

& #

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

2.11.2011

**СТАНОВИЩЕ ПО К.Д. №22/2010**

**на Обсерватория по икономика на културата**

**и Асоциация на филмовите продуценти**

**Относно:** Искане на група народни представители за обявяване на противоконституционност на §83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011г. (ДВ, бр. 99/17.12.2010г.)

*Уважаеми конституционни съдии,*

**Подкрепяме изцяло искането на 56 народни представители за отмяна на §83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011г.**

В допълнение бихме искали да изложим и наши мотиви в подкрепа на искането за отмяна на §83 като проследим хронологията на събитията, довели до внасянето „на тъмно“ на промени в Закона за филмовата индустрия през Закона за държавния бюджет за 2011г.

**През м. януари 2010г. група кинематографисти завеждат съдебно дело във Върховния административен съд срещу неизпълнението на чл.17 от Закона за филмовата индустрия в частта, регламентираща определянето на размера на годишната субсидия за филмопроизводство.**

Това е и практиката в развитите европейските общества - гражданите могат да сезират съда за неизпълнение на закона!

Върховният административен съд дава ход на делото през февруари 20 Юг. Проведени са няколко заседания, потвърдена е експертизата от назначеното вещо лице за размера на субсидията по Закона за филмовата индустрия, което е и потвърждение на правотата на заведенния иск от кинематографистите! Изненадващо делото е прекратено през м. ноември 20 Юг.

Също толкова изненадващо, също през м.ноември 2010г., трима лекари и една юристка, депутати от парламентарната група на ГЕРБ внасят „на тъмно“ предложение за нов §83 в Закона за държавния бюджет, който чрез изменения във формулата за финансиране в чл.17 на Закона за филмовата индустрия „зачерква“ българското кино.

Българското кино през 2011г. ще се финансира **ПРИ ВЪЗМОЖНОСТ!** Формулата, чрез която се определя размера на субсидията за кино на база на среднестатистическите бюджети за предходната година **най-малко** 7 игрални филма, 14 документални филма и 160 минути анимация се променя с „убийствената“ добавка **ДО** 7 игрални филма, **ДО** 14 документални филма и **ДО**

160 минути анимация. **На практика държавният бюджет през 2011г. може да финансира и НУЛА български филма!**

Така приетият §83 позволява по усмотрение на група чиновници да има или да няма възможност да се финансира българското кино. И след като една година вече има прецедент с изменението на Закона за филмовата индустрия през Закона за държавния бюджет, нищо не пречи това да стане традиция!

Този манифест на безпрецедентен политически цинизъм към българското филмово изкуство бе обяснен с мотива: *"след като група граждани съдят държавата за неизпълнение на Закон, то тя - ДЪРЖАВАТА имала лостове да се защити от ГРАЖДАНИТЕ като отмени „проблемния“ текст в закона"*! Такава практика - чрез допълнителни параграфи в Закона за държавния бюджет да се изменя същността на един закон - би могла да се прилага и спрямо други "неудобни" закони за изпълнителната власт.

### **Какви са последствията от отмяната на чл.17 от ЗФИ?**

Филмовата индустрия е особен сектор, който невинаги може да бъде организиран на основата на свободното предприемачество - има интереси и цели, които пазарът не може да постигне и тук не важи икономическата аксиома, че при отдръпването на държавата пазарът завзема освободените пространства. Оставен на свободните пазарни сили, в сектора възникват множество дефекти - пазарът се трансформира в непълен, изчезват някои артистични форми, а броят на филмите се свива до тези, които могат да се комерсиализират и оцелеят на пазара. Така достъпът на населението до културни продукти се ограничава, появява се информационна асиметрия. Тази специфика на продукта и на производството предопределят в голяма степен място на филмовата индустрия като част от публичния сектор, с всички плюсове и негативи на средата.

Няколко поредни години съкращаването на бюджета на Министерство на културата като първостепенен разпоредител с бюджетни кредити се поема от субсидията за филмово производство. Причината е, че това е най-лесният начин МК да прави съкращения в бюджета си без да реже от щатни бройки в други части на сектор Култура.

**Българската филмова индустрия още в началото на прехода през 1991г. пристъпи към своето реформиране по европейски модел:** с доброволен отказ на всички кинематографисти от трудови договори, със закриването на държавната „Българска кинематография“, със създаването на Национален филмов център, с въвеждането на институцията на независимите продуценти, с приемането на проектен конкурсен принцип за финансиране, Закона за авторското право и Закона за филмовата индустрия. Реформата остана незавършена, защото и до днес не е създаден Фонд „Българско кино“.

Основната характеристика на филмовата индустрия в България е, че държавната субсидия се разходва целево само за филмов продукт като покрива до 80% от бюджета на филма! Няма издръжка за държавни или общински структури, няма капиталови разходи, има само 14 щатни бройки в ИА НФЦ. Чрез отнемане на основния предмет на дейност - създаване на национална филмова продукция се преустановява филмопроизводствения процес в Република България, защото

бюджетната субсидия е единственият наличен в държавата източник за финансиране на български филми. **Потърпевши** са както проектите на **утвърдени творци** в българското кино, така, даже в още по-голяма степен, **дебютите на десетки режисьори, сценаристи, оператори**, технически екипи за обучението на които държавата вече е вложила и продължава да влага огромни средства.

Липсата на устойчивост при финансиране на българската филмова индустрия през последните 20 години сведе производството на филми до символичната бройка от 2-3 филма на годишно за периода 1997-2003г. Едва след 2003г., когато се прие Закона за филмовата индустрия се отбелязва тенденция на относителен ръст на филмопроизводството от 5-7 филма на годишна база (вж. Таблица 1). В Закона е въведена формула, по която се изчислява годишната субсидия за игрални, документални и анимационни филми, на база средностатистически бюджети (чл.17 от ЗФИ). Чрез този нормативен акт се очаква създаване на един гарантиран минимум за развитие на българската филмова индустрия.

**Таблица 1**

Година	Национални
1994	4
1995	6
1996	7
1997	3
1998	3
1999	2
2000	3
2001	3
2002	3
2003	3
2004	7
2005	5
2006	7
2007	5
2008	5

*Източник: European Cinema Yearbook, 2008*

Възможността за финансиране на българската филмова индустрия чрез използване на алтернативни източници на финансиране би могло да бъде част от цялостна протекционистична политика от страна на държавата. С изключение на България, в страните от Европейския съюз, както и в повечето централно и източноевропейски страни има създадени фондове наред с други алтернативни механизми за подпомагане на киното, които служат и като буфер от евентуални бюджетни съкращения или оскъдно бюджетно финансиране във времена на икономическа и финансова криза.

**Какъв е основният мотив за вкарването на §83 в Закона за държавния бюджет за 2011г. според нас, освен невъзможността на българските граждани да заведат дело срещу държавата за неизпълнение на Закона за филмовата индустрия?**

В началото на 20 Юг. беше внесено предложение за въвеждането на данъчен кредит чрез промени в Закона за филмовата индустрия и Данъчно-осигурителния процесуален кодекс за целите на чужди филмови продукции. Неспазването на демократичните принципи за публичност и прозрачност при изготвянето и внасянето на тези промени предизвикаха бурни реакции в обществото и най-вече във филмовите среди. Тихомълком внесените промени и липсата на публичен дебат, дори и след призивите за прозрачност на организирана от гилдията протестна пресконференция, усъмни допълнително кинообщността относно целесъобразността на процедурата по въвеждане на данъчния кредит.

Защо предложение за допълнително финансово подпомагане на филмовата индустрия срещна тази реакция от страна на филмовата гилдия на пръв поглед е необяснима, с оглед на посоченото по-горе оскъдно финансиране на филмопроизводството от бюджета.

Предлаганите промени за въвеждане на процедура за данъчен кредит бяха в разрез с практиката на държавите от Европейския съюз, въпреки че вносителите се позоваваха на европейските практики в мотивите си.

**Къде са плашещите обществото и киногоилдията несъответствия между идеите на вносителите, уж позовавали се на европейската практика и реалната такава?**

Данъчният кредит е въведен в Малта, Унгария, Белгия, Великобритания, Франция, Люксембург, Ирландия и Италия като допълнителен инструмент за стимулиране на националната филмова индустрия и насърчаване на копродукциите. В различните държави въведената ставка за данъчен кредит варира. За България предложението е 30%, каквото има само в Люксембург, но за сметка на това е въведен лимит за ползване на данъчен кредит върху 25% от бюджета на филма (обикновено между 12,5% и 25%). Във Франция, Унгария, Великобритания, Малта и Италия ставката е 20% като всяка страна има допълнителна специфика на ползване на данъчен кредит. За Франция данъчният кредит е с лимит до 1 млн. евро, във Великобритания съществуват две ставки за филми до 20млн. паунда - 20%, а за продукции над тази сума - 18%. В страни като Унгария, например, той е силен стимул за нискобюджетни национални продукции. От въвеждането му през 2005г. над 200 проекта са използвали данъчния кредит като финансов инструмент.

Промените, предлагани в Закона за филмовата индустрия изключват 99% от българската филмова индустрия. На практика, в последните двадесет години на пръстите на едната ръка се броят филми, реализирани само с частно финансиране. Така предложените текстове биха могли да ползват държави като САЩ и Австралия, но не и страни от Европейския съюз. Ако българският продуцент използва и един лев публична субсидия за национален филм или копродукция, а е привлякъл 1млн. други инвестиции, няма право да ползва системата на данъчен кредит върху тях, според предвижданите промени в Закона за филмовата индустрия.

Напълно противоположна е практиката в европейските държави - данъчен кредит се използва върху размера на частните финансови средства, вложени във филмова продукция, без значение дали филмът е получил публична субсидия. В нито един

от европейските закони за данъчен кредит не фигурират дискриминационни текстове спрямо националната филмова индустрия.

Друга основна разлика, която прави впечатление е, че европейската практика налага лимити върху бюджета, видове разходи и брой филми, които могат да ползват данъчен кредит, като има ограничение при ставката на хонорарите, подлежащи на данъчен кредит, които зависят и от националността на режисьора, актьора, сценариста.

В предложените промени в Закона за филмовата индустрия и Данъчно осигурителния процесуален кодекс за въвеждане на данъчен кредит, вносителите къде с умисъл, къде без са предположили една широко отворена врата т.е. лимити за бюджета и видовете разходи не са предвидени. Това би довело до възможности за злоупотреба с държавния бюджет и то по време на свиване на държавните разходи.

Наред с ограниченията в размера на бюджета, в практиката на европейските държави съществуват и допълнителни условия и критерии, на които трябва да отговаря една филмова продукция, за да ползва данъчен кредит. Това е наличието на културен тест, защото филмът на първо място е културен продукт, който трябва да отговаря на определени художествени критерии.

Благодарение на протестните декларации и писма на киноголдията до председателя на Европейската комисия г-н Барозу и още шест европейски комисари, предложението за въвеждане на данъчен кредит бе оттеглено.

Но опитите за въвеждане на този финансов механизъм в България не спират до тук. Внасянето на §83 през м. ноември 20 Юг. съвпада с изготвянето този път на цялостен законопроект за въвеждане на финансови стимули за чужди продукции. И отново зад гърба на българската филмовата общност! От безпрецедентно острото становище на Министерство на финансите по този законопроект (вж. приложение 1) отново става ясно, че се дискриминират българските продуценти, в нарушение на Конституцията на Република България, на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс като се прави опит за заобикаляне на Закона за държавните помощи.

**Нотифицирането на държавната помощ за Българската филмова индустрия в Европейската комисия за 2011г., 2012г. и 2013г. е в пряка връзка с въвеждането на данъчен кредит за насърчаване на чуждите продукции в България и въвеждането на §83.**

На практика, в разрез със Закона за филмовата индустрия, Министерство на културата е заявило за нотифициране за 2011г. държавна помощ в размер на 10 100 000 лв., а по закон субсидията би следвало да е 17 700 000 лв. Сериозен пропуск на Министерство на културата е, че молбата за нотификация е подадена след срока, изискуем от Европейската комисия. Филмовите продуценти вече са уведомени, че условието да получават субсидия от Националния филмов център тази година е да сключват анекси за връщане на парите, в случай, че не бъде одобрена нотификацията от Европейската комисия.

Още по-тревожно е положението за 2012г. и 2013г., тъй като поисканата за нотификация сума е в размер на 7 000 000 лв. или на 50% от предвидената в ЗФИ по чл.17. Въвеждането на данъчен кредит в българската практика също подлежи на

нотификация с прогнозна сума за следващите години. §83 отваря вратичка за нотификация на държавна помощ за данъчен кредит, но в ущърб на българската филмова индустрия.

**И накрая приведените факти по отношение на българската филмова индустрия, бихме искали да допълним с най-сериозния обезпокоителен факт - задължията на Националния филмов център (вж. таблица 2).**

С приемането на §83 българското кино ще се финансира „при възможност“, а безпрецедентната задължията на НФЦ ще доведе до най-малко три нулеви години за българското кино.

**Какво се случва:**

**Продукциите, вече влезли в производство, не могат да бъдат завършени.**

Продукциите, влезли в договорни отношения с трети страни (европейски програми и европейски национални фондове за подпомагане на филмопроизводството на принципа на копродуцирането) не могат да изпълнят своите задължения и тези филмови проекти няма да се реализират.

Преустановяването на конкурсните сесии на НФЦ за нови проекти от пролетта на 2010г. представлява по същество отказ на държавата да продължи филмопроизводствения процес в България. Целият наличен ресурс на ИА НФЦ е насочен към приключване на започнатите през последните години български филми, но няма да стигне и за това. Близка перспектива да бъдат пуснати за подготовка нови филми не се очертава.

**Единственият начин да се нормализира процеса на производство на български филми е да бъде възстановен и спазван Закона за филмовата индустрия!**

*Задължията на ИА „Национален филмов център“ 2011 г.*

Справка за поети задължения по сключени договори за филмопроизводство м. януари 2011 - м. декември 2011	Справка на одобрените проекти от Националните художествени комисии, разглеждани от Финансовата комисия /без сключен договор/	Справка на одобрени проекти от Националните художествени комисии - за разглеждане от Финансовата комисия /без договор/
7 088 715	5 983 600	6 129 614
	Общо задължения:	19 201 929

Уважаеми конституционни съдии,

Обръщаме се към вас с молба, да обявите на основание чл. 149, ал. 1, т.2 от Конституцията на Република България §83 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 г. за противоконституционен, като противоречаш на чл. 4, ал. 1; чл. 67, ал.2; чл. 88, ал. 1.

ОБСЕРВАТОРИЯ ПО ИКОНОМИКА НА КУЛТУРАТА



~~Диана АНДРЕЕВА~~, директор

АСОЦИАЦИЯ НА ФИЛМОВИТЕ ПРОДУЦЕНТИ



Галина ТОНЕВА, прещ. Иск

28.02.2011 г  
София