

Pieni riski – suuri mahdollisuus

Ehdotus audiovisuaalisen tuotannon kannustinjärjestelmäksi

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:18

Pieni riski – suuri mahdollisuus

Ehdotus audiovisuaalisen tuotannon kannustinjärjestelmäksi

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:18



Opetus- ja kulttuuriministeriö / Undervisnings- och kulturministeriet

PL / PB 29

00023 Valtioneuvosto / Statsrådet

www.minedu.fi/julkaisut

Taitto / Ombrytning: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Erja Kankala

ISBN 978-952-263-406-1 (PDF)

ISSN 1799-0351 (verkkojulkaisu)

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja/

Undervisnings- och kulturministeriets 2016:18

Sisältö

1 Johdanto	4
2 Elokuvan ja muiden audiovisuaalisten tuotantojen nykyiset tukijärjestelmät sekä tuotantojen rahoitus Suomessa	6
2.1 Tuotantotuen muodot	7
2.2 Tuen myöntämisen ehdoista	7
2.3 Tuotantojen rahoituksesta	8
3 Kannustinjärjestelmien tarkoituksesta ja tavoitteista eri maissa	10
3.1 Peruslähtökohtia	10
3.2 Audiovisuaalisen alan kilpailukyky ja kulttuurin moninaisuus	10
3.3 Kannustinjärjestelmän vaikutukset	11
4 EU:n valtiontukisäännökset	13
5 Kannustinjärjestelmät muissa Euroopan maissa	17
6 Kannustinmallien arviointia	20
7 Työryhmän perustelut ja ehdotukset	22
7.1 Perustelut kannustinjärjestelmälle	22
7.2 Kannustinjärjestelmä – kulttuuri- ja elinkeinopolitiikkaa	27
7.3 Työryhmän ehdotus	28
Kuvailulehti	33
Presentationsblad	34
Description	35

1 Johdanto

Monissa Euroopan maissa on käytössä erilaisia elokuvien ja muiden audiovisuaalisten tuotantojen kannustinjärjestelmiä, joilla pyritään edistämään ulkomaisten ja kotimaisten audiovisuaalisten tuotantojen sijoittumista kyseiseen maahan. Kannustimilla tarkoitetaan julkisrahoitteista järjestelmää, jossa audiovisuaaliset tuotannot saavat palautuksena etukäteen määrätyn osuuden kyseisen maan alueella tapahtuvasta kulutuksesta. Suomessa kannustinjärjestelmää ei ole käytössä, mistä johtuen kansainväliset tuotannot ja enenevässä määrin myös kotimainen tuotanto hakeutuvat sellaisiin maihin, joissa kannustimet ovat käytössä.

Eduskunta hyväksyi vuoden 2016 talousarvion yhteydessä lausuman, jossa se edellytti hallitusta selvittämään pikaisesti tarpeen sekä lainsäädännölliset ja rahoitukselliset edellytykset kilpailukykyisen audiovisuaalisen alan tuotantokannustinjärjestelmän kehittämiseksi Suomeen siten, että sillä edistetään merkittävien kotimaisten ja ulkomaisten elokuva- ym. produktioiden sijoittumista maahamme.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään (VaVM 16/2015 vp) tärkeänä, että hallitus selvittää mahdollisuudet ja keinot kannustinjärjestelmän käyttöönottoon siten, että sillä edistetään kotimaisten ja ulkomaisten elokuva- ym. produktioiden toteuttamista Suomessa. Valiokunta katsoi, että jos päädytään määräaikaiseen kokeiluun, sen tulee olla riittävän pitkäkestoinen, jotta kannustimen vaikutuksista saadaan riittävästi tietoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 10.3.2016 työryhmän, jonka tehtäväksi annettiin valmistella ehdotus kilpailukykyisen audiovisuaalisen tuotantokannustinjärjestelmän toteuttamiseksi Suomessa. Työryhmän toimikausi oli 14.3. – 31.5.2016.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimettiin ylijohtaja Riitta Kaivosoja opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja varapuheenjohtajaksi neuvotteleva virkamies Petra Tarjanne työ- ja elinkeinoministeriöstä. Työryhmän muiksi jäseniksi nimettiin vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola, kulttuuriasiainneuvos Leena Laaksonen ja kulttuuriasiainneuvos Laura Mäkelä opetus- ja kulttuuriministeriöstä, neuvotteleva virkamies Natalia Härkin työ- ja elinkeinoministeriöstä, neuvotteleva virkamies Annika Klimenko valtiovarainministeriöstä 30.4.2016 asti ja neuvotteleva virkamies Kati Jussila valtiovarainministeriöstä 1.5.2016 lähtien, toiminnanjohtaja Johanna Karppinen Audiovisual Finland ry:stä, toiminnanjohtaja Stiina Laakso Suomen audiovisuaalisen alan tuottajat SATU ry:stä, elokuvakomissaari Teija Raninen Suomen elokuvakomissioiden verkostosta, toimitusjohtaja Irina Krohn ja tuotantojohtaja Petri Rossi Suomen elokuväsäätiöstä sekä toiminnanjohtaja Sari Väänänen Suomen elokuvatuottajien keskusliitto SEK ry:stä. Työryhmän sihteerinä toimi työryhmän jäsen vanhempi hallitussihteeri Joni Hiitola.

Työryhmä on kuullut ulkopuolisina asiantuntijoina managing partner Timo Argillanderia IPR.VC Fundista, neuvotteleva virkamies Liisa Lundelin-Nuortiota työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosastolta sekä finanssineuvos Elina Pylkkästä valtiovarainministeriön vero-osastolta.

Työryhmä kokoontui yhteensä seitsemän kertaa. Lisäksi työryhmä järjesti 7.6.2016 kuulemis- ja informaatiotilaisuuden audiovisuaalisen alan toimijoille.

2 Elokuvan ja muiden audiovisuaalisten tuotantojen nykyiset tukijärjestelmät sekä tuotantojen rahoitus Suomessa

Kaikissa Euroopan maissa on yleisesti tarkasteltuna audiovisuaalisen sisällöntuotannon ja kulttuurin julkinen tukijärjestelmä, jolla pääosin rahoitetaan erityyppisten elokuvien käsikirjoittamista, kehittelyä, tuotantoa ja levittämistä sekä esittämistä. Julkinen tukijärjestelmä perustuu sekä Suomessa että useimmissa Euroopan maissa siihen, että elokuvien tuottaminen on taloudellisesti lähes mahdotonta ilman jonkintasoista julkista tukea. Audiovisuaalisen kulttuurin julkisen tukijärjestelmän lähtökohtana on kannustaa taiteelliseen ja luovaan työhön sekä luoda edellytyksiä markkinoilla toimimiseen ja edistää alan vientipyrkimyksiä.

Valtion talousarviosta tuetaan elokuvien käsikirjoittamista, kehittämistä, tuotantoa, markkinointia sekä jakelua. Suomen elokuvasäätiölle (jäljempänä säätiö) on annettu elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) nojalla tehtävä myöntää edellä mainittuja valtionavustuksia. Vuonna 2016 valtion tuki tuotantojen rahoittamiseen on yhteensä noin 24,9 miljoonaa euroa.

Vuonna 2016 valtion talousarviossa elokuvan tuotantoon on varattu yhteensä 24 067 000 euroa (mom. 29.80.52 veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen) myönnettäväksi valtionavustuksina säätiön kautta. Määrärahaa noin 21,1 miljoonaa euroa kohdennetaan tuotantojen tukemiseen ja noin kaksi miljoonaa euroa elokuvien jakeluun. Määrärahapäätöksiä valmisteltaessa on otettu huomioon säätiön arviot siitä, miten määräraha tulee jakaa tuotantojen, jakelun ja muiden tuettavien kohteiden välillä.

Nykyiset säätiön tuotantoihin käytössä olevat määrärahat on pääasiassa kohdennettu pitkien (ml. lasten ja nuorten elokuvat) sekä lyhyt- ja dokumenttielokuvien tuotantoon. Vuonna 2015 elokuvasäätiön käytössä olleista noin 21 miljoonasta eurosta 500 000 euroa osoitettiin Tv-draamasarjojen tuotantoon.

Muuta audiovisuaalisen sisällön tuotannon kehittelyä tuetaan DigiDemo-ohjelmasta, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö on delegoinut valtionavustuspäätöksellä Audiovisuaalisen kulttuurin edistämiskeskuksen (jäljempänä AVEK) tehtäväksi. Vuonna 2016 valtion talousarviossa on varattu yhteensä 800 000 euroa (mom. 29.80.52 veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot taiteen edistämiseen) DigiDemo-ohjelmaan.

Lisäksi AVEK maksaa tekijänoikeudella suojattujen teosten tekijöille ja muille oikeudenhaltijoille hyvitystä kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön. Osa tästä hyvitysjärjestelmän kokonaismäärärahaa (”kollektiivikorvaus”) myönnetään tukena tuotanto-, vienti- ja koulutushankkeisiin.

Lisäksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain (360/1968, muut. 24.4.2015/456) 6 §:n 5 kohdan mukaan Euroopan talousalueella asuvalle elokuvatuottajalle valtion tai Suomen elokuvasäätiön varoista myönnetty tuotantotuki on verovapaata.

2.1 Tuotantotuen muodot

Säätiö myöntää tuotantoa tukevia avustuksia seuraaviin tarkoituksiin:

- 1) käsikirjoitustuki
- 2) kehittämistuki
- 3) tuotannon ennakkotuki
- 4) 50/50 tuotantotuki
- 5) markkinointi- ja levitystuki

AVEK myöntää DigiDemo-määrärahasta tukea:

- 1) Konseptin suunnitteluun
- 2) Demohankkeille
- 3) TV-ohjelmasarjan pilottijaksoihin (ns. sarjapilotti)

AVEK edistää elokuvien tuotantoja myöntämällä hyvitysjärjestelmästä tukea:

- 1) lyhyt-, dokumentti- ja animaatioelokuvien sekä mediataideteosten tuotantoon
- 2) elokuvan eri lajityyppien kehittelyyn

2.2 Tuen myöntämisen ehtoista

Säätiön myöntämän tuotantotuen olennaisia erityisehtoja voimassa olevan tukiohjeiston mukaan ovat muun muassa, että tuotantotukea voivat saada tuotantoyhtiöt, jotka ovat elokuvan Suomen oikeuksien omistajia. Kun tukea myönnetään Suomen osuuteen kansainvälisessä yhteistuotannossa, Suomen rahoitusosuus on suhteutettava sen tuotannolliseen ja taiteelliseen panokseen hankkeessa. Tuotantotuen enimmäismäärä on miljoona euroa.

Ehtoihin sisältyy lisäksi se, että tukea ei voida myöntää televisioyhtiöille tai yhtiöille, joissa televisioyhtiö on osakkaana vähintään 15 prosentin osuudella, eikä valtion, kunnan tai seurakunnan viranomaiselle tai laitokselle, valtioenemmistöiselle yhtiölle tai edellä mainittuihin verrattavalle yhteisölle taikka laitokselle. Tukea ei myöskään voida myöntää sellaista tuotantoa varten, jonka tarkoituksena on jonkin tuotteen, tuoteryhmän tai palvelun taikka niihin verrattavan kohteen markkinointi.

Säätiöstä ja AVEKista myönnettäviin avustuksiin ei sisälly alueellisia ehtoja myönnetyn avustuksen käytöstä, toisin kuin monessa muussa Euroopan maassa.

Säätiöstä myönnettävien tukien tulee EU:n valtiotukisäännösten nojalla perustua kulttuuriin. Elokuvataiteen edistämisestä annetun valtioneuvoston asetuksen (843/2007) mukaan tukea voidaan myöntää sellaisen elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamiseen ja jakeluun, jota pidetään kulttuurituotteena. Elokuvan tai muun audiovisuaalisen tuotan-

non on täytettävä tietyt kriteerit, jotta se voitaisiin katsoa tukikelpoiseksi kulttuurituotteeksi. Kriteereinä asetuksessa ovat:

- Elokuva tai audiovisuaalinen ohjelma muodostaa taiteellisen kokonaisuuden.
- Sen sisältö perustuu kulttuuriarvoihin, joiden alkuperä on kulttuuri-identiteetissä.
- Siihen sisältyy merkittävä luovien tekijöiden ja esittävien taiteilijoiden panos ja kyseisille tekijöille ja taiteilijoille maksettavien palkkojen ja palkkioiden osuus tuotantokustannuksista on merkittävä.

Asetuksen perusteluissa esitetään tulkinta näistä kriteereistä. Kulttuurituotteen viimeinen ehto voidaan tulkita siten, että siihen sisältyy myös tuotantojen alihankintoina ja ostopalveluina maksettavat osuudet. Tuen myöntämistä koskevat päätökset, joissa otetaan huomioon edellä mainittujen kriteerien täyttyminen, perustuvat haettavan hankkeen arviointiin sisällöllisenä, ilmaisullisena ja tuotannollisena kokonaisuutena ja arviointiin siitä, onko hakijalla taiteelliset, ja taloudelliset edellytykset hankkeen toteuttamiseen.

Säätiön päätöksenteossa ei ole käytössä vertaisarviointia. Lopullisen päätöksen tekee säätiön toimitusjohtaja tuotantoneuvojan esittelystä.

2.3 Tuotantojen rahoituksesta

Suomalaisten tuotantoyhtiöiden kansainvälistymishakuisuus on yleistynyt viime vuosina. Suomalaisten tuotantojen ongelmaksi on kuitenkin muodostunut tuotantobudjettien pienuus suhteessa muihin Euroopan maihin. Siten suomalaisten on vaikeaa kilpailla kansainvälisestä yksityisestä rahoituksesta muiden suurin piirtein saman kustannustason maiden kanssa. Yksityisen rahoituksen puuttuessa ja yhteistuotantosopimuksista neuvoteltaessa suomalaiset tuotannot joutuvat pienen kielialueen ongelmien lisäksi kamppailemaan alimitoitettujen tuotantobudjettien vuoksi.

Euroopassa keskimääräinen pitkien näytelmäelokuvien kokonaisbudjetti on Eurimagesin tilastojen mukaan noin 3,5 miljoonaa euroa. Säätiön tukemien elokuvatuotantojen rahoitusta koskevista tilastoista käy ilmi, että kotimaisten pitkien näytelmäelokuvien keskimääräinen kokonaisbudjetti oli noin 1,2 miljoonaa euroa vuosina 2014 ja 2015. Suurin kokonaisbudjetti oli runsaat 1,9 miljoonaa ja pienin noin 250 000 euroa.

Pitkien näytelmäelokuvien yhteistuotannoissa, joissa enemmistötuottaja oli suomalainen tuotantoyhtiö, mediaanibudjetti oli noin 2,5 miljoonaa euroa vastaavana aikana. Yhteistuotannoissa haarukka pienimmän ja suurimman budjetin välillä voi olla erittäin suuri, jopa miljoonia euroja riippuen tuotannon saamasta kansainvälisestä ja muusta kuin säätiön rahoituksesta. Kolmessa kaikista vuosina 2014–2015 tuotetuista yhteistuotannoista, joissa oli suomalainen enemmistötuottaja, oli yli 2,5 miljoonan euron kokonaisbudjetti. Yhteistuotantoja, joissa oli suomalainen enemmistötuottaja, oli noin vuosina kaikkiaan kuusi. Keskimäärin pitkissä näytelmäelokuvissa säätiön tuki muodostaa noin 40 % tuotantojen kokonaiskustannuksista ja kahden viime vuoden aikana enimmillään se on ollut 800 000 euroa ja yhdessä yhteistuotannossa miljoona euroa.

Kansainvälisen rahoituksen osuus säätiön tukemista kotimaisista elokuvista on kahden viime vuoden aikana jäänyt keskimäärin alle 5 %. Suomalaisten enemmistötuottajien yhteistuotannoissa kansainvälisen rahoituksen osuus on vaihdellut 10–77 % välillä ja yhteistuotannoissa, joissa on suomalainen vähemmistötuottaja, kansainvälisen rahoituksen osuus on alimmillaan ollut 88 % ja ylimmillään 96 %. Viimeksi mainituissa yhteistuotannoissa säätiön tuki on vaihdellut 75 000 euron ja 150 000 euron välillä.

Kotimaisten pitkien dokumenttielokuvien kokonaisbudjetit ovat vuosina 2014 ja 2015 olleet korkeimmillaan noin 480 000 euroa ja pienimillään noin 69 000 euroa. Näissä säätiön tuen osuus on saattanut nousta korkeimmillaan yli 71 %.

Sarjamoitoisen fiktion rahoitus poikkeaa pääsääntöisesti edellä mainituista. Kotimaisissa sarjamoitoisissa fiktioissa kokonaisbudjetin suuruuteen vaikuttavat jaksojen määrä ja yhden jakson kesto. Siten kokonaisbudjetin sijasta puhutaan yleisesti minuuttihinnoista.

Vuosina 2014 ja 2015 säätiöstä tukea saaneiden tv-draamojen kokonaisbudjetit ovat vaihdelleet vajaasta 500 000 eurosta kolmeen miljoonaan euroon. Alle 500 000 euron budjetti on poikkeama, ja kolmen miljoonan euron tuotanto on kansainvälinen yhteistuotanto. Edellä mainituista syistä niitä ei ole otettu huomioon keskimääräistä budjettia laskettaessa. Keskimäärin budjetit ovat olleet 1 650 000 euroa ja jaksojen määrä 11 jaksoa. Siten keskimääräinen minuuttihinta, joka on laskettu 44 minuutin mukaan, on ollut 3 409 euroa. Vuosina 2014 ja 2015 säätiön tuki on ollut keskimäärin 118 000 euroa ja sen osuus sarjamoitoisten draamojen rahoituksesta noin 7 %.

Toisin kuin yleensä elokuvia, Suomessa tuotetaan sarjamoitoisia fiktioita usein ilman säätiön tukea. Muiden kuin säätiöstä tukea saaneiden keskimääräinen minuuttihinta samana ajanjaksona on ollut 3 050 euroa.

Taulukko 1. Vuosina 2014–2015 Suomessa tuotettujen pitkien elokuvien rahoituksen keskimääräinen jakautuminen rahoituslähteiden mukaan.

	SES-tuki	Televisio-, teatteri- ja videolevitys	Muu kotimainen rahoitus	Ulkomainen "julkinen" tuki	Kv- osatuottaja	Kv levitys ja muu tuki	Oma rahoitus
Yhteensä 58 pitkää elokuvaa, joista 13 kv- yhteistuotantoja	41 %	20 %	10 %	3 %	3 %	13 %	10 %

3 Kannustinjärjestelmien tarkoituksesta ja tavoitteista eri maissa

3.1 Peruslähtökohtia

Kannustinjärjestelmien yleisenä tavoitteena kaikkialla on vahvistaa samanaikaisesti sekä oman maan audiovisuaalista kulttuuria, rakenteita, osaamista ja kilpailukykyä että maan yleistä kilpailukykyä, vetovoimaa ja eri palvelualueiden elinkeinotoimintaa. Näin lisätään valtion verotuloja houkuttelemalla joko kansainvälisiä yhteistuotantoja tai muita ulkomaisia tuotantoja valmistettaviksi joko kokonaan tai osittain kannustimia tarjoavaan maahan.

Audiovisuaalinen tuotanto on myös yritystoimintaa, jossa pyritään kannattavaan liiketoimintaan. Tuotantoyhtiöt ja niille alihankintana palveluja tuottavat yhtiöt muodostavat yhdessä laajoja ja monialaisia ekosysteemejä. Audiovisuaalisella tuotannolla on myös merkittäviä aluetaloudellisia merkityksiä. Tuotantojen kuvauspaikat saattavat muodostua kiinnostavaksi matkailukohteeksi. Siten alueelle voi syntyä uusia liiketoiminnan ja kasvun mahdollisuuksia. Audiovisuaalista tuotantoa tulee tarkastella aina myös yritystoimintana, jolla on kasvun ja kansainvälistymisen potentiaalia.

Audiovisuaaliset tuotannot ovat työvoimaintensiivisiä. Niissä on yleensä runsaasti määrällisiä avustavia tehtäviä, joilla tuetaan positiivista työllisyyskehitystä, myös matalan kynnyksen työtehtäviin.

Audiovisuaalisten tuotantojen toteuttamisessa yksi tärkeimmistä asioista on varmistaa riittävä rahoitus. Tuotantojen muuttuminen digitaalisiksi on mahdollistanut tuotantojen jakamisen erilaisiin vaiheisiin ja niiden valmistamisen useassa eri paikassa. Erityisesti yhteistuotannoille sekä ulkomaisille ja kotimaisille isojen budjettien tuotannoille on tyyppillistä hakeutua kuvaamaan tuotantoa maihin, joissa nettokustannukset ovat edullisimpia tuotantoyhtiöille ja tuotantoinfrastruktuuri on toimivaa.

Euroopassa julkinen tukijärjestelmä muodostuu yleensä suorasta tuesta, televisioyhtiöiden lakisääteisestä tuesta ja kannustinjärjestelmistä. Useimmissa maissa on yleensä käytössä kaksi edellä mainituista järjestelmistä. Kannustinjärjestelmät, joita Euroopassa vuonna 2016 on 19 eri maassa, ovat aiheuttaneet kilpailua audiovisuaalisista tuotannoista maiden välillä.

3.2 Audiovisuaalisen alan kilpailukyky ja kulttuurin moninaisuus

Audiovisuaalinen ala on muuttunut yhä kansainvälisemmäksi. Kansainvälisyys näkyy tuotantojen rahoituksessa ja jakelussa. Alalla pärjääminen edellyttää jatkuvaa kansainvälistä

vuorovaikutusta. Myös Suomessa yhteistuotannot ovat yleistyneet ja monet suomalaiset elokuvatuotantoyhtiöt suuntautuvat yhä useammin kansainvälisille markkinoille.

Kotimaisista elokuvista ja tv-sarjoista moni on valinnut kuvauspaikakseen maan, jossa on kannustinjärjestelmä. Liettuassa kuvattiin Solar Filmsin Kätilö ja Fisher kingin Border Town.

Audiovisuaalisen kulttuurin elinvoimaisuuteen ja alan kilpailukykyyn vaikuttavat mm. tukijärjestelmän volyymi ja toimivuus, tuotantobudjettien koko, tuotantoinfrastruktuuri, yksityisen rahoituksen investoinnit, kansainväliset yhteydet ja verkostot, monipuolinen tarjonta sekä osaamisen ja koulutuksen taso.

Suomen elokuvakomissiolle saapuneet viimeiset 16 (lokakuu 2015–maaliskuu 2016) tiedustelua kansainvälisen tuotannon kiinnostuksesta kuvata Suomessa ovat keskeytyneet poikkeuksetta siihen, että Suomessa ei ole tarjottavana audiovisuaalisen tuotannon kannustinta.

3.3 Kannustinjärjestelmän vaikutukset

Olsberg SPI:n Euroopan eri kannustinjärjestelmien vaikutuksia koskevan selvityksen¹ mukaan kannustimilla on vaikutuksia audiovisuaalisen tuotantosektorin kokonaisliiketoiminnan kasvuun, työllisyyteen sekä ammattitaidon ja osaamisen kehittymiseen. Kannustimet ovat myös omiaan laajentamaan ja monipuolistamaan audiovisuaalisen alan liiketoimintamalleja, kasvattamaan tuotantojen liikkuvuutta rajojen yli, lisäämään investointeja tuotantoinfrastruktuuriin ja vahvistamaan näin toimialaa.

Suorien ja epäsuorien taloudellisten hyötyjen laskeminen on monimutkaista, eivätkä kaikki maat ole julkaisseet tietoja kannustimien fiskaalisista vaikutuksista. Olsberg SPI:n (2014) mukaan ne maat, jotka ovat tietoja julkaisseet, kertovat kannustimien laajoista positiivisista vaikutuksista.

Ranskassa tammikuussa 2014 julkaistun selvityksen (<http://cnc.fr/web/fr/credit-d-impot-cinema1>) mukaan vuonna 2012 kannustinjärjestelmästä hyötynneen 122 elokuvan kulutuksesta (yhteensä 734,5 miljoonaa euroa) kaikkiaan 91 % tapahtui Ranskassa. Kannustimen kustannuksen ollessa 58,3 miljoonaa euroa oli sen positiivinen kerrannaisvaikutus 12-kertainen.

Iso-Britannian elokuvateollisuuden liikevaihto on Olsberg SPI:n (2014) mukaan kasvanut vuoden 1992 noin 100 miljoonasta punnasta vuoden 2011 yli 1,2 miljardiin puntaan, tuottaen 2,1 miljardin punnan edestä vientituloja.

Islannissa elokuvatuotannon liikevaihto on kasvanut yli 300 % vuodesta 2010 vuoteen 2014 ylittäen nyt 100 miljoonaa euroa. Ulkomaisten (Hollywood) tuotantojen osuus on kasvanut huomattavasti vuodesta 2012. Ulkomaisten tuotantojen osuus kannustimesta on 53 %. Islanti pitää vahvuuksinaan luontoa, korkealaatuisia palveluita ja osaavia ammattilaisia sekä 20 % palautusta. (Lähde: Islannin elokuvatuottajat)

¹ Impact Analysis of Fiscal Incentive Schemes. Supporting Film and Audiovisual Production in Europe. A report by Jonathan Olsberg and Andrew Barnes, Olsberg • SPI, December 2014, European Audiovisual Observatory

Tutkimusten ja maailmalla saatujen kokemusten mukaan kannustinjärjestelmät vahvistavat audiovisuaalista kulttuuria ja toimialaa sekä lisäksi muuta elinkeinotoimintaa ja ylläpitävät niiden alueiden elinvoimaisuutta, joilla tuotantoja toteutetaan. Tuotannoissa käytetään laajasti paikallisia palveluja, matkailun lisäksi myös muiden toimialojen palveluita.

Amerikkalainen tv-sarja Game of Thrones on vahvistanut Pohjois-Irlannin taloutta viimeisen viiden vuoden aikana noin 140 miljoonalla eurolla. Suorat ja välilliset vaikutukset ovat merkittävät. Sarja on tuonut Pohjois-Irlantiin 900 vakituista työpaikkaa ja työllistänyt osaaikaisesti noin 5 700 henkilöä. (Irish Times 27.4.2016)

Audiovisuaalisen tuotannon valmistaminen edellyttää lähes poikkeuksetta kulttuurialan ammattilaisten lisäksi muun muassa ääni- ja kuvauskalusto-, digitaalisen kuvan- ja äänenkäsittely-, rakennus- ja sisustus-, maskeeraus- ja kampaamo-, vaatetus- ja ompelu-, logistiikka- ja kuljetus- sekä ravintola- ja majoituspalveluiden käyttöä. Kannustimen avulla voidaan tarjota uusia työtilaisuuksia erityisesti sellaisille aloille ja alueille, joilla työt ovat sesonkiluonteisia tai työtä on muutoin vähän tarjolla. Kannustin tarjoaa myös erilaisia työtilaisuuksia korkean osaamisen työtehtävistä matalan kynnyksen avustaviin tehtäviin. Näiden kautta voidaan tukea työllistymiskehitystä.

Suomessa toimivat alueelliset elokuvakomissiot ovat laskeneet elokuvatuotantojen vaikutuksia aluetaloudelle ja alueiden näkyvyydelle. Taloudellisen hyödyn ja paikallisen työvoiman työllistämisen lisäksi elokuvatuotannot tuovat piristysruiskeen paikalliselle palveluliiketoiminnalle.

- Kesällä 2014 Turun seudulla kuvattu Tyttökuningas kulutti suoraan 1,1 miljoonaa euroa ja välilliset vaikutukset mukaan lukien n. 2,6 miljoonaa euroa, toteutti 187 kuvauspäivää, työllisti 220 ammattilaista ja 80 harjoittelijaa, majoitusöiden määrä oli yhteensä 4 000 hotelleissa ja 4 000 asunnoissa.

- Kesällä 2014 kuvattiin Lapissa intialainen Bollywood-elokuva Shamitabh varsinaisen matkailusesongin ulkopuolella. Lapland Hotelsien hotelli avattiin tuotantoa varten, ja majoitusöiden lukumäärä oli yhteensä 177.

- Lapissa maaliskuussa 2016 kuvattu kiinalainen tv-reality sarja, We are in Love, Jiangsu TV jätti Lappiin suoraa tuloa 300 000 euroa, työllisti 10 paikallista opasta 2 viikoksi, toi 600 majoitusyötä. Sarjan odotettu katsojamäärä parhaimmillaan on 950 miljoonaa katsojaa/jakso (tv- ja netti levitys).

4 EU:n valtiontukisäännökset

EU:n valtiontukisäännökset ovat osa EU:n kilpailupolitiikkaa. Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät jäsenvaltioiden yrityksille myöntämät tuet vääristä kohtuuttomasti kilpailua.

Valtiontukisääntely perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artiklaan. Valtiontuen määritelmä perustuu SEUT 107 artiklan 1 kohtaan:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

Artiklasta on johdettu neljä kriteeriä, joiden kaikkien tulee täytyä samanaikaisesti, jotta toimenpide katsottaisiin valtiontueksi:

- 1 julkisia varoja kanavoidaan yritykseen/taloudelliseen toimintaan
- 2 toimenpide on valikoiva
- 3 toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa (kilpailukriteeri)
- 4 tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan (kauppakriteeri)

Audiovisuaalisten tuotantojen kannustinjärjestelmät täyttävät kiistatta SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaiset valtiontuen kriteerit. Kyseessä on selkeästi julkisten varojen kanavoiminen taloudelliseen toimintaan. Tuen valikoivuutta koskevaa kriteeriä on tulkittu siten, että käytännössä vain yleisesti kaikkia yrityksiä koskevat talous-, vero- tai yhteiskuntapolitiittiset toimenpiteet jäävät sen perusteella valtiontukisääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Kilpailukriteerin on soveltamiskäytännössä katsottu täyttyvän käytännössä lähes aina, kun on kyse taloudellisen toiminnan tukemisesta. Myös kauppakriteeriä on tulkittu laajentavasti niin, että sen perusteella soveltamisalan ulkopuolelle voivat käytännössä jäädä vain tuet, joilla on korostuneen paikallinen luonne.

Kun toimenpide täyttää valtiontuen kriteerit, lähtökohtana on, että jäsenvaltion tulee tehdä tukiohjelmasta tai yksittäisestä tuesta ilmoitus etukäteen komissiolle. Komissio arvioi, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Jäsenvaltio ei saa panna tukitoimenpidettä täytäntöön ennen kuin menettelyssä on annettu lopullinen päätös.

Keskeinen seikka arvioitaessa kannustinjärjestelmän soveltuvuutta yhteismarkkinoille on kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen tarkoitettuja tukia koskeva erityissäännös SEUT 107 artiklan 3 kohdan d alakohdassa. Tällaisia tukia voidaan pitää sisämarkkinoille

soveltuvina, jos tuki ei muuta kaupankäynnin ja kilpailun edellytyksiä unionissa yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla.

Komissio on antanut tiedonannon elokuville ja muille audiovisuaalisille teoksille myönnettävästä valtiontuesta (2013/C 332/01). Komissio noudattaa tiedonannon mukaisia suuntaviivoja, kun se arvioi siinä tarkoitettujen tukien soveltuvuutta yhteismarkkinoille.

Velvollisuudesta ilmoittaa valtion tuki etukäteen komissiolle on kuitenkin eräitä merkittäviä poikkeuksia. Vähämerkityksellisistä eli de minimis -tuista ei tarvitse tehdä ilmoitusta tai raportointia komissiolle. Samalle yritykselle myönnettävät de minimis - tuet eivät voi ylittää 200 000 euroa/yritys kolmen verovuoden aikana. Kannustinjärjestelmissä myönnettävät tuet ovat yleensä selvästi suurempia, joten niitä ei voida toteuttaa de minimis -tukena.

Toinen merkittävä poikkeus ennakoilmoitusvelvollisuudesta on niin sanottu yleinen ryhmäpoikkeusasetus (komission asetus 651/2014 EU tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti). Asetuksella on yleisesti vapautettu tietyt edellytykset täyttävät tukimuodot ennakoilmoitusvelvollisuudesta, koska ne katsotaan yhteismarkkinoille soveltuviksi SEUT 107 artiklan 3 kohdan nojalla. Ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla myönnettyistä tuista raportoidaan komissiolle yhteenvetotiedot jälkikäteen ja komissio valvoo tukia jälkivalvontana.

1.7.2014 voimaan tullessa uudessa ryhmäpoikkeusasetuksessa asetuksen soveltamisalan piiriin tulivat myös audiovisuaalisten teosten edistämiseen tarkoitetut tukiohjelmat (54 art.). Jotta tukiohjelma voitaisiin toteuttaa ryhmäpoikkeusasetuksen nojalla, sen tulee täyttää sekä 54 artiklan mukaiset tukimuotokohtaiset edellytykset että asetuksen 1 – 12 artiklassa säädetyt yleiset soveltamisedellytykset.

54 artiklan mukaiset edellytykset:

- Artiklan soveltamisala kattaa tukiohjelmat Av-teosten käsikirjoittamisen, kehittämisen, tuotannon, levityksen ja myynninedistämisen tukemiseksi
- Tuki on suunnattava kulttuurituotteille. Jäsenvaltiolla on oltava tehokas menettely tuotteen luokitteluun kulttuurituotteeksi.
- Tukea voidaan myöntää
 - Tukena av-teosten tuotantoon (tukikelpoisia tuotannosta aiheutuvat kokonaiskustannukset)
 - Tuotantoa edeltävän vaiheen tukena (tukikelpoisia käsikirjoittamisesta ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset) ja
 - Levitystukena (tukikelpoisia levittämisestä ja myynninedistämistä aiheutuvat kustannukset)
- Jos asetetaan varojen käytölle aluesidonnaisuuksia (territorial spending obligation), vaihtoehtoina:
 - Jäsenvaltio saa edellyttää, että enintään 160 % tuesta käytetään jäsenvaltion alueella tai
 - Tuki tietyn av-teoksen tuotantoon lasketaan osuutena tuotantotoimien menoista tuen myöntävässä jäsenvaltiossa

- Jos jäsenvaltio voi edellyttää tuotantotoiminnan vähimmäistasoa alueella, edellytettävä taso ei saa kuitenkaan kummassakaan tapauksessa olla yli 50 % kokonaistuotantobudjetista. Lisäksi niiden menojen enimmäismäärä, joihin voidaan soveltaa aluesidonnaisuutta, on 80 % kokonaistuotantobudjetista
- Tuki-intensiteetin yläraja:
 - Pääsääntö 50 %
 - Yhteistuotannoissa 60 %
 - Vaikeissa audiovisuaalisissa teoksissa 100 %
 - Tuotantoa edeltävän vaiheen tuessa 100 %; otetaan huomioon koko tuotannon tuki-intensiteettiä laskettaessa
 - Tuki-intensiteetin laskentatavasta on säännöksiä RPA:n 7 artiklassa
 - Vaikeiden audiovisuaalisten teosten määritelmä: esimerkiksi lyhytelokuvat, ensimmäistä tai toista elokuvaansa työstävien ohjaajien elokuvat, dokumenttielokuvat, pienen budjetin elokuvat tai muulla tavoin kaupallisesti vaikeat työt. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti on kunkin jäsenvaltion tehtävä määritellä vaikea audiovisuaalinen teos omien kansallisten muuttujensa mukaisesti. Elokuvat, joiden ainoa alkuperäinen versio esitetään alueeltaan, väestöltään tai kielialueeltaan rajallisen jäsenvaltion virallisella kielellä, voidaan tässä yhteydessä katsoa vaikeiksi audiovisuaalisiksi teoksiksi. Siten esim. suomen- ja ruotsinkieliset elokuvat on katsottu vaikeiksi audiovisuaalisiksi teoksiksi, jolloin tuki-intensiteetin yläraja on 100 %.
- Ei saa varata tiettyihin tuotantotoimiin tai tuotantoarvoketjun yksittäisiin osiin
- Ei saa rajata oman valtion kansalaisiin
- Ei saa edellyttää kansallisen kauppaoikeuden mukaisesti perustetun yrityksen asemaa

Ryhmäpoikkeusasetuksen yleisiä soveltamisedellytyksiä:

- Ei sovelleta tukeen vaikeuksissa oleville yrityksille (määritelty asetuksessa)
- Tukiohjelmassa on nimenomaisesti suljettava pois tuen maksaminen sellaiselle yritykselle, joka ei ole palauttanut tukea, jonka komissio on määrännyt takaisinperittäväksi valtioneuvoston vastaisena ("Deggendorf-sääntö")
- Tuen myöntämisen ehtona ei saa olla, että tuensaajan päätoimipaikka on tukea myöntävässä jäsenvaltiossa tai että tuensaaja pääasiallisesti sijoittautunut sinne. Voidaan kuitenkin edellyttää, että tuensaajalla on tuen maksamisajankohtana toimipaikka tai sivuliike tuen myöntävässä jäsenvaltiossa
- Tuen myöntämisen ehtona ei saa olla, että tuensaaja käyttää kotimaisia tuotteita tai palveluita
- Tuen läpinäkyvyys: tuen tarkka määrä on pystyttävä laskemaan etukäteen ilman riskinarviointia. Avustuksen muodossa annettava tuki katsotaan aina läpinäkyväksi
- Tuen kannustava vaikutus: perusedellytyksenä on hakemuksen jättäminen ennen hankkeen "töiden aloittamista"
- Tukiohjelman kynnysarvot: audiovisuaalisia teoksia edistävä tukiohjelma voi olla enintään 50 miljoonaa euroa vuodessa – suuremmista tukiohjelmista tehtävä komissiolle ennakoilmoitus
- Eri tukien kasautumissäännöt – valtiontuen kokonaismäärä toimintaan, hankkeeseen tai yritykselle on otettava huomioon ilmoituskynnysarvoja ja tuki-intensiteettiä laskettaessa

Avoimuusvelvoite (voimaan 1.7.2016)

- Tiedot suurista yli 0,5 miljoonan euron yksittäisistä tuista on julkaistava keskitetyllä verkkosivustolla

Heinäkuun alussa 2017 tulee voimaan uusi laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Lain mukaan tukiviranomaisen on pyydettävä yritystuki-neuvottelukunnan lausunto siitä, täyttääkö suunniteltu tukiohjelma valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava. Lisäksi tukiviranomainen voi pyytää lausunnon siitä, täyttääkö tuki lain 3–5 §:ssä määritellyt hyvän tuen edellytykset. Neuvottelukunnan lausunto ei ole sitova.

5 Kannustinjärjestelmät muissa Euroopan maissa

Euroopan maissa on käytössä kolme erilaista kannustinjärjestelmää, joiden pääpiirteet ovat seuraavat:

Tax shelter (verovähennys) -mallissa tuki toteutetaan verojärjestelmän puitteissa. Mallissa yksittäisten investoijien (joko yksityishenkilöt tai yritykset) panostukset audiovisuaaliseen tuotantoon ovat verovähennyskelpoisia. Tehdystä investoinnista voi syntyä pitkällä aikavälillä tuottoja, jotka puolestaan ovat veron alaista tuloa ko. investoijalle.

Tax credit (verohyvitys) -mallissa tuki toteutetaan niin ikään verojärjestelmän puitteissa. Tässä järjestelmässä tuottaja saa verotuksen kautta osittaisen hyvityksen määräytyistä audiovisuaalisen tuotannon kuluista. Tuottaja voi vähentää myönnetyn hyvityksen omassa verotuksessaan. Jos verovähennysoikeus ei riitä, maksetaan erotus tuottajalle rahana.

Cash rebate (maksuhyvitys) -malli muistuttaa paljolti edellä esiteltyä verohyvitysmallia, mutta siinä hyvitys tuotantokustannuksista maksetaan hyvityksenä toteutuneiden kustannusten perusteella jälkikäteen tuottajan tilille. Järjestelmä toteutetaan siten verojärjestelmän ulkopuolella.

Euroopassa oli Olsberg SPI:n (2014) mukaan 26 erilaista kannustinjärjestelmää 17 eri maassa vuoden 2014 lopussa. Viimeisimpinä Norja ja Serbia ovat käynnistäneet omat järjestelmänsä vuonna 2016.

Vanhin kannustinjärjestelmä on ollut olemassa Ranskassa jo 30 vuotta. Myös Irlannin ja Islannin mallit ovat syntyneet jo 90-luvun lopulla. Suurin osa 90-luvun lopulla ja 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä syntyneistä kannustinjärjestelmistä ovat verohyvitysmalleja. Esimerkiksi yksin Ranskaan on perustettu neljä erilaista verohyvitysmallia alkuperäisen verovähennysmallin rinnalle.

Sen sijaan uusimmista, vuosien 2010 – 2016 aikana käyttöönotetuista järjestelmistä suurin osa on maksuhyvitysmalleja. Nykyään käytössä olevista tukijärjestelmistä kuusi on verovähennysmallia, 11 verohyvitysmallia ja 11 maksuhyvitysmallia.

Näiden perusmallien sisällä eri maissa käytössä olevat kannustimet poikkeavat kuitenkin monessa suhteessa toisistaan mm. soveltamisalan, hyvityksen määrän, hyväksyttävien kulujen ja tukitasojen suhteen.

Malleja on myös kehitetty ja laajennettu eri maissa vuosien mittaan saatujen kokemusten ja syntyneiden tarpeiden mukaan. Esimerkiksi Isossa Britanniassa kannustin laajennettiin koskemaan videopelejä vuonna 2014, ja Irlannissa alkuaan verovähennysmalli muutettiin verohyvitysmalliksi vuoden 2015 alusta.

Eri maiden kannustinjärjestelmiä tarkasteltaessa on tärkeää ottaa huomioon, että ne on luotu kunkin maan omiin tarkoituksiin ja tavoitteisiin osana maan muuta audiovisuaalista

rahoitus- ja tuotantokenttää. Niiden juridiset ja hallinnolliset rakenteet vaihtelevat, niitä käsitellään osana kulttuuri- tai elinkeinopolitiikkaa ja niiden toimeenpano vaihtelee maittain.

Muista pohjoismaista Ruotsissa ja Tanskassa ei ole olemassa erillisiä kannustinjärjestelmiä. Ruotsissa ja Tanskassa audiovisuaalisten teosten tuotannon rahoituspohja on kuitenkin erittäin vahva, ja ala on elinvoimainen. Ruotsiin on syntynyt hyvin vahva alueellisten tuotantokeskusten ja -rahastojen verkosto. Tanskassa taas sekä elokuvatuotantojen että sarjamoitoisten fiktioiden rahoitus on turvattu useampivuotisilla erillisillä parlamentaarisilla sopimuksilla.

Esimerkkejä verovähennysmallista:

Belgian monimutkaiseksi mutta taloudellisesti mielenkiintoiseksi osoittautunut verovähennysmalli on ollut toiminnassa vuodesta 2003 ja sitä uudistetaan paraikaa. Tuottaja voi parhaimmillaan saada 40 - 50 % palautuksen.

Irlannin jo vuodesta 1997 käynnissä ollut malli on muutettu 32 %:n verohyvitykseksi vuoden 2015 alusta. Muutos on osoittautunut onnistuneeksi ja on houkuttellut maahan merkittäviä kansainvälisiä tuotantoja. Kannustimen kokonaisvolyymiksi arvioidaan noin 45 miljoonaa euroa.

Liettuan verovähennysjärjestelmä on käynnistetty vuonna 2014. Kannustin tarjoaa 20 % vähennyksen hankkeeseen investoiville yrityksille. Järjestelmää ylläpitää Liettuan elokuva-keskus.

Esimerkkejä verohyvitysmallista:

Ranskassa toimii neljä erilaista verohyvitysmallia, joista elokuville suunnattu malli on kohdistettu kotimaisille tuotannoille tai yhteistuotannoille. Tässä maksimi verohyvytys on 4 miljoonaa euroa tuotantoa kohti. Vastaava järjestelmä on olemassa myös kotimaisille tv-tuotannoille sekä videopeleille. Lisäksi kansainvälisille tuotannoille on olemassa oma erillinen järjestelmä, jossa maksimihyvytys on 20 miljoonaa euroa. Kannustimia hallinnoivat SOFICA (les sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel) ja CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée).

Italian verohyvitysmallissa verohyvytys on 15 % kansallisille tuotannoille ja 25 % ulkomaisille tuotannoille.

Espanjan järjestelmässä verohyvytys on 20 % miljoonaan euroon asti, jonka jälkeen verohyvytys laskee 18 % jäljelle jäävältä osuudelta.

Ison Britannian malli on ollut voimassa vuodesta 2007. Siinä verohyvytys on 20 %. Hyvytys lasketaan 80 %:sta UK:ssa käytetyistä hyväksytyistä kuluista, joiden tulee olla vähintään 10 % tuotannon kokonaisbudjetista. Järjestelmä on laajennettu koskemaan myös tv-sarjoja ja animaatioita vuonna 2013 ja videopelejä vuonna 2014. Järjestelmää hallinnoi Ison Britannian elokuvainstituutti (BFI).

Esimerkkejä maksuhyvitysmallista:

Itävallan malli julkistettiin 2010. Hyvitys on 25 % hyväksytyistä kuluista ja järjestelmän kokonaisbudjetti on 7,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Kroatiassa on yksi Euroopan uusimmista järjestelmistä, jossa hyvitys on 20 % ja kokonaisbudjetti 2,5 miljoonaa euroa vuodessa. Järjestelmää hallinnoidaan Kroatian audiovisuaalisessa keskuksessa.

Saksan nykyinen järjestelmä on ollut voimassa vuodesta 2007 ja sitä ylläpitää Saksan elokuvainstituutti (Federal Film Board (FFA)). Hyvitys on 20 %, maksimissaan 4 miljoonaa euroa hanketta kohti, mutta voi nousta 10 miljoonaan euroon, jos vähintään 35 % hankkeen kokonaiskuluista on kulutettu Saksassa. Vähintään 25 % kokonaisbudjetista tulee käyttää Saksassa. Järjestelmän kriteerit tukevat kansallisten tuotantojen pääsyä järjestelmän piiriin. Järjestelmän kokonaisbudjetti on 70 miljoonaa euroa vuodessa.

Islannin kannustinjärjestelmä on ollut olemassa jo vuodesta 1999. Hyvitys nostettiin vuonna 2009 14 %:sta 20 %:iin. Hakemukset käsitellään paikallisen työ- ja elinkeinoministeriön alaisessa komiteassa, valtionvarainministeriöstä hoidetaan maksatus.

Hollannin uusi kannustinjärjestelmä käynnistettiin 2014 ja sen hyvitys on 30 % ja kokonaisbudjetti 19,4 miljoonaa euroa vuodessa. Vuoteen 2007 asti Hollannissa oli voimassa verovähennysmalliin perustuva tukijärjestelmä.

6 Kannustinmallien arviointia

Työryhmä on arvioinut edellä kuvattuja Euroopassa yleisimmin käytössä olevia kannustinjärjestelmän malleja Olsberg SPI:n raportin (2014) perusteella sekä työryhmän asiantuntijajäseniä kuulemalla.

Verovähennysmallin hyvinä puolina pidetään muun muassa sitä, että se kannustaa yksityisten sijoittajien kiinnostusta audiovisuaalisiin tuotantoihin ja siten vahvistaa niiden rahoituspohjaa. Lisäksi se kasvattaa tuotantoon käytettävissä olevaa rahoitusta jo ennen kuvausten alkamista ja siten helpottaa tuotantoyhtiöiden kassavirtaa, joka on usein ongelma pienissä tuotantoyhtiöissä. Sen kustannukset eivät näy menoerinä valtion talousarviossa. Toisaalta se vähentää suoraan järjestelmästä syntyviä verotuloja, mutta lisää välillisesti syntyviä kerrannaisvaikutuksia.

Mallin kielteisiin puoliin katsotaan kuuluvan se, että se edellyttää yksityisten tahojen sijoituksia. Suomessa audiovisuaalisiin tuotantoihin sijoittavia yksityisiä sijoittajia on niukasti. Järjestelmää pidetään monimutkaisempana kuin kahta muuta mallia. Lisäksi sen läpinäkyvyyttä vähentää se, että siihen liittyy usein väliportaita ja monimutkaisia rahoitusjärjestelyitä. Osa taloudellisesta hyödystä jää väliportaille eikä audiovisuaalisen alan tuotantoyhtiöille. Myös tuottajan kannalta malli on monimutkainen ja edellyttää erityisosaamista, erityisesti rahoitusjärjestelyjen kannalta.

Sitä käyttävät maat ovat todenneet, että se lisää verojärjestelmän monimutkaisuutta ja kaventaa veropohjaa. Suomen kannalta tarkasteltuna se toisi verojärjestelmään kokonaan uudenlaisen veroetuuden.

Verohyvitysmallin hyviin puoliin luetaan se, että hyvityksen saaminen on suoraan suhteessa palveluiden käyttöön. Sitä käytetään yleisesti maissa, joissa muukin audiovisuaalisten tuotantojen julkinen rahoitus perustuu erilaisiin veropohjaisiin järjestelmiin. Samoin kuin verovähennysmallissa tämänkään järjestelmän kustannukset eivät näy valtion talousarviossa menoina. Sen haittapuolena voidaan pitää sitä, että se myös vähentää suoraan järjestelmästä syntyviä verotuloja. Koska kannustimia yleisesti pidetään taloudellisesti hyödyllisinä, lasketaan hyödyksi silloin järjestelmästä välillisesti syntyvät kerrannaisvaikutukset.

Muita sen kielteisiä puolia on se, että se lisää verojärjestelmän monimutkaisuutta ja kaventaa veropohjaa. Tuottajan kannalta haittapuolena on, että hyvitys maksetaan (yleensä) jälkikäteen, mikä edellyttää lyhytaikaista rahoitusta tuotannon ajaksi.

Suomen näkökulmasta tarkasteltuna veropohjaiset kannustimet eivät ole suotavia, sillä Suomessa kartetaan uusia verotukseen sisältyviä erityisjärjestelyjä, kuten vähennysoikeuksia.

Maksuhyvitysmallia pidetään yksinkertaisimpana ja läpinäkyvänä. Sen muihin hyviin puoliin luetaan se, että hyvityksen saaminen on suoraan suhteessa palveluiden käyttöön. Järjestelmän yksinkertaisuus on saanut joitakin Euroopan maita siirtymään maksuhyvitysmalliin aikaisemman veropohjaisen mallin sijasta. Tuottajan kannalta haitalliseksi voidaan

laskea se, että hyvitys maksetaan (yleensä) jälkikäteen, mikä edellyttää lyhytaikaista rahoitusta tuotannon ajaksi.

7 Työryhmän perustelut ja ehdotukset

Työryhmä on arvioinut Euroopassa toimivia kannustinjärjestelmiä. Arvioinnissa on käsitelty niiden hyviä ja huonoja puolia, niistä saatavia mahdollisia hyötyjä audiovisuaalisen kulttuurin ja koko toimialan vahvistamiseen, osaamisen lisääntymiseen, työllisyyden kasvuun, kansainvälisen vuorovaikutuksen kehittymiseen, maan eri alueiden elinvoimaisuuteen ja yleiseen taloutta elvyttäviin vaikutuksiin.

7.1 Perustelut kannustinjärjestelmälle

Kannustinjärjestelmän tarkoituksena on toimia sekä yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen että audiovisuaalisen kulttuurin kehittymisen välineenä. Sen avulla pyritään lisäämään alueellista taloudellista toimeliaisuutta, kansainvälistä kiinnostusta alueeseen vahvistamaan erilaisten verkostojen toimintaa.

Tuotannoissa käytetään runsaasti alihankintayrityksiä laajasti eri toimialoilta. Kokemuksen mukaan erityisesti korostuvat matkailun, logistiikan ja rakentamisen palvelut. Kansainväliset verkostot ja asiakkuudet mahdollistavat kotimaisten palveluyritysten uudistumisen ja toisaalta myös palvelujen markkinoinnin trendikehityksen. Työryhmä katsoo, että kannustin synnyttäisi näille aloille uusia yrityksiä, toisi investointeja ja työpaikkoja audiovisuaalista sektoria tukeville toimialoille. Nämä tarjoavat uusia työtilaisuuksia erityisesti sellaisille aloille ja alueille, joilla työt ovat sesonkiluonteisia tai työtä on niukasti tarjolla. Kannustin lisäisi työtilaisuuksia myös korkean osaamisen tehtävistä matalan kynnyksen avustaviin tehtäviin.

Audiovisuaalisten tuotantojen digitalisoitumisen myötä tuotannot käyttävät yhä enenevässä määrin digitaalisia kuvan ja äänen tuotantopalveluita. Nämä palvelut ovat Suomessa kehittyneitä, sillä niiden koulutukseen on panostettu, ja viime vuosina kasvanut peliala on ottanut palvelut käyttöönsä. Palveluihin liittyvä osaaminen on hyödynnettävissä myös erilaisiin verkkopalveluihin tai digitaalisiin ratkaisuihin muilla toimialoilla. Tämä palveluiden ulottuminen laajasti muille toimialoille synnyttää uusia kasvun ja kansainvälistymisen mahdollisuuksia.

Elokuva on vahva brändirakentamisen väline. Suomelle on tärkeää ulkomaisten investointien ja pääomasijoittamisen näkökulmasta näkyä kansainvälisesti osaavana, turvallisena, toimivana yhteiskuntana ja yrittäjyysympäristönä. Kannustimen avulla on laajemmat mahdollisuudet vahvistaa Suomen näkyvyyttä ja brändiä maailmalla.

Kannustimella on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia sekä audiovisuaalisen alan työllisyyteen, osaamiseen ja viennin kehittymiseen että elinkeinoelämän virkistymiseen ja maan eri alueiden elinvoimaisuuteen. Kannustimeen sijoitetun valtion rahoituksen on arvioitu

maksavan itsensä takaisin tuotantomäärien kokonaiskasvun ja taloudellisten kerrannaisvaikutusten myötä.

Kannustimen arvioidaan kasvattavan tuotantomääriä ja siten tuovan uusia työpaikkoja toimialalle, joka on erittäin työvoimaintensiivinen. Suomessa noin 70 % tuotantojen kustannuksista on työvoimakustannuksia. Vuonna 2015 Suomessa säätiön rahoittamien elokuvien kokonaisbudjetit olivat yhteensä noin 42 miljoonaa euroa. Lukuun eivät sisälly sarjamuotoiset fiktiot. Suomen tilannetta koskevan selvityksen² mukaan kannustin voisi parhaimmillaan tarkoittaa tuotantomäärien kaksinkertaistumista kahdessa - kolmessa vuodessa, eli yli 80 miljoonaan euroon.

Audiovisuaalisen tuotantomäärien kasvu parantaisi toimialan kehittymistä ja lisäisi työtilaisuuksia eri puolilla Suomea, sillä kansainväliset tuotannot kuvataan siellä, mistä löytyvät sopivat kuvauspaikat ja toimivat palvelut. Maakuntien tuotantoyhtiöt toimivat palvelutuotantoyrityksinä erityisesti kansainvälisissä tuotannoissa.

Kannustimen tavoitteena on pienellä panostuksella vauhdittaa kasvuhakuisen ja kasvukykyisen alan kansainvälistymistä ja osaamisen monipuolistumista. Nykyisin Suomi menettää lähes jokaisen tänne yhteyttä ottaneen kansainvälisen tuotannon kannustimen puuttuessa. Vuosittain tiedustelija alueellisiin elokuvakomissioihin tulee 20 – 30. Lisäksi kannustin mahdollistaisi suurten kotimaisten tuotantojen valmistamisen Suomessa. Viime vuosina useat isot tuotannot on kuvattu Suomen ulkopuolella maissa, joissa on tarjolla kannustinjärjestelmä.

Lisäksi kannustimella on vaikutuksia muun muassa audiovisuaalisen alan ammattilaisten ja alan palveluyritysten kansainvälisen osaamisen kehittymiseen. Kansainvälisten tuotantojen saaminen Suomeen vahvistaisi alan osaamista ja lisäisi suomalaisten alan ammattilaisten mahdollisuuksia kansainväliseen verkottumiseen. Nämä puolestaan helpottaisivat suomalaisen audiovisuaalisen alan vientipyrkimyksiä.

Työryhmä katsoo, että Suomen perustettava kannustinjärjestelmä vahvistaisi suomalaisen audiovisuaalisen kulttuurin elinvoimaisuutta, osaamista, toimialan työllisyyttä, uusiutumiskykyä ja kansainvälistä vuorovaikutusta, lisäisi maan eri alueiden elinvoimaisuutta ja taloudellista toimeliaisuutta sekä tuottaisi positiivista kierrettä muille toimialoille, kuten digitaaliseen palvelutoimintaan, matkailuun ja logistiikkapalveluihin. Lisäksi kannustinjärjestelmän tavoitteena olisi tehdä Suomesta kilpailukykyinen kuvauspaikka niin kansainvälisille kuin kotimaisille audiovisuaalisille tuotannoille sekä laajentaa kotimaisten tuotantojen rahoituspohjaa.

Työryhmä toteaa, että nykyinen Suomen elokuväsäätiön kautta myönnettävä julkinen tuki on tarkoitettu monipuolisen audiovisuaalisten sisältöjen ja kulttuurin edistämiseen. Nykyisten käytettävissä olevien määrärahojen kohdentaminen lisääntyvässä määrin kansainvälisiin yhteistuotantoihin ja sarjamuotoisiin fiktioihin ei yksin vahvistaisi audiovisuaalista kasvuhakuista alaa ja sen vientipyrkimyksiä. Pelkästään säätiön tukijärjestelmää muuttamalla tai määrärahoja lisäämällä ei myöskään saataisi houkutelua kansainvälisten tuotantojen kuvauksia Suomeen.

Lisäksi työryhmä toteaa, että kannustin yhtenä audiovisuaalisten tuotantojen tukijärjestelmän osana ei ole ristiriidassa olemassa olevan järjestelmän kanssa. Kannustin ei ole tarkoitettu ensisijaisesti ratkaisuksi audiovisuaalisten tuotantojen kotimaisen rahoitusrakenteen mahdollisiin puutteisiin. Työryhmän ehdottamassa mallissa kannustin ei yleensä muodostuisi päällekkäiseksi tueksi säätiöstä tukea saaville tuotannoille. Työryhmä koros-

2 Blueprint for a New Fiscal Incentive for Finland. A research report submitted by Olsberg • SPI, 17.11.2015

taa, että kannustimen ei myöskään tule vaikuttaa vähentävästi nykyisiin tuotantotuen vuotuisiin määrärahoihin.

Suomen vahvuudet ja mahdollisuudet erottua muista kannustimia tarjoavista maista

Suomessa on korkeasti koulutettu audiovisuaalisen alan ammattikunta. Olsberg SPI:n (2015) mukaan Suomen tuotantohenkilöstö ja -infrastruktuuri ovat alihyödynnettyjä. Suomessa on vahvoja erityisosaamisen alueita, kuten digitalisoituneessa tuotantoympäristössä yleistynyttä digitaalisen kuvan, äänen ja tehosteiden käyttöön liittyvää ammattitaitoa.

Suomen vahvuuksiin kuuluvat myös runsas erämaaluonto kaupunkikeskittymien ja taajamien läheisyydessä, laajat järviolueet, saaristo, Lapin tunturit, kaikkina vuodenaikoina hyvin toimivat olosuhteet, valtakunnallisesti toimiva tieverkosto, toimiva hallinto, hyvä kielitaito sekä matkailu- ja majoituspalveluiden valtakunnallinen kattavuus. Näiden voidaan olettaa tuovan lisäarvoa mahdollisuuteen houkuttaa ulkomaisia tuotantoja Suomeen.

Vaikutukset audiovisuaaliseen alaan

Kannustimen ennakoidaan kasvattavan tuotantomääriä ja siten tuovan uusia työpaikkoja toimialalle. Ulkomaisten tuotantojen saaminen Suomeen edistäisi alan kansainvälistä verkostoitumista, osaamisen monipuolistumista ja lisäisi yhteistuotantojen määrää. Nämä puolestaan helpottaisivat suomalaisen audiovisuaalisen alan vientipyrkimyksiä.

Erityisen tärkeänä pidetään sitä, että kannustin vähentäisi suomalaisten tuottajien suurten tuotantojen siirtämistä toteutettavaksi muissa maissa. Tällä tavalla aineettoman pääoman vuotoa muualle voitaisiin välttää. Tämä lujittaisi audiovisuaalista kulttuuria ja sen jatkuvuutta Suomessa.

Audiovisuaalisten tuotantojen määrän kasvu parantaisi toimialan kehittymistä eri puolilla Suomea. Nykyisin kotimaiset pitkien näytelmäelokuvien tuotannot ja sarjamuotoiset draamat kuvataan usein pääkaupunkiseudulla matka-, majoitus- ja päivärahakustannusten minimoimiseksi. Dokumenttielokuvat kuvataan niiden aiheen vaatimassa paikassa. Sen sijaan kansainväliset tuotannot kuvataan siellä, mistä löytyvät sopivat kuvauspaikat ja toimivat palvelut. Erityisesti kansainväliset tuotannot vahvistaisivat maakunnissa toimivien tuotantoyhtiöiden kannattavuutta, sillä niiden palveluita hyödynnetään kansainvälisissä tuotannoissa.

Vaikutukset matkailualaan ja Suomen julkisuuskuvaan

Kannustinjärjestelmällä on sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia matkailualaan. Suoria vaikutuksia syntyy majoitus-, ravitsemus- ja kuljetus sekä liikennepalveluiden käytöstä. Kansainvälisesti keskikokoinen kuvausryhmä (70 henkilöä) tarvitsee viikon kuvauksiin 490 yöpymistä, lähes 1000 ateriala sekä erinäisiä kuljetuksia. Näiden lisäksi ryhmän jäsenet käyttävät kuvausalueella muita palveluita vapaa-ajallaan.

Välillisiin vaikutuksiin liittyy se, että matkailun arvioidaan lisääntyvän niillä paikkakunnilla, joilla elokuvia ja sarjamuotoisia fiktioita on kuvattu. Muiden maiden kokemukset viittaavat tämän tyyppiseen kehitykseen. Suomessa ei toistaiseksi ole erityisesti panostettu laajamittaisen elokuvamatkailun kehittämiseen. Muualla maailmassa on myönteisiä kokemuksia elokuvien ja sarjamuotoisten fiktioiden käytöstä uusien matkailutuotteiden markkinoinnissa ja palveluiden kehittämisessä.

Kannustin parantaisi Suomen julkisuuskuvaa ja lisäisi kansainvälistä näkyvyyttä, jotka voivat hyödyttää erityisesti matkailualaa. Elokuva ja sarjamuotoinen fiktio ovat voimakkaita brändin rakentamisen välineitä. Tarinoiden kautta suomalainen maisema, puhdas ja turvallinen luonto sekä yhteiskunnan toimintatavat voidaan tehdä kansainvälisesti tunnetuiksi. Tarinoilla ja kuvilla voidaan välittää Suomen erityispiirteitä maailmalle. Maakuvalla on matkailun lisäksi merkitystä myös ulkomaisten investointien ja pääomien sijoituksia koskevissa päätöksissä.

Brittiläisen tutkimuksen (The Rise of Destination Marketing Through Movies and TV) mukaan 40 miljoonaa turistia vuonna 2012 valitsi ensisijaisesti matkakohteekseen maan tai alueen, jossa joku heidän näkemänsä elokuva tai tv-sarja oli kuvattu. Tutkimuksessa haastatelluista turisteista kymmenen prosenttia mainitsi päätökseen matkakohteesta johtuvan jostain elokuvasta.

Vaikutukset muihin toimialoihin ja yleiseen taloudelliseen toimeliaisuuteen

Kannustinten taloudelliset vaikutukset heijastuvat matkailualan lisäksi myös muille toimialoille. Kannustin synnyttäisi todennäköisesti uusia yrityksiä, toisi investointeja ja työpaikkoja usealla toimialalla.

Kuten edellä luvussa kolme on todettu, audiovisuaalisen tuotannon valmistaminen edellyttää lähes poikkeuksetta monen muun toimialan palveluiden käyttöä. Nämä tarjoavat uusia työtilaisuuksia erityisesti sellaisille aloille ja alueille, joilla työt ovat sesonkiluonteisia tai työtä on niukasti tarjolla. Kannustin lisäisi työtilaisuuksia korkean osaamisen tehtävien lisäksi myös matalan kynnyksen avustaviin tehtäviin.

Suomessa on runsaasti tyhjentyneitä teollisuuden kiinteistöjä, joita voidaan hyödyntää tuotantojen studiokuvaustiloina. Nämä voivat tuotantokannustimen myötä synnyttää myös uutta liiketoimintaa alueille.

Toimialan välilliset työllistämisaikutukset muille toimialoille kuten ravitsemus- ja kuljetuspalvelusektoreille ovat merkittävät. Näiden arvioidaan myös lisäävän välillisten verotulojen kertymää. Olsberg SPI:n selvityksessä (2014) on käyty läpi eri maissa tehtyjä arvioita tai selvityksiä kannustinjärjestelmien taloudellisista vaikutuksista. Selvityksissä vaikutuksia on laskettu monella eri tavalla, eivätkä ne ole keskenään vertailukelpoisia. Yleisesti tarkasteltuna voidaan kuitenkin todeta, että alan työvoimaintensiivisyyden johdosta kannustinten on voitu osoittaa kasvattavan verotuloja.

Täysin digitalisoitunut audiovisuaalinen ala tuottaa palveluita myös muiden toimialojen käyttöön, kuten teolliseen internetiin tai verkkopalveluiden sisältöihin. Tämän palvelutuotannon kehittyminen, kasvaminen ja kansainvälinen verkottuminen tukee palvelutarjonnan ulottamista muille toimialoille ja siten edistää digitaalisten ratkaisujen laajempaa käyttöä erilaisissa ympäristöissä.

Taloudelliset vaikutukset

Kannustimen oletetaan käynnistävän ja tuovan Suomeen uusia tuotantoja, jotka muutoin jäisivät tekemättä tai tulematta Suomeen. Kannustimen myötä saavutettavissa oleva taloudellinen hyöty muodostuu työryhmän arvion mukaan tuotantomäärien kasvusta ja näistä syntyvien oikeuksien kansainvälisestä kaupankäynnistä, yksittäisten tuotanto-osien valmistamisesta ja kansainvälisten tuotantojen kuvauksista Suomessa sekä näistä syntyvistä muun taloudellisen toimeliaisuuden lisääntymisestä.

Työryhmä on käsitellyt taloudellisia vaikutuksia sekä Olsberg SPI:n ehdotuksen (2015) että valtiovarainministeriön vero-osaston asiantuntijan arvion pohjalta. Olsberg SPI:n Euroopan eri kannustinjärjestelmien taloudellisia vaikutuksia koskevan selvityksen (2014) perusteella voidaan todeta, että yleisesti tarkasteltuna toimialan liikevaihto on kasvanut merkittävästi enemmän niissä maissa, joissa kannustinjärjestelmä on käytössä verrokkimaihin verrattuna.

Työryhmä toteaa, että taloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti todentaa. Olsberg SPI:n (2015) arvio Suomen tilanteesta perustuu hänen ehdottamaansa kannustinmalliin, jossa maksuhyvitys olisi 20 %. Selvityksessä arvioidaan, että tuotantojen määrä kasvaa vuodesta toiseen. Laskelmassa tuotantojen määrän lähtötaso pohjautuu Suomessa vuonna 2015 säätiöstä tukea saaneiden tuotantojen kokonaisbudjetteihin, yhteensä 42 miljoonaa euroa. Selvityksen mukaan tuotantojen määrä kasvaa kolmanneksella vuosittain. Vaikuttaa siltä, että kasvuoletuksen perustalla ovat muiden maiden kokemukset ja taloudellisista vaikutuksista tehdyt tutkimukset tai selvitykset.

Näistä perusoletuksista johtuen Olsberg SPI esittää, että Suomen kannattaisi varata maksuhyvitysmalliin valtion talousarviossa ensimmäisenä vuonna 10,6 miljoonaa, toisena vuonna 13,6 miljoonaa ja kolmantena vuonna 16 miljoonaa euroa, jos maksuhyvitys olisi 20 %. Laskelmassa tuotantotoiminnan kokonaiskulutuksesta arvioidaan syntyvän ainakin 35 % erilaisia verotuloja. Välillisten taloudellisten hyötyjen (kerrannaisvaikutukset) laskennassa kertoimena on käytetty kaksi. Muiden maiden kannustimissa vastaava kerroin vaihtelee kahden ja neljän välillä.

Olsberg SPI:n laskelma ei sellaisenaan päde työryhmän ehdottamaan kannustinmalliin, koska työryhmän mallissa monet ominaisuudet ja ehdot poikkeavat Olsberg SPI:n ehdotuksesta. Työryhmä on laatinut uuden arvion taloudellisista vaikutuksista työryhmän ehdottaman kannustinmallin ominaisuuksien pohjalta. Laskelmaa laadittaessa on konsultoitu valtiovarainministeriön vero-osaston asiantuntijaa.

Tarkkaa arviota kannustimen aiheuttamasta tuotantomäärien kasvusta ei voida tehdä ennen kannustimesta saatavaa kahden - kolmen vuoden kokemusta. Ensimmäisen vuoden kasvuodotukset jäisivät väistämättä alhaisemmiksi. Tuotantojen pitkistä – usein monivuotisesta – suunnitteluprosessista johtuen kannustimen alkuvaiheessa ei ole odotettavissa, että suuri määrää tuotantoja hakisi pääsyä kannustimen piiriin. Toiseksi useimpien maiden kokemusten mukaan tuotantomäärien kasvu syntyy vasta kannustimen kolmannen vuoden jälkeen.

Laskelma perustuu kannustinmallin kriteeriin hyväksyttävien tuotantojen minimibudjettirajoista, jotka on työryhmän ehdotuksessa jaettu kolmeen kategoriaan (pitkät näytelmäloukuvat, pitkät dokumenttielokuvat sekä sarjamuotoiset fiktiot ja animaatiot). Laskelmassa on kolme kasvuskenaariota, jotka eivät ole ajoitettu perättäisiin vuosiin.

Laskelmassa minimibudjettirajat ylittävien tuotantojen yhteenlasketuksi kokonaisbudjetiksi on otettu 18 miljoonaa euroa. Luku ei perustu todellisiin Suomessa vuonna 2015 tuotettujen tuotantojen kokonaisbudjetteihin, sillä työryhmän käytettävissä ei ole ollut tietoa kaikkien Suomessa kyseisenä vuonna toteutuneiden ja työryhmän ehdottaman kannustinmallin ehdot täyttävien tuotantojen yhteenlasketusta kokonaisbudjetista.

Säätiöstä saatu tieto vuoden 2015 Suomessa toteutettujen tuotantojen yhteenlasketusta kokonaisbudjetista sisältää vain säätiöstä tukea saaneiden tuotantojen budjetit. Suuri osa tv-draamoista tai sarjamuotoisista fiktioista tuotetaan ilman säätiön tukea. Lisäksi vuoden 2015 tilastoa vääristää yksi poikkeuksellisen suuri yhteistuotanto (yli 16 miljoonaa euroa), jossa oli suomalainen enemmistötuottaja. Mikäli vuoden 2015 säätiöstä saatua tietoa olisi

käytetty, olisi minimirajat ylittävien tuotantojen kokonaisbudjetti noussut yli 25 miljoonan euroon, joka ei kuitenkaan sisältäisi kaikkea Suomessa toteutettua tuotantoa.

Työryhmän laskelmassa valtion menot syntyvät ehdotetun mallin mukaisesta 25 % hyvityksestä kannustimeen hyväksytyjen tuotantojen Suomessa toteutuneesta kulutuksesta. Verokertymän enimmäismäärän (58 %) perustana ovat työntekijän ja työnantajan sotu-maksut, työntekijöiden valtionverotus ja kunnallisverotus (38 %) sekä välilliset kulusverot (20 %) mm. ostopalveluista. Kerrannaisvaikutus on arvioitu kertoimella kaksi, jota voidaan pitää maltillisena kertoimena.

Taulukko 2. Arvio työryhmän ehdottaman kannustinmallin taloudellisista vaikutuksista kolmen tuotantomäärien kasvuskenaarion mukaan

	Tuotantomäärien kasvun skenaario 1	Tuotantomäärien kasvun skenaario 2	Tuotantomäärien kasvun skenaario 3
	milj. euroa	milj. euroa	milj. euroa
Arvio minimibudjettirajan ylittävien tuotantojen kokonaiskulutuksesta	18	18	18
Oletus tuotantomäärien (kokonaiskulutus) kasvusta	10	15	20
-> Suora tuotannoista johtuva kulutus yhteensä	28	33	38
Valtion menot (25 % hyvitys suorasta kulutuksesta)	7	8	10
Kasvusta syntyvä verokertymä (enintään 58 %)	6	9	12
Nettohyöty valtion talouteen ottaen huomioon suorat vaikutukset	-1	0	2
Tuotantomäärien kasvusta syntyvä kerrannaisvaikutus kertoimen tasolla kaksi	20	30	40
Suoran kokonaiskulutuksen kerrannaisvaikutus kertoimella kaksi	56	66	76
Kerrannaisvaikutuksesta syntyvä verokertymän kasvu (enintään 58 %)	12	17	23
Nettohyöty valtion talouteen ottaen huomioon kerrannaisvaikutukset	5	9	14

Arvioitujen taustaoletusten perusteella laskelma osoittaa, että kymmenen miljoonan euron kasvu ilman kerrannaisvaikutuksia merkitsisi, että verotulojen kasvu jäisi pienemmäksi kuin kannustinjärjestelmän menot. Skenaariossa kolme vastaavasti kasvun ollessa 20 miljoonaa pelkkä kasvu tuottaisi kaksi miljoonaa euroa nettohyötyä valtiontaloudelle ja kerrannaisvaikutukset huomioon ottaen 14 miljoonaa euroa.

Todelliset taloudelliset vaikutukset voidaan osoittaa vain seuraamalla tarkoin kannustimen myötä syntyviä muutoksia tuotantojen määrässä ja käytetyissä palveluissa mm. muilla toimialoilla. Toisaalta kannustin julkisena tukijärjestelmänä on riskeiltään pieni, mutta, mikäli tuotantomäärän kasvua syntyy, huomattavan tuottava valtiontalouden kannalta.

7.2 Kannustinjärjestelmä – kulttuuri- ja elinkeinopoliittikka

Audiovisuaaliset tuotannot ja niiden ympärille syntyvä kulttuurielämä sisältävät aina sekä kulttuuripoliittisen että elinkeinopoliittisen ulottuvuuden. Kuten edellä on useaan otteeseen todettu, kannustimilla on vaikutuksia sekä audiovisuaalisen kulttuurin vahvistamiseen että toimialan ja muun elinkeinoelämän elinvoimaisuuteen. Euroopassa olemassa

olevat audiovisuaalisten tuotantojen kannustimet perustuvat suurimmaksi osaksi sekä kulttuuri- että elinkeinopoliittisiin lähtökohtiin ja niiden edistämistä koskeviin tavoitteisiin. Julkisen tukijärjestelmän se voisi siten olla osa joko elinkeinotukea tai kulttuuritoiminnan tukea.

Elinkeinopoliittisten ja kulttuuripoliittisten näkökohtien painotukseen vaikuttaa myös se, millaisia mahdollisuuksia EU:n valtiontukisääntely tarjoaa tuotantojen tukemiseen. Yleisesti Euroopan maissa audiovisuaalisen tuotannon tuki on sidottu kulttuuria koskevaan SEUT 107 artiklan 3 d alakohtaan, joka koskee tukea kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämiseen. Tämä mahdollistaa tuen myöntämisen huomattavasti väljemmillä reunaehdoilla kuin, jos tuki myönnettäisiin joillakin muilla valtiontukisääntelyn mukaisilla perusteilla.

Kilpailukykyisen kannustinjärjestelmän luominen pelkästään elinkeinopoliittisilla perusteilla ei ole mahdollista, koska valtiontukisääntely rajoittaisi silloin enemmän hyvityksen ehtoja ja edellytyksiä. Käytännössä tuen perustaminen kulttuuria koskevaan poikkeussäännökseen edellyttää, että hyvitys suunnataan kulttuurituotteille ja että jäsenvaltiolla on käytössä menettely tuotannon luokitteluksi kulttuurituotteeksi. Tämä ei kuitenkaan millään tavalla sulje pois sitä, että hyvitysjärjestelmällä on myös huomattavia elinkeinopoliittisia vaikutuksia.

Keskusteltaessa siitä, mistä valtion talousarvion pääluokasta kannustimen rahoitus ja missä kannustimen hallinnointi tulisi hoitaa, työryhmässä on tuotu esiin seikkoja, jotka yhtäältä puoltaisivat rahoituksen osoittamista työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan ja toisaalta opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan. Hallinnoivan tahon osalta on nostettu vaihtoehtoiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva Suomen elokuväsäätiö tai työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan virasto TEKES.

7.3 Työryhmän ehdotus

Työryhmä esittää, että Suomeen perustettaisiin vuoden 2017 alusta maksuhyvitysmallin mukainen kannustinjärjestelmä.

Maksuhyvitys sopisi suomalaisen julkiseen tukijärjestelmään paremmin kuin verotuksiin perustuvat kannustimet. Parhaimman hyödyn saamiseksi kannustimen tulisi olla toistaiseksi voimassa oleva. Ehdotettu malli olisi houkutteleva, yksinkertainen ja sisältäisi mahdollisimman vähän hallinnollisia vaiheita.

1) Kannustimen pääpiirteet ja ehdot

a. Maksuhyvityksen suuruus olisi enintään 25 % Suomessa toteutetun tuotannon tai sen osa-alueen hyvityskelpoisista kustannuksista, jotka yksilöitäisiin tarkasti.

Hyvityksen suuruus tulee määrittää enimmillään, koska EU:n valtiontukisääntöjen mukaan tuotantokohtaisen tuki-intensiteetin enimmäisraja yhdessä muiden tukien kanssa voi rajata hyvityksen määrää. Maksuhyvityksen enimmäismääristä säädetään yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 54 artiklan 6 - 8 kohdassa (pääsäännön mukaan 50 %, yhteistuotannoissa 60 % ja vaikeissa audiovisuaalisissa teoksissa 100 % tukikelpoisista kustannuksista).

25 prosentin hyvitys tekisi Suomesta vetovoimaisemman ja kilpailukykyisemmän verrattuna maihin, joissa on edullisemmat työvoimakustannukset ja yleisesti alhaisempi hintataso, kuten Latviaan ja Liettuaan, joilla kummallakin on 20 % hyvitys. Lisäksi Suomen läheisyys Norjaan

(25 % hyvitys) ja Viroon (30 % hyvitys) sekä Ruotsin merkittäviin alueellisiin rahastoihin aiheuttaisi sen, että mikäli Suomen hyvitys olisi 20 % (Olsberg SPI:n ehdotus 2015), Suomen kannustin ei olisi kilpailukykyinen isojen kansainvälisten tuotantojen näkökulmasta. Myös kotimaiset digitaalisia äänen ja kuvan käsittelyä tarjoavat palveluyhtiöt hyötyisivät korkeammasta hyvitysprosentista.

b. Maksuhyvitystä voisi hakea tuotantoon tai sen osaan, joka täyttää kulttuurituotetta koskevat peruskriteerit.

c. Maksuhyvitystä ei voitaisi myöntää sellaista tuotantoa varten, jonka tarkoituksena on jonkin tuotteen, tuoteryhmän tai palvelun taikka niihin verrattavan kohteen tai asian markkinointi eikä tosi-tv-tuotantoihin, jatkuvajuonisiin- tai saippuasarjatuotantoihin.

d. Maksuhyvitystä voisivat hakea tuotantoyhtiöt, tuotantopalveluyhtiöt tai tuotantoihin valitut muut audiovisuaalisen alan yhtiöt, jotka valmistavat tietyn tuotannon osan ja täyttävät kaikki kannustimen edellyttämät hakuehdot.

e. Maksuhyvitystä eivät voisi hakea televisioyhtiöt tai yhtiöt, joissa televisioyhtiö on osakkaana vähintään 15 prosentin osuudella, eikä valtion, kunnan tai seurakunnan viranomaiset tai laitokset, valtioneemmistöiset yhtiöt tai edellä mainittuihin verrattavat yhteisöt taikka laitokset.

f. Audiovisuaalisten tuotantojen eri genreille (pitkä näytelmäelokuva, dokumenttielokuva sekä sarjamuotoinen fiktio ja animaatio) asetettaisiin kullekin omat Suomessa vaadittavat minimikulutusehdot sekä vastaavasti kullekin genreille oma tuotannon kokonaisbudjetin vähimmäismäärä:

	pitkä näytelmäelokuva	dokumenttielokuva	sarjamuotoinen fiktio ja animaatio
vähimmäiskulutus Suomessa	150 000	50 000	250 000
tuotannon kokonaisbudjetin vähimmäismäärä	2 500 000	325 000	5500 €/minuutti

Kokonaisbudjetin vähimmäismäärän asettaminen suhteellisen korkealle edistäisi kasvuhakuisten ja kunnianhimoisten tuotantojen syntymistä. Lisäksi se vähentäisi päällekkäisyyttä nykyisten säätiön myöntämisen tuotantotukien kanssa. Esimerkiksi pitkissä näytelmäelokuviissa kokonaisbudjetin vähimmäismääräksi ehdotettu 2,5 miljoonan euron (sisältäen kannustimesta saatavan maksuhyvityksen) edellytys rajaisi lähes kaikki puhtaasti kotimaiset tuotannot kannustinjärjestelmän ulkopuolelle. Näissä tuotannon tukeminen perustuisi jatkossakin säätiön nykyisiin tukimuotoihin. Päällekkäisyyttä kannustinjärjestelmän ja nykyisten tukimuotojen välillä voisi olla vain erityisen suurissa ja kaupallisesti kunnianhimoisissa tuotannoissa. Näissä tuotantotukien osuus ei voi olla kovin suuri, koska säätiön yhdelle tuotannolle myöntämä tuotantotuki voi olla korkeintaan miljoona euroa. Kannustinjärjestelmän piiriin pääsevässä, kokonaisbudjetiltaan vähintään 2,5 miljoonan euron tuotannossa, säätiön tuotantotuen osuus voisi teoreettisesti olla enimmillään 40 prosenttia.

Vaaditun minimikulutuksen tulee olla riittävän suuri, jotta kannustin tuottaisi taloudellista hyötyä eikä rasittaisi hallinnollisesti liikaa suhteessa saatavaan hyötyyn.

g. Kannustimeen oikeuttavalla tuotannolla tulee olla jakelu- tai levityssopimus

h. Hyvitystä saavien yritysten tulisi olla Suomessa rekisteröityneitä

i. Haku olisi ympärivuotinen

Hakujen määrääjat ovat epäkäytännöllisiä. Ne saattaisivat vaikeuttaa kansainvälisten tuotantojen kiinnostusta hakeutua Suomeen. Ne myös lisääisivät hallinnollista työtä.

2) Kannustin toteutettaisiin yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen (komission asetus 651/2014) mukaisena.

Audiovisuaalisia teoksia edistäviä tukiohjelmaa koskevassa 54 artiklassa edellytetään tuen suuntaamista kulttuurituotteella ja menettelyä tuotteen luokitteluksi kulttuurituotteeksi. Tukiohjelmasta ei tarvitse tehdä etukäteen ilmoitusta komissiolle. Myönnettyistä hyvityksistä raportoidaan yhteenvedotiedot sähköisesti työ- ja elinkeinoministeriön välityksellä komissiolle jälkikäteen 20 työpäivän kuluessa.

Komissio valvoo jälkikäteisvalvontana, että tuet täyttävät ryhmäpoikkeusasetuksessa säädetyt edellytykset. Yksityiskohtainen asiakirja-aineisto, jonka perusteella voidaan vahvistaa ryhmäpoikkeusasetuksessa säädettyjen edellytysten täyttyminen, on säilytettävä 10 vuoden ajan tukiohjelman viimeisen tuen myöntämisestä.

Maksetuista hyvityksistä julkaistaan ryhmäpoikkeusasetuksen 9 artiklan mukaiset tiedot kansallisella valtiontuen verkkosivustolla.

3) Kannustimen toteuttamiseen varattaisiin vuodelle 2017 valtion talousarviossa 10 miljoonan euron määräraha

Määrärahan mitoituksessa on otettu huomioon niitä tekijöitä, joilla kannustin houkuttelee kansainvälisiä tuotantoja Suomeen. Tuottajan näkökulmasta tulee olla varmuus kannustimen tuomasta hyödystä. Esimerkiksi Norjassa, jossa kannustimen vuotuiseksi määräksi asetettiin tänä vuonna viisi miljoonaa euroa, määräraha loppui heti vuoden alussa. Yksi iso kansainvälinen tuotanto käytti sen kokonaisuudessaan.

4) Lainsäädännöllinen perusta ja kannustimen hallinnointi

Työryhmä ehdottaa kahta vaihtoehtoista tapaa, joilla molemmilla voitaisiin järjestää kannustimen kansallinen lainsäädäntö, rahoitus valtion talousarviossa ja hallinnointi.

Molemmissa vaihtoehtoissa kannustimeen sovellettaisiin yleislakina valtionavustuslakia (688/2001). Valtionavustuslain soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan lakia ei sovelleta, jos oikeus tuen, korvauksen tai etuuden saaminen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Kannustimeen ei kuitenkaan olisi lakisäätöistä oikeutta, joten valtionavustuslakia voitaisiin soveltaa siihen.

Valtionavustuslain 11 §:n 3 mom. 3 kohdan mukaan valtionavustuspäätöksestä tulee käydä ilmi joko avustuksen määrä tai laskentaperuste. Tämä mahdollistaa sen, että kannustimen myöntämisestä tehdään päätös ennen tuotannon aloittamista siten, että päätöksessä määritetään hyvitysprosentti, kannustimen perusteena olevat menot ja kannustimen enimmäismäärä.

Kannustimen hallinnon järjestämisessä on otettava huomioon myös, että sen myöntäminen on julkinen hallintotehtävä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle tulee säätää lailla. Edellytyksenä on, että tämä on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja että oikeusturvan ja hyvän hallinnon edellytysten noudattaminen taataan säännöspäätöksellä. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voi edes lailla antaa muulle kuin viranomaiselle. Muun

muassa valtionavustuksen takaisinperintä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan katsottu merkittäväksi julkisen vallan käytöksi.

Vaihtoehto A

Kannustimeen sovellettaisiin elokuvataiteen edistämisestä annettua lakia ja valtionavustuslakia (688/2001). Kannustimen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä säädettäisiin tarkemmin elokuvataiteen edistämisestä annettavassa asetuksessa. Asetuksessa säädettäisiin mm. kulttuurituotetta koskevat kriteerit.

Elokuvataiteen edistämisestä annetun lain (28/2000) 2 §:ssä on annettu julkinen hallintotehtävä Suomen elokuväsäätiölle myöntää tukia mm. ”elokuvan ja muun kuvaohjelman valmistamisen ja jakelun tukemiseksi”. Kannustimen myöntämisen antaminen elokuväsäätiön tehtäväksi voisi tapahtua elokuvataiteen edistämisestä annetun lain nykyisten säännösten perusteella eikä edellyttäisi muutoksia lakiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteilla elokuvataiteen edistämisestä annetun lain uudistaminen. Takaisinperinnän järjestämiseen liittyvät valtiosääntöoikeudelliset ongelmat tulevat ratkaistavaksi elokuvataiteen edistämisestä annetun lain uudistuksen yhteydessä ja samoja ratkaisuja voidaan soveltaa myös kannustimeen.

Kannustimen hallinnoinnista vastaisi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan kuuluva Suomen elokuväsäätiö ja siitä aiheutuvat kustannukset, (enintään 200 000 euroa vuodessa) katettaisiin valtion talousarviosta samalta momentilta, jolta kannustimen toimeenpanoon esitetään määrärahaa.

Säätiöllä on pitkä ja vahva osaaminen kulttuurikriteerien ja audiovisuaalisten tuotantojen arvioimisesta sekä valtionavustusten myöntämisestä. Säätiö on tunnettu toimija muissa Euroopan maissa audiovisuaalisen alan keskuudessa ja se toimii laaja-alaisesti yhteistyössä suomalaisten alan toimijoiden kanssa.

Kannustimen markkinoinnista vastaisi Suomen elokuväsäätiö yhteistyössä audiovisuaalisen alan keskeisten yhteisöjen sekä matkailua ja Suomen kansainvälistä näkyvyyttä edistävien toimijoiden kanssa opetus- ja kulttuuriministeriön ja tarvittaessa muiden ministeriöiden ohjauksessa.

Kannustimen toimeenpanemiseksi valmistellaan syksyllä 2016 muutos elokuvataiteen edistämisestä annettuun asetukseen, joka tulisi voimaan 1.1.2017.

Määräraha kannustimen toteuttamista varten otettaisiin valtion vuoden 2017 talousarvioon opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan momentille 29.80.50 (Erät avustukset, siirtomääräraha 3 v).

Vaihtoehto B

Kannustimeen sovellettaisiin Innovaatorahoituskeskus TEKESistä annettua lakia (717/2008) ja valtionavustuslakia (688/2001). Kannustimen myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä säädettäisiin tarkemmin kannustimesta annettavassa asetuksessa. Asetuksessa säädettäisiin mm. kulttuurituotetta koskevat kriteerit ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisesti sekä takaisinmaksun periaatteet siltä osin kun niistä ei ole määrätty valtionavustuslaissa (688/2001).

Tekes on työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan viranomainen. Innovaatorahoituskeskus TEKESistä annetussa laissa (717/2008) on Tekesin tehtäväksi annettu mm. edistää palvelujen kehittymistä innovaatioiden, kuten uusien toimintamallien keinoin. Innovaatorahoituskeskus TEKESistä annetussa asetuksessa (1146/2008) säädetään Tekesin tehtä-

vät, kuten rahoittaa yritysten innovaatiohankkeita sekä muut työ- ja elinkeinoministeriön määräämät kansainväliset tehtävät. Kannustimen myöntämisen antaminen Tekesin tehtäväksi voi tapahtua TEKESistä annetun lain nykyisten säännösten perusteella, eikä edellyttäisi muutoksia lakiin. Kannustinta varten tulisi antaa oma asetus.

Kannustimen hallinnoinnista vastaisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluva Tekes.

Tekesillä on pitkä ja monipuolinen osaaminen yritysten laaja-alaisten hankkeiden rahoittamisesta, sekä valtionavustusten myöntämisestä. Tekesillä on käytössään kattava kotimainen verkosto sekä myös omia toimipisteitä ulkomailla.

Kannustimen markkinoinnista vastaisi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvan Finpron Invest in Finland toiminto yhteistyössä muun Team Finland -verkoston kanssa. Elokuussa 2016 yhteisiin tiloihin muuttavat Tekes ja Finpro sekä muut Team Finland -toimijat eri puolella Suomea ja maailmaa muodostavat kattavan verkoston. Tämän avulla kannustimen asiakkaat ja palvelujen tuottajat löytävät toisensa ja kannustimesta saadaan laajin mahdollinen hyöty panos-tuotossuhteessa yhteiskunnalle.

Kannustimen hallinnoinnista ja markkinoinnista aiheutuvat kustannukset, (enintään 200 000 euroa vuodessa) katettaisiin valtion talousarviosta samalta momentilta, jolta kannustimen toimeenpanoon esitetään määrärahaa.

Kannustimen toimeenpanemiseksi valmistellaan syksyllä 2016 oma asetus, joka tulisi voimaan 1.1.2017.

Määräraha kannustimen toteuttamiseksi otettaisiin valtion vuoden 2017 valtion talousarvioon työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.20.40 (Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen, valtuusmomentti).

5) Maksuhyvityksen toteutumisen ja vaikuttavuuden arviointi

Seurattavia asioita voisivat olla tuotantojen kokonaisvolyymi, tuotantojen työllisten määrä, tuotantojen kansainvälisen rahoituksen osuus ja kansainvälisestä myynnistä saatavat tulot sekä syntyneiden uusien yritysten määrä. Lisäksi toteutumista arvioitaisiin kannustimen myötä syntyneiden verotulojen kasvua ja muuta taloudellisen aktiiviteetin lisääntymistä mittaavilla tunnusluvuilla. Toteutumasta ja tuloksista laadittaisiin vuosittain tuloksellisuusraportti.

6) Kannustimen toimeenpanemiseksi annetaan kannustinjärjestelmän hallinnoinnista vastaavalle taholle tehtäväksi laatia kannustimen käynnistämistä varten tiedotuskampanja sekä yksityiskohtaiset säännöt ym. seikat kannustimen käyttöön ottoa varten 1.1.2017.

KUVAILULEHTI

Julkaisija Osasto	Opetus- ja kulttuuriministeriö Kulttuuri- ja taidepolitiikan osasto			Julkaisu-aika Kesäkuu 2016
Tekijä(t)	Työryhmä			
Julkaisun nimi	Pieni riski – suuri mahdollisuus; Ehdotus audiovisuaalisten tuotantojen kannustinjärjestelmäksi			
Julkaisusarjan nimi ja numero	Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:18			
Julkaisun teema	kulttuuri			
Julkaisun osat/ kieliversiot				
Tiivistelmä	<p>Työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus kilpailukykyisen audiovisuaalisen tuotantokannustinjärjestelmän toteuttamiseksi Suomessa. Tuotantokannustinjärjestelmällä tarkoitetaan julkisrahoitteista järjestelmää, jossa audiovisuaaliset tuotannot saavat palautuksena etukäteen määrätyn osan kyseisen maan alueella tapahtuvasta kulutuksesta. Tuotantokannustinjärjestelmiä on otettu käyttöön useissa Euroopan maissa. Kansainväliset tuotannot ja enenevässä määrin myös suomalaiset tuotannot hakeutuvat sellaisiin maihin, joissa järjestelmä on käytössä.</p> <p>Työryhmä ehdottaa Suomeen mallia, jossa hyvitys maksetaan Suomessa tapahtuneen tuotannon tuottajan tilille jälkikäteen toteutuneen kulutuksen perusteella (ns. maksuhyvitysmalli). Työryhmä pitää tätä mallia yksinkertaisempänä ja läpinäkyvämpänä sekä paremmin Suomeen sopivana kuin verojärjestelmän puitteissa toteutettavia malleja. Kannustinjärjestelmä toteutettaisiin toistaiseksi voimassa olevana ja sen toteutumista ja vaikuttavuutta seurattaisiin järjestelmällisesti.</p> <p>Työryhmän ehdotuksen mukaan maksuhyvitys olisi enintään 25 % hyvityskelpoisesta kulutuksesta. Maksuhyvitystä voisi hakea tuotantoon tai sen osaan, joka täyttää kulttuurituotteen peruskriteerit. Audiovisuaalisten tuotantojen eri genreille (pitkä näytelmäelokuva, dokumenttielokuva, animaatiot ja sarjatuotot) asetettaisiin kullekin omat Suomessa vaadittavat minimikulutusehdot sekä vastaavasti kullekin genreille oma tuotannon kokonaisbudjetin vähimmäismäärä. Maksuhyvitys olisi Euroopan Unionin valtiontukisäännöksissä tarkoitettua valtiontukea ja se toteutettaisiin ns. yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa.</p> <p>Kannustimen hallinnoinnin ja rahoituksen suhteen työryhmä esittää kaksi vaihtoehtoista ratkaisumallia. Jos kannustimen rahoitus osoitettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön pääluokkaan, järjestelmän hallinnoinnista voisi huolehtia Suomen elokuvasaatiö. Toinen vaihtoehto olisi, että kannustimen rahoitus olisi työ- ja elinkeinoministeriön pääluokassa ja hallinnoinnista vastaisi TEKES. Työryhmä esittää, että kannustinjärjestelmään osoitettaisiin valtion talousarviossa 10 miljoonan euron määräraha.</p> <p>Kannustinjärjestelmän tarkoituksena on toimia sekä yritystoiminnan kasvun ja kansainvälistymisen että audiovisuaalisen kulttuurin kehittymisen välineenä. Kannustinjärjestelmillä on välittömiä ja välillisiä vaikutuksia sekä audiovisuaalisen alan työllisyyteen, osaamiseen ja viennin kehittymiseen että elinkeinoelämän virkistymiseen ja maan eri alueiden elinvoimaisuuteen. Kannustimeen sijoitetun valtion rahoituksen on arvioitu maksavan itsensä takaisin tuotantomäärien kokonaiskasvun ja taloudellisten kerrannaisvaikutusten myötä.</p>			
Asiasanat	audiovisuaalinen kulttuuri, elinkeinotuet, avustukset			
	ISBN (nid.) -	ISSN (painettu) -	ISBN (PDF) 978-952-263-406-1	ISSN (verkkajulkaisu) 1799-0351
	Sivumäärä 35	Kieli suomi	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-406-1	
Julkaisun myynti/jakelu	www.minedu.fi/julkaisut			
Julkaisun kustantaja	Opetus- ja kulttuuriministeriö			

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare Avdelningen	Undervisnings- och kulturministeriet			Utgivningsdatum Juni 2016
Författare				
Publikationens namn	Risken är liten – möjligheterna stora; Förslag till incitamentsystem för audiovisuella produktioner (Pieni riski, suuri mahdollisuus - Ehdotus audiovisuaalisten tuotantojen kannustinjärjestelmäksi)			
Seriens namn och nummer	Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2016:18			
Publikationens tema	kultur			
Publikationens delar/ språkversioner				
Referat	<p>Arbetsgruppen hade i uppdrag att utarbeta ett förslag till införande av ett incitamentsystem för audiovisuella produktioner i Finland. Med incitamentsystem avses ett offentligt finansierat system där audiovisuella produktioner får tillbaka en på förhand bestämd andel av de medel som använts inom landet. Systemet har tagits i bruk i flera europeiska länder. Internationella produktioner, i allt högre rad även finländska, söker sig till länder som tagit det i bruk.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att Finland tar i bruk en modell där kompensationen för produktioner som gjorts i Finland betalas ut i efterskott enligt utfallet på producentens konto (den s.k. kompensationsmodellen). Arbetsgruppen anser att denna modell är enklare och mer transparent samt bättre lämpad för Finlands del än en modell som skulle basera sig på det finländska beskattningssystemet. Enligt förslaget ska incitamentsystemet införas så att det gäller tillsvidare, och såväl införandet av som genomslaget för modellen ska systematiskt följas upp.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår att kompensationen ska uppgå till högst 25 procent av den konsumtion som uppfyller kompensationskriterierna. Ansökan om kompensation kan gälla hela produktionen eller delar av den, till den del produktionen uppfyller grundvillkoren för kulturella verk. I fråga om de olika genrererna bland audiovisuella produktioner (spelfilmer, dokumentärer, animationer och dramaserier) ska man dock för varje genre specificera ett minimibelopp av den totala budgeten för den egna produktionen. Kompensationen ska utgöras av det slags statsstöd som avses i Europeiska Unionens bestämmelser om statsbidrag, och göras inom ramen för den s.k. allmänna gruppundantagsförordningen (GBER). I fråga om administrationen och finansieringen av incitamentet föreslår arbetsgruppen två alternativa lösningsmodeller. Om finansieringen anvisas under undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel i statsbudgeten, skulle t.ex. Finlands filmstiftelse kunna ta hand om incitamentssystemet. Alternativt kunde finansieringen falla under arbets- och näringsministeriets huvudtitel och administreras av TEKES. Arbetsgruppen föreslår att incitamentsystemet anvisas ett anslag om 10 miljoner euro i statsbudgeten.</p> <p>Syftet med incitamentsystemet är att vara ett instrument för såväl ökad företagsamhet och internationalisering som för att utveckla den audiovisuella kulturen. Incitamentsystem påverkar direkt och indirekt såväl sysselsättningen, kompetensen och exportutvecklingen inom den audiovisuella branschen som en stimulerande effekt på näringslivet och bidrar till att vitalisera olika delar av landet. Den statliga finansieringen som investeras i produktionsincitamentet uppskattas betala tillbaka sig i form av kvantitativ produktionsökning och ekonomiska kumulativa effekter.</p>			
Nyckelord	Audiovisuell kultur, näringsunderstöd, bidrag			
	ISBN (tryckt)	ISSN (tryckt)	ISBN (PDF)	ISSN (webbpublikation)
	-	-	978-952-263-406-1	1799-0351
	Sidoantal	Språk	URN	
	35	finnska	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-263-406-1	
Finansiering/förläggare	www.minedu.fi/publikationer			
Beställningar/ distribution	Undervisnings- och kulturministeriet			

DESCRIPTION

Published by Osasto	Ministry of Education and Culture		Date of publication June 2016	
Authors				
Title of publication	Small risk – large opportunities; a proposal for an incentive system for audiovisual production			
Series and publication number	Publications of the Ministry of Education and Culture, Finland 2016:18			
Theme of publication	culture			
Publication parts/ Language versions				
Abstract	<p>The working group's task was to prepare a proposal for a competitive audiovisual production incentive system to be implemented in Finland. A production incentive system is a publicly funded system through which audiovisual productions receive as a refund a set proportion of the costs incurred in the country in question. Production incentive systems have been put in place in a number of European countries. International productions, and an increasing number of Finnish productions, seek out those countries where such a system is in place.</p> <p>The working group proposes for Finland a model in which the compensation for the production work carried out in Finland is paid afterwards to the producer's account based on the costs incurred (the 'cash rebate model'). The working group considers this model to be simpler, more transparent, and more suitable for Finland than models that operate within the framework of the taxation system. The production incentive system would be implemented for an indefinite period, and its implementation and impact would be monitored systematically.</p> <p>The working group's proposal is that the rebate would be at most 25% of eligible expenses. Rebate can be sought for a production, or the parts of a production, which fulfil the basic criteria for cultural goods. The different genres for audiovisual productions (feature film, documentary film, animation and fiction series) each have their own minimum expenditure conditions as well as a minimum total budget for a production of the genre in question. The rebate would be state aid, as defined in the European Union's state aid regulations, and it would be implemented within the framework of the General Block Exemption Regulation.</p> <p>Regarding the administration and funding of the incentive system, the working group presents two alternative models. If the funding of the incentive system would be assigned to the Ministry of Education and Culture's estimate of expenditure, the administration of the system could be handled by the Finnish Film Foundation. An alternative option is that the system's funding would be assigned to the estimate of expenditure for the Ministry of Employment and the Economy and TEKES would be responsible for its administration. The working group proposes that a budget of €10 million be allocated to the incentive system.</p> <p>The purpose of the incentive system is to serve as a tool for the development of business activities, internationalisation, and audiovisual culture. The system will have both direct and indirect effects both on employment, skills, and exports within the audiovisual sector as well as the invigoration of business activities and vitality of different regions of Finland in general. The funds invested by the Government into the incentive system are estimated to pay themselves back through both overall growth in the number of productions as well as economic multiplier effects.</p>			
Keywords	audiovisual culture, state aids for industrial and service enterprises, subsidies			
	ISBN (print) -	ISSN (print) -	ISBN (electronic version) 978-952-263-406-1	ISSN (electronic version) 1799-0351
	Pages 35	Language Finnish	URN http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-406-1	
Sale/Distribution of publications	www.minedu.fi/publications			
Funded/Published by	Ministry of Education and Culture			



Opetus- ja kulttuuriministeriö

Undervisnings- och kulturministeriet

Ministry of Education and Culture

Ministère de l'Éducation et de la culture

ISBN 978-952-263-406-1 (PDF)

ISSN 1799-0351 (PDF)