

RÍKISENDURSKOÐUN

Endurgreiðslukerfi kvikmynda

Eftirfylgni 2022



Janúar 2023

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Samantekt og niðurstöður	4
Endurgreiðslukerfi kvikmynda	5
Úrbótatillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og viðbrögð	5

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsýsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar og hvort tillögur ríkisendurskoðanda til úrbóta hafi náð fram að ganga.

Samantekt og niðurstöður

Lagðar voru fram fjórar tillögur til úrbóta í skýrslunni. Þær voru á ábyrgðarsviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (nú menningar- og viðskiptaráðuneyti) og nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Þær fjölluðu m.a. um þörf á endurskoðun laga nr. 43/1999, stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmynda, eftirlit og endurskoðun kostnaðaryfirlits og loks afmörkun og skilgreiningu endurgreiðsluhæfis verkefna.

Brugðist hefur verið skipulega við öllum fjórum ábendingum Ríkisendurskoðunar með breytingu á lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Þá vinnur menningar- og viðskiptaráðuneyti jafnframt að endurskoðun reglugerðar nr. 450/2017 og er búist við að þeirri vinnu ljúki innan fárra mánaða. Að svo búnu telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að bregðast frekar við ábendingum sem fram komu í skýrslu stofnunarinnar frá 2019.

Endurgreiðslukerfi kvikmynda

Skýrslan [Endurgreiðslukerfi kvikmynda](#) (október 2019) var unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar eftir ábendingar um hugsanlega misnotkun á kerfinu. Endurgreiðslukerfi kvikmynda hafði verið starfrækt frá árinu 2001 í þeim tilgangi að styrkja innlenda kvikmyndagerð, með því að endurgreiða tiltekið hlutfall framleiðslukostnaðar sem félli til hér á landi, og laða að erlent kvikmyndagerðarfólk. Endurgreiðslukerfinu var upphaflega ætlað að starfa til ársins 2005 en gildistíma laganna hafði í fjórgang verið breytt þegar úttekt Ríkisendurskoðunar var unnin. Samkvæmt þágildandi lögum var endurgreiðslukerfinu ætlað að starfa til ársloka 2021.

Markmið úttektarinnar var að kanna hvort einhver merki fyndust um misnotkun en jafnframt var ákveðið að greina stjórnskipulag endurgreiðslukerfisins og hvort breytinga væri þörf á því sviði. Verklag við veitingu endurgreiðslna var kannað og sjónum beint að verkefnavali, úrvinnslu umsókna og eftirliti með réttmæti umsókna. Leitast var við að svara eftirfarandi meginspurningum:

- ✓ Stuðlar núverandi stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmynda að hagkvæmri nýtingu ríkisfjár?
- ✓ Eru skilgreining og afmörkun verkefna sem falla undir endurgreiðslukerfið skýr í lögum og reglugerð sem gilda um málaflokkinn?
- ✓ Er eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjörs kvikmyndaverkefna fullnægjandi með hliðsjón af lögum nr. 43/1999 um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi?

Úrbótatillögur í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og viðbrögð

Í skýrslu sinni árið 2019 lagði Ríkisendurskoðun fram fjórar tillögur til úrbóta. Sú fyrsta laut að nauðsyn þess að endurskoða lög nr. 43/1999 og reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Þörf á endurskoðun laga

Endurskoða þarf lög nr. 43/1999 og reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi með það að markmiði að skýra betur hvaða kostnaðarliðir falla undir endurgreiðslustofn í skilningi tekjuskattlaga. Rík ástæða er til að skilyrða endurgreiðslur við rétt skattskil og gera kröfu um að kannað sé til hlítar hvort opinber gjöld hafi verið greidd vegna þeirra reikninga sem mynda endurgreiðslustofn kvikmynda- og sjónvarpsverkefna.

Í svörum sínum árið 2019 tók atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (nú menningar- og viðskiptaráðuneyti) undir tillögu Ríkisendurskoðunar og benti á að uppi væru áformum um lagasetningu sem væri til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda og skyldi m.a. endurskoða markmiðsákvæði laganna. Hins vegar stæði ekki til að endurskoða ákvæði 3. mgr. 2. gr. laganna hvað varðar kostnaðarliði sem falla undir endurgreiðslustofn. Það atriði yrði tekið til skoðunar í kjölfar

skýrslu Ríkisendurskoðunar. Ráðuneytið tók einnig undir að skilyrða ætti endurgreiðslur við rétt skattskil.

Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar tók einnig undir tillögu Ríkisendurskoðunar um að regluleg endurskoðun laga og stjórnvaldsfyrirmæla varðandi skilyrði og framkvæmd endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar væri nauðsynleg. Nefndin sagði enn fremur í svörum sínum:

Pó geti komið upp álitamál í skilningi skattaréttar um hvaða kostnaðarliðir séu þess eðlis að heimilt sé að draga þá frá tekjum af atvinnurekstri getur nefndin ekki tekið undir að það eitt og sér feli í sér þörf til að „... skýra betur hvaða kostnaðarliðir falla undir endurgreiðslustofn...“, eins og segir í þessari fyrstu tillögu Ríkisendurskoðunar að úrbótum. Það að Ríkisendurskoðun telji þessa skilgreiningu of víðtæka er önnur afstaða sem þarf þá að færa efnisleg rök fyrir.

Varðandi þá tillögu að kanna skuli til hlítar hvort opinber gjöld hafi verið greidd vegna reikninga sem mynda endurgreiðslustofn kvikmynda- og sjónvarpsverkefna benti nefndin á að í j-lið 1. mgr. 4. gr. gildandi laga kæmi fram skilyrði fyrir endurgreiðslu sem gerði ráð fyrir að ekki væru fyrir hendi vangreiddir skattar eða gjöld til ríkis eða sveitarfélaga, eða aðrar vangoldnar kröfur hér á landi vegna framleiðslu. Þannig væru þegar ákvæði í lögum sem efnislega tæki til þessarar tillögu. Það væri síðan háð framkvæmd nefndarinnar hvaða gögnum hún óskaði eftir til staðfestingar á því að þetta skilyrði væri uppfyllt. Þar taldi nefndin sig hafa nokkurt svigrúm til þess að afla gagna sem krefðist ekki lagabreytinga.

Fram kom í svörum menningar- og viðskiptaráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar 2022 að hinn 15. mars 2021 hefði verið lagt fram frumvarp sem varð að lögum hinn 22. júní 2021, sbr. lög nr. 83/2021 um breytingu á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Í greinargerð með frumvarpinu var vísað til skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2019 og tillagna til úrbóta sem þar voru settar fram. Þannig var frumvarpinu ætlað að bregðast við athugasemdum Ríkisendurskoðunar. Þar var skýrt betur hvaða kostnaðarliðir falla undir endurgreiðslustofn en varðandi það að skilyrða endurgreiðslur við rétt skattskil og gera kröfu um að kannað sé hvort opinber gjöld hafi verið greidd vegna reikninga sem mynda endurgreiðslustofn, þá vísaði menningar- og viðskiptaráðuneyti líkt og nefndin gerði árið 2019 á j-lið 4. gr. laga nr. 43/1999 með síðari breytingum. Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur fari yfir að þetta skilyrði sé uppfyllt við yfirferð allra umsókna.

Við eftirfylgni 2022 vísaði nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar einnig til framangreindra lagabreytinga nr. 83/2021, þ.m.t. um ákvæði þar sem fjallað er um framleiðslukostnað sem myndar stofn til endurgreiðslu. Með breytingunum hafi m.a. tímabil framleiðslu verið skilgreind frekar og gerð nánar grein fyrir því sem ekki getur verið hluti af stofni til endurgreiðslu. Breytingar á lögnum voru einnig gerðar í júní 2022 með lögum nr. 76/2022. Þær fólu einkum í sér að endurgreiðsluhlutfall var hækkað vegna verkefna sem uppfylltu tiltekin skilyrði.

Í umsögn sinni fjallaði nefndin einnig um ráðstafanir við umfjöllun um umsókn um útborgun endurgreiðslu og leiðbeiningar til umsækjenda. Í því felst m.a. að krafist er upplýsinga um launa- og verktakakostnað ásamt hreyfingalista úr bókhaldi. Nefndin óskar einnig eftir staðfestingu um að ekki séu fyrir hendi vangoldnir skattar eða önnur gjöld vegna framleiðslunnar

með staðfestingu skattayfirvalda/innheimtuaðila ríkissjóðs. Jafnframt kom fram að nefndin hefur átt samskipti við embætti ríkisskattstjóra um frekara samstarf þ.m.t. um staðfestingar á skattgreiðslum.

Hvað hefur gerst: Búið er að endurskoða lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmynda fylgir því eftir að skattskil og greiðsla opinberra gjalda sé með réttum hætti við útgreiðslu. Brugðist hefur verið við tillögu Ríkisendurskoðunar.

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar árið 2019 fjallaði m.a. um endurskoðun á núverandi skipulagi endurgreiðslukerfis kvikmynda og eflingu samstarfs við embætti ríkisskattstjóra.

Stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmynda

Endurskoða þarf núverandi stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmynda og efla samstarf við embætti ríkisskattstjóra um endurskoðun kostnaðaruppgjörs þeirra verkefna sem falla undir endurgreiðslukerfið. Jafnframt mætti kanna hvort umsýsla og þjónusta við nefnd um tímabundnar endurgreiðslur sé betur komið fyrir hjá annarri opinberri stofnun en Kvikmyndamiðstöð Íslands, með Kvikmyndamiðstöðina sem faglegan umsagnaraðila.

Í svörum sínum árið 2019 benti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti á að bætt samstarf við ríkisskattstjóra tengdist að nokkru leyti fyrstu tillögunni um að rétt skattskil verði gerð að forsendu endurgreiðslu. Rétt væri að formfesta það samstarf með nánari hætti. Hvað varðar vistun nefndar um tímabundnar endurgreiðslur taldi ráðuneytið ekkert í skýrslu Ríkisendurskoðunar benda til þess að vistun og umsýslu nefndarinnar hjá Kvikmyndamiðstöð væri að einhverju leyti ábótavant eða ekki fullnægjandi. Ráðuneytið taldi það fyrirkomulag að fela stjórnvaldi sem fer með umsýslu og greiðslu ríkisstyrkja að vista og hafa umsýslu með fagnefnd sem tekur ákvarðanir um viðkomandi styrki eiga sér fyrirmyndir víða en skapa þyrfti skýrari skil milli endurgreiðslna á grundvelli laga nr. 43/1999 og styrkja úr Kvikmyndasjóði. Slíkt mætti hæglega gera á annan og hagkvæmari hátt en að færa vistun nefndarinnar til annarrar stofnunar.

Fram kom í svörum nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar að hún hefði ekki sérstaka skoðun á því hvort umsýsla og þjónusta við nefndina ætti heima hjá einni ríkisstofnun umfram aðra. Þó væri ljóst að mörg verkefni sem sækja um endurgreiðslu væru samhliða að sækja styrki í Kvikmyndasjóð eða aðra styrki sem íslenska ríkið veitir vegna sýninga kvikmynda. Þannig hefði Kvikmyndamiðstöð með höndum afgreiðslu slíkra styrkja og fyrir framleiðendur gæti það verið ákveðið hagræði að geta leitað á einn stað vegna þessa alls. Nefndin taldi ekkert því til fyrirstöðu að efla samstarf við t.d. embætti ríkisskattstjóra.

Í svörum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2022 benti menningar- og viðskiptaráðuneyti á að í greinargerð með fyrrgreindu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 83/2021 væri fjallað um þessa ábendingu og málið reifað. Í svörum ráðuneytisins er áréttað að nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar sé lögbundin nefnd og hvar hún er vistuð grundvallist á samningi sem ráðuneytið gerir. Staðsetning nefndarinnar sé til skoðunar innan ráðuneytisins en ekki þurfi lagabreytingu til að endurskipuleggja vistun hennar.

Við eftirfylgni 2022 áréttaði nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar fyrri athugasemdir sínar m.a. um að hún hefði ekki sérstaka skoðun á því hvort umsýsla og þjónusta við nefndina eigi heima hjá einni ríkisstofnun umfram aðra.

Hvað hefur gerst: Brugðist hefur verið við ábendingu Ríkisendurskoðunar frá 2019 að nokkru leyti og verið er að skoða nánar staðsetningu nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar.

Þriðja tillaga Ríkisendurskoðunar árið 2019 fjallaði m.a. um að auka þyrfti eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjöra kvikmyndaverkefna og gera kröfu um að þau séu endurskoðuð með hliðsjón af lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og tekjuskattslögum.

Eftirlit og endurskoðun kostnaðaryfirlits

Auka þarf eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjöra kvikmyndaverkefna og gera kröfu um að þau séu endurskoðuð með hliðsjón af lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og tekjuskattslögum. Mikilvægt er að leggja ávallt mat á réttmæti þess kostnaðar sem sótt er um endurgreiðslu af og krefjast sundurliðunar þess framleiðslukostnaðar sem fellur til. Loks er full ástæða til að efla eftirlit með verkefnum sem hljóta minna en 20 m.kr. í endurgreiðslu.

Í svörum sínum árið 2019 taldi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tillöguna jákvæða og til þess fallna að styrkja endurgreiðslukerfið og koma í veg fyrir misnotkun. Ráðuneytið benti á að í skýrslu starfshóps um framkvæmd endurgreiðslukerfisins hafi verið gerð tillaga um að skilyrði yrði sett í lög nr. 43/1999 þess efnis að reikningar framleiðenda verði endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda. Jafnframt að sköpuð yrðu skýrari skil milli endurgreiðslna á grundvelli laga nr. 43/1999 og styrkja úr Kvikmyndasjóði. Ráðuneytið kvaðst ætla að taka þennan hluta tillagna Ríkisendurskoðunar til skoðunar.

Fram kom í svörum nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar árið 2019 að það hefði verið vilji löggjafans á árinu 2011 að svokallað „endurskoðað kostnaðaruppgjör“ væri einungis skilyrði endurgreiðslu sem færi yfir 20 m.kr. Röksemdir þar að baki hefðu fyrst og fremst verið þær að kostnaður við endurskoðun gæti orðið hlutfallslega hár vegna minni verkefna og þannig staðið fjármögnun þeirra fyrir þrífum. Í svörum sínum lagði nefndin áherslu á að endurgreiðslukerfið sé í heild hugsað þannig að lagt sé mat á réttmæti þess framleiðslukostnaðar sem fellur til og að kostnaðurinn sé þess eðlis að hann megi, í skilningi tekjuskattslaga, draga frá tekjum í atvinnurekstri. Nefndin benti einnig á aðra eftirlitsþætti í ýmsum ákvæðum gildandi laga. Aftur á móti minnti nefndin á að hvergi í lögum væri skilgreint hvað nákvæmlega felst í hugtakinu „endurskoðað kostnaðaruppgjör“. Eftir að afnumin var sú skylda framleiðslufyrirtækja að stofna sérstakt félag utan um hvert og eitt verkefni væri ekki hægt að horfa til endurskoðaðra ársreikninga félaga sérstaklega og nefndin taldi alveg eins mikilvægt að tillögur að úrbótum vegna þessa liðar fælust í því að skýra hugtakið „endurskoðað kostnaðaruppgjör“ nánar.

Í svörum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2022 bendir menningar- og viðskiptaráðuneyti á að brugðist hafi verið við þessari ábendingu með fyrrgreindu frumvarpi sem varð að lögum nr. 83/2021. Ábendingin er reifuð í greinargerð með frumvarpinu og m.a. sagt að í ljósi athugasemda Ríkisendurskoðunar hafi verið ákveðið að gera ekki skilyrði um staðfestingu endurskoðanda í þeim tilfellum þar sem fjárhæð endurgreiðslna nái ekki 3 m.kr. Aftur á móti verði skýrar kveðið á um að endurskoðandi ásamt stjórn, framkvæmdastjóra og umsækjanda staðfesti kostnaðaruppgjör í tilvikum þar sem endurgreiðsla nemur hærri fjárhæð en 3 m.kr. Er þá átt við að uppgjórið samræmist lögum um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og reglugerðum settum á grundvelli þeirra. Þessum skilyrðum var bætt við 5. gr. laga nr. 83/2021 um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar með breytingartillögum. Þar er jafnframt kveðið á um að nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar geti, skv. 3. gr., óskað eftir þeim upplýsingum frá skattyfirvöldum og úr bókhaldi félagsins sem henni eru nauðsynlegar til þess að staðreyna kostnaðaruppgjör umsækjanda.

Umsögn nefndar um endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar 2022 var samhljóða svörum ráðuneytis með vísan til breyttra skilyrða um að nú skuli kostnaðaruppgjör staðfest m.a. af endurskoðanda vegna verkefna sem nemi hærri fjárhæð en 3 m.kr. í stað 20 m.kr. áður. Nefndin upplýsti einnig að unnið er að gerð leiðbeininga til endurskoðenda sem taki að sér slík verkefni og tilhögun þeirrar staðfestingarvinnu.

Hvað hefur gerst: Brugðist hefur verið við ábendingu Ríkisendurskoðunar með breytingu á lögum.

Fjórða tillaga Ríkisendurskoðunar árið 2019 fjallaði m.a. um afmörkun og skilgreiningu endurgreiðsluhæfis verkefna.

Afmörkun og skilgreining endurgreiðsluhæfis verkefna

Til að tryggja að þeir fjármunir sem veittir eru í málaflokkinn séu nýttir með sem hagkvæmustum hætti er mikilvægt að skilgreina betur hvers kyns kvikmynda- og sjónvarpsverkefni falla undir endurgreiðslukerfið og tryggja að þau séu í samræmi við markmið laga nr. 43/1999.

Í svörum sínum árið 2019 vísaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til væntanlegrar endurskoðunar á markmiðsákvæðum laga nr. 43/1999. Þannig væri fyrirhugað að leggja aukna áherslu á uppbyggingu kvikmyndaiðnaðarins hér á landi með því að laða að erlenda aðila til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis hér á landi. Hvað varðar styrkhæf verkefni benti ráðuneytið á að horft yrði til þess að þrengja það hvaða verkefni yrðu hæf til að hljóta endurgreiðslu. Lagt væri upp með að miða við kvikmyndir í fullri lengd, leiknar stjórnvarpsmyndir eða röð leikinna sjónvarpsþátta og heimildarmyndir. Spjallþættir, raunveruleikapættir eða aðrir skemmtipættir hlytu ekki endurgreiðslu á grundvelli laganna. Með þessum breytingum væri m.a. horft til þess að nýting þeirra opinberu fjármuna sem settir eru í endurgreiðslukerfið yrðu með sem bestu móti. Einnig yrði hugað að breytingum á reglugerð nr. 450/2017 þar sem menningar- og framleiðsluhluti verkefnamats reglugerðarinnar yrði endurskoðaður með það að markmiði að gera það hlutlægara, gagnsærra og fyrirsjáanlegra.

Fram kom í svörum nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar að hún tæki ekki sérstaka afstöðu til þess hvaða verkefni ættu að hljóta endurgreiðslu en mikilvægt væri að skilgreiningar á slíku væru skýrar. Þá taldi nefndin rétt að benda á að þau framleiðslufyrirtæki sem ættu hagsmuna að gæta væru afar mismunandi hvað varðar stærð og eðli starfsemi þeirra. Á meðan rök stæðu til þess að styrkja iðnaðinn af hálfu hins opinbera teldi nefndin að vilji löggjafans yrði að vera skýr um að ef endurgreiðslur eigi ekki að ná til tiltekinna tegunda verkefna sé það bæði skilgreint með nákvæmum hætti í löggjöfinni sjálfri, ákvörðun sé í samræmi við markmið laganna og leitast við að rökstyðja það sérstaklega í lögskýringargögnum hvað felist í breytingum á núgildandi fyrirkomulagi.

Menningar- og viðskiptaráðuneyti bendir í svörum sínum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2022 á að brugðist hafi verið við þessari ábendingu með því að bæta við eftirfarandi skilyrði við 4. gr. laga um endurgreiðslu vegna kvikmyndgerðar: „b. [að viðkomandi framleiðsla uppfylli þau menningar- og framleiðsluskilyrði sem fram koma í reglugerð sem ráðherra setur skv. 8. gr.]. Ráðuneytið áréttar að lokum að unnið sé að breytingum á reglugerð nr. 450/2017 til að endurspegla og fylla inn í þær lagabreytingar sem áttu sér stað með lögum nr. 83/2021. Það gerir ráð fyrir að þeirri vinnu ljúki í byrjun árs 2023.

Í umsögn nefndar um endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar við eftirfylgnina undirstrikaði hún mikilvægi þess að skilgreiningar séu skýrar um hvaða verkefni eigi að hljóta endurgreiðslu og áréttaði fyrri afstöðu sem líst er hér að framan.

Hvað hefur gerst: Brugðist hefur verið við ábendingu Ríkisendurskoðunar með breytingu á lögum og unnið er að breytingum á reglugerð.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is