Zittau/Görlitz, Uniwersytet Jagielloński). Obecnie adiunkt w Instytucie Kultury UJ. Badawczo zajmuje

się m.in. polityką kulturalną, zwłaszcza społeczno-kulturowymi kontekstami finansowania kultury (monografie *Finansowanie kultury w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu*, *Rola publicznego finansowania w kształtowaniu rynku książki w Polsce*) oraz społeczno-ekonomicznym wpływem dziedzictwa kulturowego.

Katarzyna Kopeć, PhD in management sciences, graduate in cultural management (Hochschule Zittau/Görlitz, Jagiellonian University). She currently works as an assistant professor at the Institute of Culture of the Jagiellonian University. Her research interests include, among others: cultural policy, especially socio-cultural contexts of culture (books: *Financing culture within the framework of corporate social responsibility*, *Critical role in shaping the book market in Poland*) and the socio-economic use of cultural heritage.

Adres/Address:

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
Instytut Kultury
ul. prof. Stanisława Łojasiewicza 4
30-348 Kraków, Poland
e-mail: katarzyna.kopec@uj.edu.pl