



# Endurgreiðslukerfi kvikmynda

Ríkisendurskoðun



# Aðfararorð

Þessi skýrsla er unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar um hugsanlega misnotkun á endurgreiðslukerfi kvikmynda. Skýrslan er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í inngangi skýrslunnar er gerð nánari grein fyrir forsendum og afmörkun úttektarinnar. Að öðru leyti er uppbygging skýrslunnar með þeim hætti að fyrst eru settar fram lykiltölur um endurgreiðslukerfið og þau lykilatriði sem úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós og vekja sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar kynntar ásamt tillögum til úrbóta áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

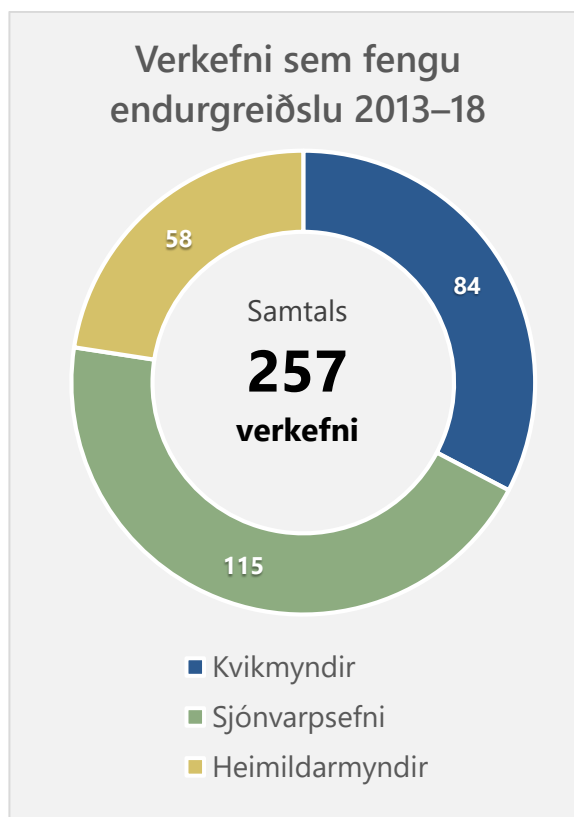
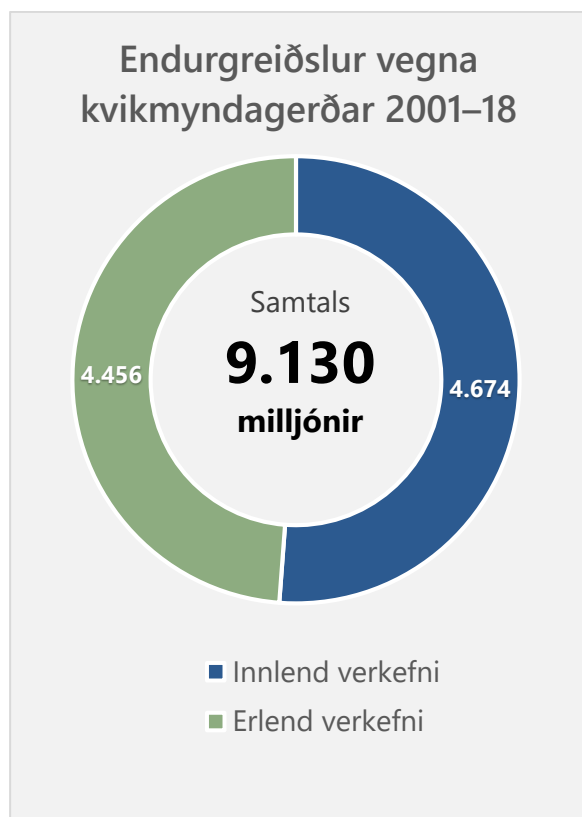
Tekið skal fram að staðið hefur yfir endurskoðun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis á endurgreiðslukerfi kvikmynda. Gert er ráð fyrir að ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra leggi fyrir komandi löggjafarþing frumvarp til breytinga á lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Þann 11. júní 2019 voru á Alþingi samþykkt lög nr. 69/2019 um breytingu á lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Samkvæmt b-lið 4. gr. laganna bætist nýr málslíður við 2. mgr. 11. gr. laga nr. 46/2016 þar sem kveðið er á um aðgang ríkisendurskoðanda að bókhaldi, þ.m.t. frumgögnum, hjá þeim aðilum sem fá framlög úr ríkissjóði. Ekki skiptir máli hvort um er að ræða bein framlög eða endurgreiðslur á kostnaði að hluta eða öllu leyti. Tekin eru dæmi um endurgreiðslur/framlög vegna kvikmyndagerðar, nýsköpunar-, rannsóknar- og þróunarverkefna. Rétt er að taka fram að úttekt þessari lauk áður en löggin tóku gildi og takmarkast endurskoðun kvikmyndaverkefna því við áðurgildandi heimildir ríkisendurskoðanda.

# Efnisyfirlit

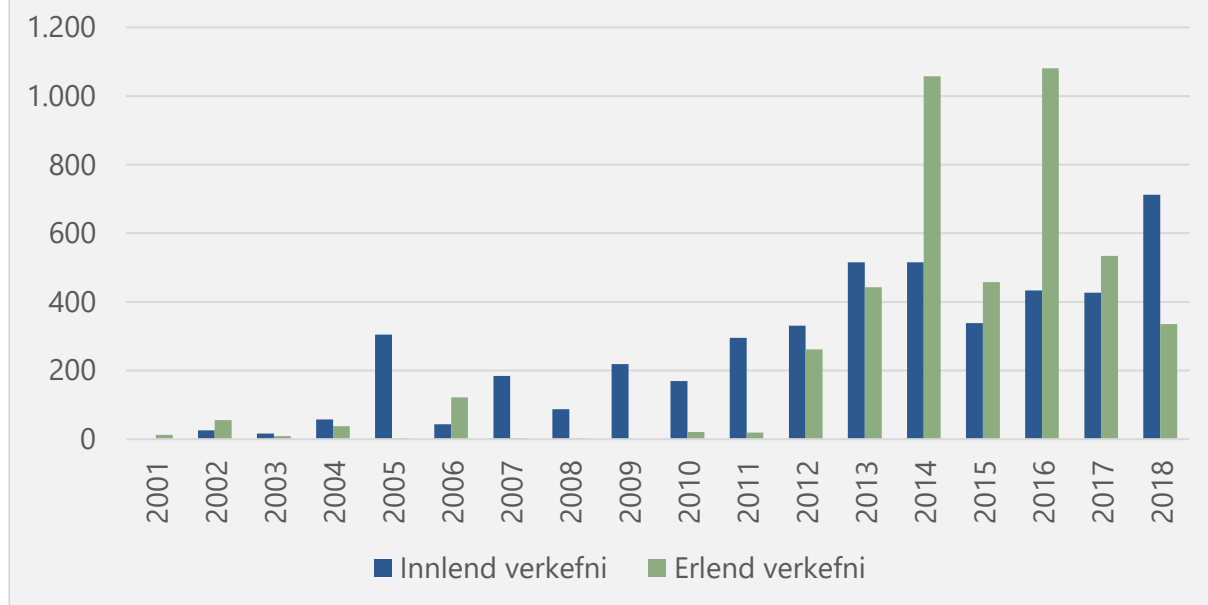
Lykiltölur .....	4
Niðurstöður .....	7
Tillögur til úrbóta .....	9
Inngangur .....	10
<b>1 Endurgreiðslukerfi kvikmynda .....</b>	<b>15</b>
1.1 Lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi .....	15
1.2 Stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmyndagerðar .....	17
1.3 Endurgreiðsluhæfi verkefna .....	18
1.4 Umsóknarferli og úrvinnsla .....	20
<b>2 Endurgreiðslur og endurskoðun kostnaðaruppgjörs .....</b>	<b>22</b>
2.1 Endurgreiddur kostnaður 2001–18 .....	22
2.2 Endurgreiðslur eftir tegund verkefna .....	23
2.3 Endurskoðun verkefna .....	25
<b>3 Skoðun á tíu framleiðsluverkefnum .....</b>	<b>27</b>
3.1 Forskoðun tíu framleiðsluverkefna .....	27
3.2 Ítarlegri skoðun á tveimur verkefnum .....	29
3.2.1 Niðurstaða skoðunar á verkefni A .....	30
3.2.2 Niðurstaða skoðunar á verkefni B .....	31

# Lykiltölur



## Endurgreiðslur vegna innlendra og erlendra verkefna 2001–18 í m.kr.

Sjá nánar  
síðu 20



Samkvæmt 5. gr. laga nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, skal endurskoða kostnaðaruppgjör þeirra verkefna sem hljóta 20 m.kr. endurgreiðslu eða meira. Kostnaðaruppgjör verkefna þar sem endurgreiðslan nemur lægri fjárhæð þurfa ekki endurskoðun, einungis áritun stjórnar og framkvæmdastjóra. Á tímabilinu 2012–18 hlutu alls 159 verkefni af 257 (61,9%) minna en 20 m.kr. endurgreiðslur og námu endurgreiðslur vegna þessara verkefna alls um 1.235,3 m.kr.

### **Endurskoðun kostnaðaruppgjörs**

Krafa um endurskoðun á kostnaðaruppgjöri vegna framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis miðar við 20 m.kr. endurgreiðslu eða hærri fjárhæð. Misjafnt er hvort verkefni sem hljóta yfir 20 m.kr. endurgreiðslu séu endurskoðuð með hliðsjón af sértækum ákvæðum laga og reglugerðar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Verkefni sem fá minna en 20 m.kr. endurgreiddar þurfa ekki að skila endurskoðuðu kostnaðaruppgjöri. Árið 2018 voru 35 slík verkefni og námu endurgreiðslur vegna þeirra ríflega 223 m.kr.

### **Skil á staðgreiðsluskatti**

Misbrestur hefur verið á skilum skatts af verktakagreiðslum tengdum þeim verkefnum sem hafa hlotið endurgreiðslu. Því vekur athygli að aðkoma skattayfirvalda í þessum málaflokki hefur til þessa ekki verið virk og kerfisbundin. Mikilvægt er að skilyrða endurgreiðslur við að staðið hafi verið skil á skattgreiðslum til ríkissjóðs.

### **Ríkisendurskoðandi vekur sérstaka athygli á**

Markmið laga nr. 43/1999 er að efla gerð innlendra kvikmynda og sjónvarpsefnis og kynna sögu landsins og náttúru. Það er gert með tímabundnum stuðningi við framleiðslu slíks efnis hér á landi.

Á undanförunum árum hefur tilvikum fjölgað þar sem álitamál er hvort samþykkt verkefni falli að framangreindum markmiðum og telur ríkisendurskoðandi því að skilgreina þurfi með skýrari hætti hvaða framleiðsluverkefni skulu falla undir endurgreiðslukerfið miðað við markmið laga nr. 43/1999.

# Niðurstöður

Endurgreiðslukerfi kvikmynda hefur verið starfrækt frá árinu 2001 á grundvelli laga nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Markmið laganna var upphaflega að styrkja innlenda kvikmyndagerð með því að endurgreiða tiltekið hlutfall framleiðslukostnaðar sem félli til hér á landi. Með þessu átti m.a. að gera Ísland að fýsilegum kosti til framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis auk heimildamynda og laða að erlent kvikmyndagerðarfólk. Endurgreiðslur hafa staðið innlendum jafnt sem erlendum aðilum til boða að uppfylltum lögbundnum skilyrðum.

Endurgreiðslur vegna kvikmynda og sjónvarpsefnis teljast ríkisstyrkur og þar af leiðandi hugsaðar sem tímabundið stjórnþæki. Gildistími endurgreiðslukerfisins hefur verið framlengdur fjórum sinnum, síðast árið 2016 til ársloka 2021. Frá gildistöku laganna árið 1999 hefur endurgreiðsluhlutfall kostnaðar hækkað úr 14% í 25%.

Málefna svið endurgreiðslukerfis kvikmynda heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti en afgreiðsla erinda er í höndum ráðherraskipaðrar nefndar um tímabundnar endurgreiðslur. Í gildi er þjónustusamningur milli ráðuneytisins og Kvikmyndamiðstöðvar Íslands um umsýslu endurgreiðslukerfisins og sinnir starfsfólk stofnunarinnar störfum fyrir nefndina.

Endurskoðun á endurgreiðslukerfinu stendur yfir hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti en markmiðið er m.a. að meta hvort kerfið starfi í samræmi við markmið laga nr. 43/1999. Þá er mennta- og menningarmálaráðuneyti að hefja vinnu við mótun heildarstefnu um kvikmyndagerð sem á að gilda fyrir tímabilið 2020–30.

## Útgjöld úr ríkissjóði og eftirlit með réttmæti umsókna og endurgreiðslna

Á tímabilinu 2001–18 hefur um 9,1 ma.kr. verið greiddur úr ríkissjóði til framleiðenda á grundvelli endurgreiðslukerfisins. Þar af hafa um 4,7 ma.kr. verið endurgreiddir til innlendra framleiðsluverkefna og um 4,5 ma.kr. til erlendra framleiðsluverkefna. Til að tryggja hagkvæma nýtingu þess ríkisfjár sem lagt er til endurgreiðslukerfisins er mikilvægt að einungis þau verkefni sem falla að markmiðum laga um það hljóti endurgreiðslu. Á undanförunum árum hefur vægi sjónvarpsefnis aukist innan endurgreiðslukerfisins og tilvikum fjölgað þar sem álitamál er hvort efnið falli að markmiðum laga og reglugerðar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda. Má þar nefna matreiðsluþætti, ýmsa skemmtiþætti og efni sem ætla má að sé einungis ætlað til sýningar í eigin dreifikerfi. Að mati ríkisendurskoðanda þarf að afmarka endurgreiðsluhæfi verkefna með skýrari hætti og lágmarka hættu á að huglæg sjónarmið á tilteknum tíma skapi fordæmi fyrir endurgreiðslu til framtíðar.

Til að tryggja hagkvæma nýtingu þess fjár sem veitt er til endurgreiðslukerfisins telur ríkisendurskoðandi jafnframt að stjórnvöld þurfi að hafa öflugt eftirlit með lögmæti kostnaðaruppgjöra þeirra verkefna sem sótt er um endurgreiðslu vegna. Í því sambandi er brynt að ganga úr skugga um að einungis sá kostnaður sem staðið hefur verið skil á staðgreiðslu opinberra gjalda vegna teljist til endurgreiðslustofns en misbrestur hefur verið á skattskilum erlendra aðila sem hafa komið að framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis.

Þá telur ríkisendurskoðandi að efla þurfi eftirlit með endurskoðun kostnaðaruppgjöra framleiðsluverkefna, ekki síst kostnaðarminni verkefna. Í núgildandi lögum er endurskoðunar krafist hljóti framleiðsluverkefni hærrí endurgreiðslu en 20 m.kr. Ef verkefni er undir þeim viðmiðum er eingöngu krafist áritunar stjórnenda á ársreikningi eða kostnaðaruppgjöri. Ríkisendurskoðandi bendir á að á tímabilinu 2013–18 fengu verkefni undir 20 m.kr. viðmiðinu ríflega 1,1 ma.kr. endurgreiddan. Um töluverðar fjárhæðir er að ræða og því mikilvægt að efla eftirlit með slíkum verkefnum.

Ríkisendurskoðandi telur að gera eigi kröfu um að kostnaðaruppgjör kvikmynda- og sjónvarpsverkefna séu endurskoðuð með hliðsjón af ákvæðum laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og tekjuskattslögum. Eins telur ríkisendurskoðandi að efla þurfi samstarf við embætti ríkisskattstjóra í tengslum við endurskoðun kostnaðaruppgjöra, meðal annars til að sannreyna að greiðsla skatta af ýmsum útgjaldaliðum framangreindra uppgjöra hafi átt sér stað.

### **Endurskoðun kvikmyndaverkefna**

Ríkisendurskoðun kannaði kostnaðaruppgjör tíu framleiðsluverkefna sem hlotið höfðu endurgreiðslur og tók tvö þeirra til nánari skoðunar. Kallað var eftir bókhaldi og úrtak tekið úr reikningum. Óskað var eftir skýringum á tilteknum útgjaldaliðum og m.a. kannað hvort kostnaður samkvæmt reikningum væri í samræmi við rekstrarkostnaðarhugtak í lögum nr. 90/2003 um tekjuskatt og hvort verktakar væru með gild virðisaukaskattsnúmer. Reyndist svo vera í báðum tilvikum. Endurskoðun framangreindra framleiðsluverkefna leiddi ekkert í ljós sem bendir til misnotkunar á endurgreiðsluferfi kvikmynda.

Við skoðun bókhalds framleiðsluverkefnanna komu í ljós háir og ósundurliðaðir reikningar sem sendir höfðu verið frá móðurfélagi til dótturfélags vegna framleiðsluþóknunar. Fullnægjandi skýringar fengust á þessum reikningum en engu að síður telur ríkisendurskoðandi að gera verði kröfu um að fylgiskjöl vegna kostnaðar við framleiðslu séu ávallt rekjanleg og gagnsæ.

Við skoðun Ríkisendurskoðunar komu jafnframt upp álitamál sem lúta að skilgreiningu og afmörkun þess kostnaðar sem myndar endurgreiðslustofn framleiðsluverkefna. Í lögum nr. 43/1999 er skýrt kveðið á um að stofn til endurgreiðslu sé sá kostnaður sem fellur til hér á landi og telst frádráttarbær frá tekjum samkvæmt 31. gr. laga um tekjuskatt. Engu að síður hefur tíðkast að endurgreiða hlutfall matar- og flutningskostnaðar starfsmanna sem er í andstöðu við rekstrarkostnaðarhugtak tekjuskattslaga.

Ríkisendurskoðandi ítrekar að umrædd endurskoðun takmarkaðist við umrædd tíu verkefni og að rannsóknarheimildir hafi takmarkast við lög nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga fyrir þá breytingu sem Alþingi samþykkti 11. júní 2019.



# Tillögur til úrbóta

1

## **Pörf 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.

2

## **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.

3

## **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 tekjuskattlögum. 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.

4

## **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.

# Umsagnir og viðbrögð

## Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

### Pörf á endurskoðun laga

„Í fyrsta lið kemur fram að þörf sé á endurskoðun laga nr. 43/1999 og reglugerðar nr. 450/2017, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, með það að markmiði að skýra betur hvaða kostnaðarliðir falli undir endurgreiðslustofn í skilningi tekjuskattslaga. Í tillögunni kemur fram að rík ástæða sé 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. Ráðuneytið tekur undir þessa tillögu og bendir jafnframt á að í áformum um lagasetningu, sem eru til umsagnar á samráðsgátt stjórnvalda, kemur fram að ætlunin sé m.a. að endurskoða markmiðsákvæði laganna. Hins vegar kemur ekki fram í áformaskjalinu að til standi að endurskoða ákvæði 3. mgr. 2. gr. laganna hvað varðar kostnaðarliði sem falli undir endurgreiðslustofn en það atriði verður tekið til skoðunar í kjölfar skýrslunnar. Ráðuneytið tekur undir þá tillögu að skilyrða skuli endurgreiðslur við rétt skattskil líkt og áður hefur komið fram hjá ríkisskattstjóra.“

### Stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmynda

„Í öðrum lið kemur fram að endurskoða þurfi stjórnskipulag endurgreiðslukerfisins 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 stofnun, með Kvikmyndamiðstöð Íslands sem faglegan umsagnaraðila. Ráðuneytið bendir í þessu sambandi á að bætt samstarf við ríkisskattstjóra tengist að nokkru fyrstu tillögunni um að rétt skattskil verði gerð að forsendu endurgreiðslu. Rétt er að formfesta þetta samstarf með nánari hætti. Hvað varðar vistun nefndarinnar er það mat ráðuneytisins að í drögum að skýrslu Ríkisendurskoðunar komi ekki neitt það fram sem bendi til þess að vistun og umsýslu nefndarinnar hjá Kvikmyndamiðstöð sé að einhverju leyti ábótavant eða ekki fullnægjandi. 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 á sér fyrirmyndir víða. Ljóst er að skapa þarf skýrari skil milli endurgreiðslna á grundvelli laga nr. 43/1999 og styrkja úr Kvikmyndasjóði en það má hæglega gera á annan og hagkvæmari hátt en að færa vistun nefndarinnar til annarrar stofnunar.“

### Eftirlit og endurskoðun kostnaðaryfirlits

„Í þriðja lið kemur fram að auka þurfi eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjöra kvikmynda- verkefna og gera kröfu um að þau séu endurskoðuð með hliðsjón af lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og tekjuskattslögum. Mikilvægt sé að leggja ávallt mat á réttmæti þess kostnaðar sem sótt er um endurgreiðslu af og krefjast sundurliðunar þess framleiðslukostnaðar sem fellur til. Loks sé full ástæða til að efla eftirlit með verkefnum sem hljóta minna en 20 m.kr. í endurgreiðslu. Ráðuneytið telur tillöguna jákvæða og til þess

fallna að styrkja endurgreiðslukerfið og koma í veg fyrir að það sé misnotað. Í skýrslu starfshóps um framkvæmd endurgreiðslukerfisins var gerð tillaga um að það skilyrði yrði sett í lög nr. 43/1999 um að reikningar framleiðenda verði endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda í samræmi við lög nr. 43/1999. Jafnframt kom þar fram að sköpuð yrðu skýrari skil milli endurgreiðslna á grundvelli laga nr. 43/1999 og styrkja úr Kvikmyndasjóði. Þessi hluti tillagna Ríkisendurskoðunar er því í skoðun með hliðsjón af efnisatriðum fyrirhugaðs frumvarps.”

## **Afmörkun og skilgreining endurgreiðsluhæfis verkefna**

„Í fjórða lið tillagna Ríkisendurskoðunar til úrbóta kemur fram að til að tryggja að þeir fjármunir sem veittir eru í málaflokkinn séu nýttir með sem hagkvæmustum hætti sé mikilvægt að skilgreina betur hvers kyns kvikmynda- og sjónvarpsverkefni falli undir endurgreiðslukerfið og tryggja að þau séu í samræmi við markmið laga nr. 43/1999. Líkt og áður kom fram er fyrirhugað að endurskoða markmiðsákvæði laga nr. 43/1999. Fyrirhugað er 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 verður horft til þess að þrengja það hvaða verkefni verði hæf til að hljóta endurgreiðslu. Lagt er upp með að miðað verði við kvikmyndir í fullri lengd, leiknar stjórnvarpsmyndir eða röð leikinna sjónvarpsþátta og heimildarmyndir. Þannig verði lagt upp með að spjallþættir, raunveruleikaþættir eða aðrir skemmtiþættir geti ekki hlotið endurgreiðslur á grundvelli laganna. Með þeim breytingum er horft til þess að nýting þeirra opinberu fjármuna sem settir eru í endurgreiðslukerfið verði með sem bestu móti. Einnig verður hugað að breytingum á reglugerð nr. 450//2017 þar sem menningar- og framleiðsluhluti verkefnamats reglugerðarinnar verður endurskoðaður með það að markmiði að gera það hlutlægara, gagnsærra og fyrirsjáanlegra. Framangreind vinna er að mati ráðuneytisins í samræmi við tillögur Ríkisendurskoðunar.”

## **Viðbrögð nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar**

### **Þörf á endurskoðun laga**

„Nefndin getur tekið undir að regluleg endurskoðun laga og stjórnvaldsfyrirmæla varðandi skilyrði og framkvæmd endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar sé nauðsynleg. Hvað varðar þau markmið að skýra betur hvaða kostnaðarliðir falla undir endurgreiðslustofn í skilningi tekjuskattslaga verður þó að athuga að gildandi lög (nr. 43/1999) vísa með skýrum hætti í 2. mgr. 3. gr. þeirra til þess að allur sá kostnaður sem fellur til hér á landi (eftir atvikum í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. orðalag 2. mgr. 5. gr.) og heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri skv. ákvæðum laga um tekjuskatt. Þó 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. Hvað varðar þá tillögu að „... kanna til hlítar hvort opinber gjöld hafi verið greidd...“ bendir nefndin á að í j-lið 1. mgr. 4. gr. gildandi laga kemur fram skilyrði fyrir endurgreiðslu sem gerir ráð fyrir því að ekki séu fyrir hendi vangreiddir skattar eða gjöld til ríkis eða sveitarfélaga eða aðrar vangoldnar kröfur hér á landi vegna framleiðslu. Þannig er nú þegar fyrir hendi ákvæði í lögum sem efnislega tekur til

þessarar tillögu. Það er háð framkvæmd nefndarinnar hvaða gögnum hún óskar eftir til staðfestingar á því að þetta skilyrði sé uppfyllt. Þar telur nefndin sig hafa nokkuð svigrúm til þess að afla gagna sem krefst ekki endilega breytinga á lögum, t.d. orðalag 2. mgr. 5. gr. laganna um heimild nefndar til að óska eftir viðeigandi upplýsingum frá skattyfirvöldum og úr bókhaldi framleiðslufyrirtækis. Hvað varðar skattskil annarra aðila, t.d. einstaklinga sem fá laun eða verktakagreiðslur, er slík upplýsingaöflun og mat erfiðara í framkvæmd.“

### **Stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmynda**

„Nefndin hefur ekki sérstaka skoðun á því hvort umsýsla og þjónusta við nefndina eigi heima hjá einni ríkisstofnun umfram aðra. Það er ljóst að mörg verkefni sem sækja um endurgreiðslu eru samhliða að sækja styrki í kvikmyndasjóð (kvikmyndir, leikið sjónvarpsefni og heimildamyndir t.d.) eða aðra styrki sem íslenska ríkið veitir vegna sýninga kvikmynda (sérstaka sýningarstyrki Mennta- og menningarmálaráðuneytisins vegna kvikmynda t.d.). Kvikmynda- miðstöð hefur með höndum afgreiðslu slíkra styrkja og fyrir framleiðendur slíkra verkefna getur það verið ákveðið hagræði að geta leitað á einn stað vegna þessa alls. Einnig er vakin athygli á því að ef litið er til greiðslna úr ríkissjóði sem tengjast kvikmyndagerð með beinum hætti þá skiptast slíkar greiðslur nú þegar milli verkefna tveggja ráðuneyta (atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins). Það að stofnun sem heyrir undir eitt ráðuneyti í viðbót getur flækt heildarsýnina aðeins þó það sé ekki ómögulegt í framkvæmd.“

Nefndin telur hins vegar ekki af sinni hálfu nokkuð því til fyrirstöðu að efla samstarf við t.d. embætti ríkisskattstjóra varðandi það hvernig þau gögn sem það embætti gæti veitt umsækjendum aðgang að til staðfestingar á réttum skattskilum t.d. eru eða þróa eftir atvikum skýrara ákvæði í lögum (en er nú þegar í 2. mgr. 5. gr. laganna) eða reglum sem veita nefndinni heimild til að afla frekari gagna beint hjá skattyfirvöldum til þess að tryggja að skilyrði séu uppfyllt um greiðslu skatta og opinberra gjalda, sbr. umfjöllun hér að ofan. Því markmiði getur sem sagt verið náð með öðrum hætti en breytingu á stjórnskipulagi kerfisins eða því hvaða stofnun sjái um vistun nefndarinnar og þjónustu við hana og umsækjendur.“

### **Eftirlit og endurskoðun kostnaðaryfirlits**

„Eins og kemur fram í bréfi nefndarinnar dags. 18. júlí sl. til Ríkisendurskoðunar, var það vilji löggjafans á árinu 2011 að svokallað „endurskoðað kostnaðaruppgjör“ væri einungis skilyrði endurgreiðslu sem færi yfir 20 milljónir króna. Röksemdir að baki þeirri ákvörðun voru fyrst og fremst þær að kostnaður við endurskoðun gæti orðið hlutfallslega hár vegna minni verkefna og þannig staðið fjármögnun þeirra fyrir þrifum. Nefndin leggur áherslu á að endurgreiðslu- kerfið sé í heild hugsað þannig að það sé lagt mat á réttmæti þess framleiðslukostnaðar sem fellur til og kostnaðurinn sé þess eðlis að hann megi, í skilningi tekjuskattslaga, draga frá tekjum í atvinnurekstri. Nefndin bendir einnig á aðra eftirlitsþætti í ýmsum ákvæðum gildandi laga, t.d. ofangreind skilyrði j-liðar 1. mgr. 4. gr. laga nr. 43/1999 um skattskil. Einnig má benda á skilyrði um að færa bókhald í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga og skilyrði um staðfestingu stjórnar og framkvæmdastjóra framleiðslufyrirtækis að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laga og reglugerða, sbr. fyrirmæli í 2. mgr. 5. gr. laganna. Endurskoðun kostnaðaruppgjör er því ekki eini eftirlitsþáttur laganna.“

Hins vegar er minnt á ábendingu nefndarinnar í fyrrnefndu bréfi hennar frá 18. júlí sl. um að hvergi í lögum er 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 er ekki hægt að horfa til endurskoðaðra ársreikninga félaga (þar sem skýrara er hvaða skilyrði þarf að uppfylla) sérstaklega og nefndin telur alveg eins mikilvægt að tillögur að úrbótum vegna þessa liðar felist í því að skýra hugtakið „endurskoðað kostnaðaruppgjör“ nánar. Hvort eigi síðan að skilyrða slíka endurskoðun við öll verkefni eða einungis þau þar sem endurgreiðslan fer yfir ákveðna fjárhæð verður að láta löggjafanum eftir að ákveða.“

### **Afmörkun og skilgreining endurgreiðsluhæfis verkefna**

„Nefndin tekur ekki sérstaka afstöðu til þess hvaða verkefni eiga að hljóta endurgreiðslu fremur en önnur en telur hins vegar mikilvægt að skilgreiningar á slíku séu skýrar þannig að auðvelt sé fyrir umsækjendur að átta sig á því hvaða verkefni geta fengið slíka endurgreiðslu.

Það er rétt að benda á að þau framleiðslufyrirtæki sem eiga hagsmuna að gæta varðandi endurgreiðslur í kvikmyndaiðnaði eru afar mismunandi hvað varðar stærð og eðli starfsemi þeirra. Á meðan rök standa til þess að styrkja iðnaðinn af hálfu hins opinbera telur nefndin alla vega að vilji löggjafans verði 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, þannig að væntingar til kerfis í heild geti verið réttmætar hjá hagsmunaaðilum.“

# Inngangur

Árið 1999 samþykkti Alþingi lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Til stóð að þau tækju gildi í mars það ár en vegna athugasemda frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) var framkvæmd laganna frestað. Lögunum var breytt til samræmis við athugasemdir ESA og í ársbyrjun 2001 var endurgreiðslukerfið tekið í notkun. Því var upphaflega ætlað að starfa til ársins 2005 en gildistíma laganna hefur verið breytt í fjórgang og starfstíminn framlengdur. Samkvæmt núgildandi lögum er endurgreiðslukerfinu ætlað að starfa til ársloka 2021.

Í desember 2018 ákvað ríkisendurskoðandi að hefja stjórnsýsluúttekt á endurgreiðslukerfi kvikmynda eftir að ábending barst um að hugsanlega væri verið að misnota kerfið. Markmið úttektarinnar var að kanna hvort einhver merki fyndust um slíka misnotkun en jafnframt var ákveðið að greina stjórnskipulag endurgreiðslukerfisins og hvort breytinga væri þörf á því sviði. Verklag við veitingu endurgreiðslna var einnig 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?

Fundað var með fulltrúum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Jafnframt var fundað með vinnuhópi fjármála- og efnahagsráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um endurmat á endurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar. Loks aflaði Ríkisendurskoðun gagna hjá tveimur framleiðslufyrirtækjum sem hlotið hafa endurgreiðslu og skoðaði bókhald tiltekinna verkefna á þeirra vegum. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra við tillögum ríkisendurskoðanda um úrbætur eru birt í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“ hér að framan.

# 1 Endurgreiðslukerfi kvikmynda

## 1.1 Lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi

Opinber stuðningur við innlenda kvikmyndagerð (að meðtöldu sjónvarpsefni og gerð heimildamynda) er einkum með tvennum hætti. Annars vegar geta framleiðendur sótt um framlög til kvikmyndagerðar úr Kvikmyndasjóði Íslands og hins vegar um endurgreiðslur á framleiðslukostnaði í gegnum sérstakt endurgreiðslukerfi. Styrkjakerfi Kvikmyndasjóðs byggir á hugmyndum um sprota- og nýsköpunarhvatakerfi en endurgreiðslum er ætlað að efla atvinnugreinina.

Endurgreiðslukerfið á rætur að rekja til ársins 1999 en þá samþykkti Alþingi lög nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Þau heimiluðu endurgreiðslu hluta áfallins kostnaðar vegna gerðar kvikmynda, sjónvarpsefnis eða heimildamynda. Helstu skilyrði fyrir endurgreiðslu voru að fyrir lægi áætlun um kostnað og fjármögnun og að framleiðslukostnaður væri að lágmarki 80 m.kr. Þá var kveðið á um að skila þyrfti endurskoðuðu kostnaðaruppgjöri að framleiðslu lokinni og að framleiðslu verkefnis væri lokið innan þriggja ára frá innsendingu endurgreiðslubeiðinnar. Samkvæmt núgildandi lögum skal samanlagður opinber stuðningur ekki nema meira en 85% af heildarframleiðslukostnaði sömu kvikmyndar eða sjónvarpsefnis. Er þá átt við samanlagðar endurgreiðslur og framlög úr Kvikmyndasjóði.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um tímabundnar endurgreiðslur kom fram að markmið laganna væri að styrkja innlenda kvikmyndagerð með því að laða að erlent kvikmynda-gerðarfólk en talið var að það yrði helst gert með því að mæta kröfum kvikmyndaframleiðenda um stuðning. Í meirihlutaáliti iðnaðarnefndar (nú atvinnuveganefnd) um frumvarpið sagði m.a.:

*Er gert ráð fyrir að þessar ráðstafanir komi til með að laða að erlenda kvikmyndagerðarmenn og leiði það til þess að íslenskt fagfólk þjálfist til sjálfstæðra verka á þessu sviði. Þá er gert ráð fyrir að tækjakostur kvikmyndaíðnaðarins hér á landi muni batna auk þess sem náttúru landsins og menningu verði komið á framfæri.*

*Meirihlutinn telur ljóst að ef auka á veg kvikmyndaíðnaðarins hér á landi verði að mæta kröfum kvikmyndaframleiðenda um stuðning með einhverjum hætti. Telur meirihlutinn að sú ráðstöfun sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu sé kvikmyndaíðnaðinum til verulegra hagsbóta og komi til með að auka tekjur ríkis og þjóðar af greininni.*

Fljótlega eftir gildistöku laganna gerði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) athugasemdir við þau en hún taldi ýmis ákvæði þeirra stangast á við ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð. Meðal annars gerði ESA athugasemdir við að skilgreiningar á menningarlegu innihaldi væru ekki nógu markvissar og að stuðningshlutfall væri mishátt eftir kostnaði verkefna sem gæti mismunað ólíkum tegundum verkefna. Þá gagnrýndi stofnunin að engin endurgreiðsla kæmi til af tilfallandi kostnaði erlendis því samkvæmt túlkun ESA mætti endurgreiða allt að 20% kostnaðar sem félli til í öðru EES-ríki. Loks benti ESA á að löggin samrýmdust ekki meginreglu EES-

samningsins um frjáls þjónustuviðskipti þar sem forsenda endurgreiðslu væri m.a. sú að stofnaður yrði íslenskur lögaðili utan um hverja framleiðslu.

Íslensk stjórnvöld brugðust við ábendingum ESA og gerðu tillögu að breyttum lögum sem samþykkt voru á Alþingi í árslok 2000. Með nýjum lögum var brugðist við ábendingum um markvissari menningarlegri skírskotun og áhersla lögð á að lögin stuðluðu að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu lands og náttúru. Endurgreiðslustofninn var jafnframt látinn ná til framleiðslukostnaðar sem féll til á Evrópska efnahagssvæðinu að því tilskildu að a.m.k. 80% heildarframleiðslukostnaðar félli til hér á landi.

## Lögin

fela í sér ríkisaðstoð og því ber að endurskoða og meta nauðsyn þeirra reglulega

Endurgreiðslukerfinu var ætlað að vera tímabundin aðgerð enda er meginreglan sú að ríkisstyrkir á Evrópska efnahagssvæðinu skulu endurskoðaðir á a.m.k. fimm ára fresti. Í byrjun áttu lögin að gilda til ársins 2005 en gildistími þeirra hefur fjórum sinnum verið framlengdur. Samkvæmt núgildandi lögum á endurgreiðslukerfið að starfa til loka ársins 2021.

Hlutfall endurgreiðslu hefur tekið nokkrum breytingum frá gildistöku laganna. Í upphafi var það 14% en með lagabreytingu árið 2000 var það lækkað í 12%. Árið 2006 var það hækkað aftur í 14%, í 20% árið 2009 og í 25% með samþykkt núgildandi laga sem tóku gildi í ársbyrjun 2017.



Í greinargerðum frumvarpa sem leiddu til lagabreytinga árin 2009 og 2016 voru ástæður hækkanna nefndar þær helstar að gæta þyrfti að samkeppnishæfi Íslands þegar kæmi að því að laða að erlend verkefni á sviði framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis. Í fyrri greinargerðinni kom fram að fjöldi og umfang erlendra verkefna hefðu ekki verið í samræmi við væntingar og bent á að hlutfall endurgreiðs kostnaðar væri víðast hvar hærra en hér á landi. Var það mat ráðherra að hækkun endurgreiðsluhlutfalls úr 14% í 20% myndi styrkja samkeppnisstöðu landsins á þessu sviði.

Við hækkun endurgreiðsluhlutfalls í 25% árið 2016 kom fram í greinargerð með frumvarpinu að fjöldi og umfang erlendra verkefna hefðu vaxið, sér í lagi frá árinu 2012, en engu að síður var talið mikilvægt að styðja enn frekar við greinina. Bent var á að þótt endurgreiðslukerfið hefði eftl íslenska kvikmyndagerð væru starfsskilyrði erfið, m.a. vegna smæðar markaðarins og takmarkaðs fjármagns til greinarinnar. Mikilvægt væri fyrir innlenda kvikmyndaframleiðslu að íslenskir kvikmyndagerðarmenn fengju áfram tækifæri til að vinna með hæfasta fagfólki í heimi og öðlast þannig þjálfun sem ekki stæði nema að takmörkuðu leyti til boða hér á landi þar sem kvikmyndamenntun á háskólastigi væri ekki til staðar.



Í fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir tímabilið 2020–24 er fjallað um endurgreiðslukerfi kvikmyndagerðar og sagt frá því að í desember 2018 hafi vinnuhópur undir forystu fjármála- og efnahagsráðuneytis hafið vinnu við endurmat á umgjörð kerfisins. Starf hópsins felist m.a. í því að greina skilvirkni kerfisins með hliðsjón af markmiðum laga nr. 43/1999 en í kjölfar niðurstaðna hans verði mögulega gerðar breytingar á endurgreiðslukerfinu ásamt lögum og reglugerð þar um. Í fjármálaáætluninni kemur jafnframt fram að stjórnvöld skorti stefnu og heildarsýn í kvikmyndamálum og að til standi að vinna heildstæða stefnu um greinina. Samkvæmt tímaáætlun er gert ráð fyrir að þeirri vinnu ljúki árið 2020.

## 1.2 Stjórnskipulag endurgreiðslukerfis kvikmyndagerðar

Málefna svið endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar er á forræði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (áður iðnaðarráðuneytis). Fram til ársloka 2016 fór ráðuneytið jafnframt með ákvörðunarvald um endurgreiðslur að undangenginni umsögn nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Nefndin er skipuð þremur fulltrúum og skipar ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra formann hennar en mennta- og menningarmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra sinn fulltrúann hvor. Frá árinu 2017 hefur nefndin farið með bindandi ákvörðunarvald um endurgreiðslur en hægt er að kæra niðurstöður hennar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis eða yfirskattanefndar eftir atvikum.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Kvikmyndamiðstöð Íslands hafa gert með sér þjónustusamning um umsjón með endurgreiðslukerfinu en ráðuneytið hefur falið Íslandsstofu að kynna Ísland sem tókustað fyrir erlendum aðilum. Samkvæmt samningnum sinnir Kvikmyndamiðstöðin afgreiðslu erinda og almennti upplýsingagjöf auk þess að hafa umsjón með skráningu og málsmeðferð allra mála. Hún sér um upplýsingagjöf og afgreiðslu mála vegna endurgreiðslukerfisins en er jafnframt ætlað að koma með tillögum að stigagjöf við mat á verkefnum og sinna stoðþjónustu vegna starfsemi nefndar um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Starfsmaður stofnunarinnar, sem jafnframt er tengiliður við nefndina, undirbýr og kynnir fyrir henni mál sem nefndinni berast.

Nefndin fundar í húsakynnum Kvikmyndamiðstöðvar og hafa vinnugögn hennar verið vistuð þar frá árinu 2017. Eldri gögn eru geymd í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þá hefur forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar átt sæti í nefndinni samkvæmt tilnefningu mennta- og menningarmálaráðherra.

Í nóvember 2017 tilkynnti forstöðumaður Kvikmyndamiðstöðvar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti að vegna anna yrði varamaður kallaður inn í hans stað. Áætlað var að um tveggja mánaða tímabil yrði að ræða en framangreindur aðalmaður hefur ekki mætt á fundi nefndarinnar frá því í október 2017.

Ríkisendurskoðandi bendir á að ef vafi leikur á um hæfi eða getu einstaklinga til að koma að málum beri að tilkynna ráðherra um slíkt. Ráðherra gefist þar með kostur á að skipa nýjan aðalmann og varamann með honum.

Á árunum 2016–18 hittist nefndin að jafnaði mánaðarlega og bera fundargerðir með sér að störf nefndarinnar séu í nokkuð föstum skorðum. Þar er tekin afstaða til þess hvort veita eigi verkefnum vilyrði fyrir endurgreiðslu, teknar ákvarðanir um endurgreiðslur og fjárhæðir þeirra staðfestar að verkefnum loknum. Þá eru önnur mál afgreidd og fjallað um álitamál sem tengjast einstökum verkefnum, s.s. ef tilkynnt er um breytingar á áður samþykktum kostnaðaráætlunum.

Lestur fundargerða leiddi í ljós að almennt hefur skráning funda og ákvarðana nefndarinnar verið ónákvæm og niðurstöður erinda sem hún afgreiðir órökstuddar. Niðurstaða hefur jafnan verið rituð í stikkorðum, t.d. *samþykkt, frestað, hafnað* o.s.frv.

Í viðbrögðum nefndarinnar við skýrsludrögum ríkisendurskoðanda kom fram að hún hefði frá ársbyrjun 2019 bætt ritun fundargerða og vistun skjala. Við skoðun á fundargerðum ársins 2019 má greina að mikil bragarbót hefur verið gerð á ritun og frágangi þeirra.

### 1.3 Endurgreiðsluhæfi verkefna

Við mat á endurgreiðsluhæfi verkefna er byggt á tvíþættu verkefnamati sem tilgreint er í reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og skiptist í menningar- og framleiðsluhluta. Í menningarhlutanum eru veitt stig fyrir átta ólíka þætti þar sem gengið er út frá því að verkefnið tengist íslenskri eða evrópskri menningu, samfélagi, sögu, stöðum, persónum o.s.frv. Veitt eru að hámarki tvö stig fyrir hvern hluta en eitt stig ef viðkomandi liður er uppfylltur að hluta.

Í framleiðsluhluta verkefna þarf að uppfylla viðmið um að framleiðslan leggi til þróunar grein- arinnar og þeirra einstaklinga sem að henni koma. Veitt eru stig ef þjóðerni starfsfólks 14 helstu starfsgreina slíkra verkefna er íslenskt eða frá öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Fjögur stig til viðbótar eru veitt ef meirihluti starfsliðs er frá EES-ríki.

#### **14 helstu starfsgreinar framleiðsluhlutans eru:**

Leikstjóri, framleiðandi/meðframleiðandi, stjórnandi kvikmyndatöku, aðstoðar- stjórnandi kvikmyndatöku, handritshöfundur, aðalleikari, leikari í aukahlutverki, höfundur tónlistar, leikmyndahönnuður, búningahönnuður, klippari, förðunar- fræðingur, yfirmaður framleiðslu og umsjónarmaður eftirvinnslu eða stafrænnar vinnslu.

Tveir liðir, samtals átta stig, eru eingöngu bundnir við Ísland, þ.e. að tölur fari fram hér á landi og að framleiðslan kaupi þjónustu af íslenskum aðilum við tölur. Loks er hlutfall tungumáls frá EES-ríki metið til stiga eftir umfangi og hvort eftirvinnsla hafi farið fram á Evrópska efnahags- svæðinu. Heildarstigafjöldi framleiðsluhlutans eru 30 möguleg stig og því eru stigin samtals 46 úr báðum hlutum. Til að uppfylla skilyrði laga og reglugerðar þarf að ná að lágmarki 23 stigum samtals, þar af þarf verkefni að ná a.m.k. fjórum stigum úr menningarhlutanum.

Auk framangreindra skilyrða sem sett eru um endurgreiðsluhæfi verkefna eru gerðar eftirfarandi rekstrarlegu formkröfur:

Að starfrækt sé félag um framleiðsluna á Íslandi; íslenskt útibú eða umboðs-skrifstofa félags sem skráð er í aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Að fyrir liggi upplýsingar um helstu aðstandendur kvikmyndar eða sjónvarpsefnis.

Að fyrir liggi upplýsingar um innlenda aðila og hlutdeild þeirra við framleiðslu kvikmyndar eða sjónvarpsefnis.

Að fyrir liggi sundurliðuð áætlun um framleiðslukostnað og fjármögnun auk staðfestingar fjármögnunaraðila.

Að fyrir liggi greinargerð umsækjanda um að framleiðslan falli að markmiðum laganna.

Að fyrir liggi upplýsingar um efni fyrirhugaðrar kvikmyndar eða sjónvarpsefnis, þ. á m. handrit, stuttur efnisútdráttur og upplýsingar um tökustaði.

Að framleiðsluáætlun liggi fyrir sem greinir frá framvindu verkefnisins og að jafnaði geri ráð fyrir að framleiðslu sé lokið innan þriggja ára.

Að fyrir liggi hvernig staðið verði að almennri dreifingu.

Að efni kvikmyndar eða sjónvarpsefnis stríði ekki gegn ákvæðum almennra hegningarlaga.

Jafnframt segir að verði verulegar breytingar á forsendum framleiðslunnar skuli ítarlegri greinargerð skilað til nefndarinnar með uppfærðri kostnaðaráætlun. Veruleg breyting telst hækkun umfram 20% framleiðslukostnaðar.

### **Verkefni sem ekki falla undir endurgreiðsluferfið**

Í 4. gr. laga nr. 43/1999 og í reglugerð 450/2017 er undanskilið endurgreiðsla eftirfarandi efni:

- ✓ Auglýsinga- og fréttatengt efni.
- ✓ Stuttmyndir.
- ✓ Upptökur af íþróttaviðburðum og skemmtunum.
- ✓ Efni sem fyrst og fremst er ætlað til kynningar á tiltekinni vöru eða þjónustu.
- ✓ Framleiðsla efnis sem fyrst og fremst er ætlað til sýninga í eigin dreifikerfi.

Við skoðun þeirra verkefna sem hlotið hafa endurgreiðslu vekur athygli að á síðustu árum hefur ýmsu sjónvarpsefni fjölgað sem álitamál er hvort falli undir lög og reglugerð um tímabundnar endurgreiðslur. Má þar nefna matreiðslu- og skemmtipætti auk efnis sem ætla má að sé einungis ætlað til sýninga í eigin dreifikerfi viðkomandi sjónvarpsstöðvar, s.s. Áramótaskaupið.

Aðspurð svaraði nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar því til að núgildandi lög og reglugerð afmarki ekki með nægjanlega skýrum hætti endurgreiðsluhæfi ýmiss sjónvarpsefnis sem hlotið hefur endurgreiðslur. Þegar ákveðin tegund framleiðsluverkefnis fær vilyrði skapast því fordæmi gagnvart öðrum umsóknum af sama meiði sem geta og hafa komið í kjölfarið. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því að mat nefndarinnar á menningarþætti verkefna

er að stórum hluta huglægt. Þá má nefna að í einu máli þar sem nefndin hafnaði endurgreiðslu á forsendum stigagjafar í menningarhluta sneri atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti þeirri ákvörðun við eftir að menningarleg viðmið voru endurmetin. Ætla má að með þeim úrskurði hafi skapast fordæmi gagnvart öðrum verkefnum.

Með hliðsjón af orðalagi gildandi laga og reglugerðar og þeim verkefnum sem hlotið hafa endurgreiðslu á undanförunum árum er ljóst að túlkun á endurgreiðsluhæfi sjónvarpsefnis hefur víkkað töluvert. Á undanförunum árum hafa fleiri tegundir verkefna uppfyllt skilyrði menningarhlutans en áður og hefur sú þróun leitt til að fleiri tegundir sjónvarpsefnis hafa fengið endurgreiðslu en áður. Að mati ríkisendurskoðanda er það ekki í samræmi við upphaflegt markmið laga nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Rík ástæða er því að endurskoða lög og reglugerð um endurgreiðslur og skilgreina með skýrari hætti hvaða verkefni eiga sannanlega rétt á endurgreiðslu. Þá þarf nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi að styðjast við fyrirfram mótaða skilgreiningu á einstökum tegundum kvikmynda- og sjónvarpsefnis.

#### **1.4 Umsóknarferli og úrvinnsla**

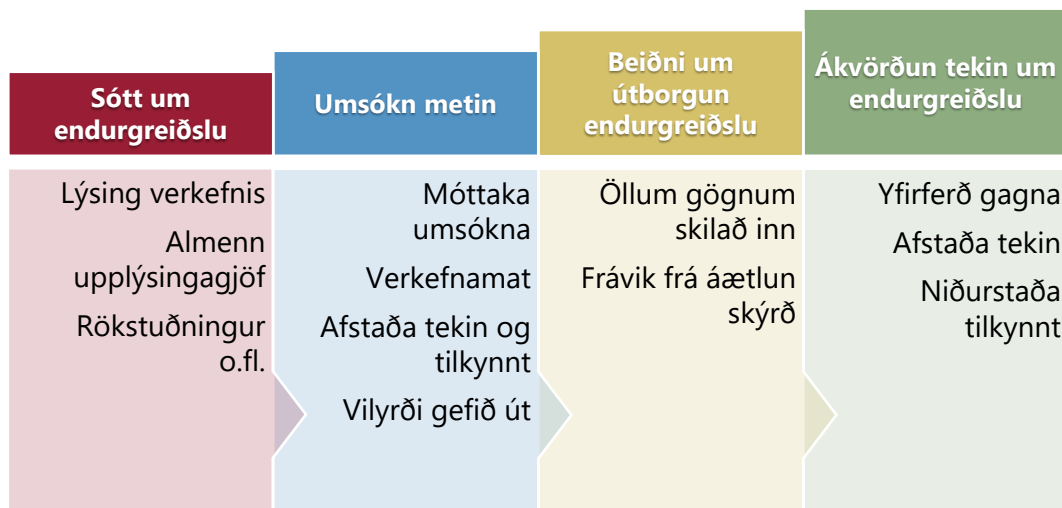
Nefnd um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar fer eftir verklagsreglum sem tóku gildi 31. maí 2017. Þær byggja á tillögum endurskoðunarfyrtækisins Ernst & Young og útlista hvers er krafist af umsækjendum, m.a. vegna frágangs og innsendingu umsókna. Þær taka jafnframt til meðferðar umsókna, s.s. skjalavörslu innsendra umsókna, mats á því hvort öll nauðsynleg gögn hafi fylgt umsókn, hvernig undirbúningi og yfirferð erinda skuli háttað og hvernig tilkynningum um niðurstöðu nefndar skuli háttað. Þá tilgreina reglurnar hvernig skuli staðið að útborgun endurgreiðsluhlutfalls. Samkvæmt upplýsingum frá nefndinni þjóna verklagsreglurnar jafnframt þeim tilgangi að vera gátlisti við afgreiðslu umsókna um endurgreiðslu.

Fram til ársins 2018 bar umsækjendum um endurgreiðslu að skila skriflegum umsóknum til nefndar um endurgreiðslu en síðan þá hefur umsóknarferlið verið gert rafrænt. Það á einnig við um skil á nauðsynlegum fylgiskjölum. Umsóknir eru á heimasíðu Kvikmyndamiðstöðvar Íslands og fer innskráning fram með Íslykli. Þegar sótt er um endurgreiðslu er kallað eftir helstu rekstrarupplýsingum framleiðsluaðila, s.s. fjölda stöðugilda, prókúruhafa fyrirtækis o.fl. Þá skal tilgreina heiti, tegund og eðli þess verkefnis sem sótt er um endurgreiðslu vegna. Umsækjendur skulu færa rök fyrir því hvers vegna þeir telja verkefnið uppfylla skilyrði laga um endurgreiðslu og leggja fram ýmsar fjármálaupplýsingar, s.s. fjárhagsáætlun umrædds verkefnis (þ.m.t. áfallinn kostnað hérlendis og á EES-svæðinu), framlag úr Kvikmyndasjóði ef slíkt var veitt og aðra staðfestingu á fjármögnun. Á grundvelli þessara gagna tekur nefndin afstöðu og hafnar annaðhvort umsókn eða veitir vilyrði fyrir endurgreiðslu.

Í lok framleiðsluferlis er óskað eftir útborgun endurgreiðslu og ber umsækjanda þá að veita upplýsingar um heildarkostnað verkefnis, framleiðslulok og sýningar. Þar er m.a. beðið um sýningaraðila, staðfestingu þess að engin opinber gjöld séu gjaldfallin og sundurliðun kostnaðar sem fallið hefur til hér á landi og á EES-svæðinu. Umsækjandi þarf jafnframt að skila staðfestu kostnaðaruppgjöri, hreyfingalista og greinargerð um þessi gögn. Þá þarf að skila sundurliðun rekstrarkostnaðar eftir upprunalandi ásamt greinargerð þar um. Ef frá eru skilin kostnaðaruppgjör og hreyfingalisti er hvorki beðið um önnur gögn á viðmótinu né gert ráð fyrir

Því að hægt sé að hlaða upp öðrum tengdum gögnum. Við endurskoðun uppgjors er þó kallað eftir frumgögnum (sjá kafla 3).

### Mynd 1.1 Ferli umsóknar og endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar



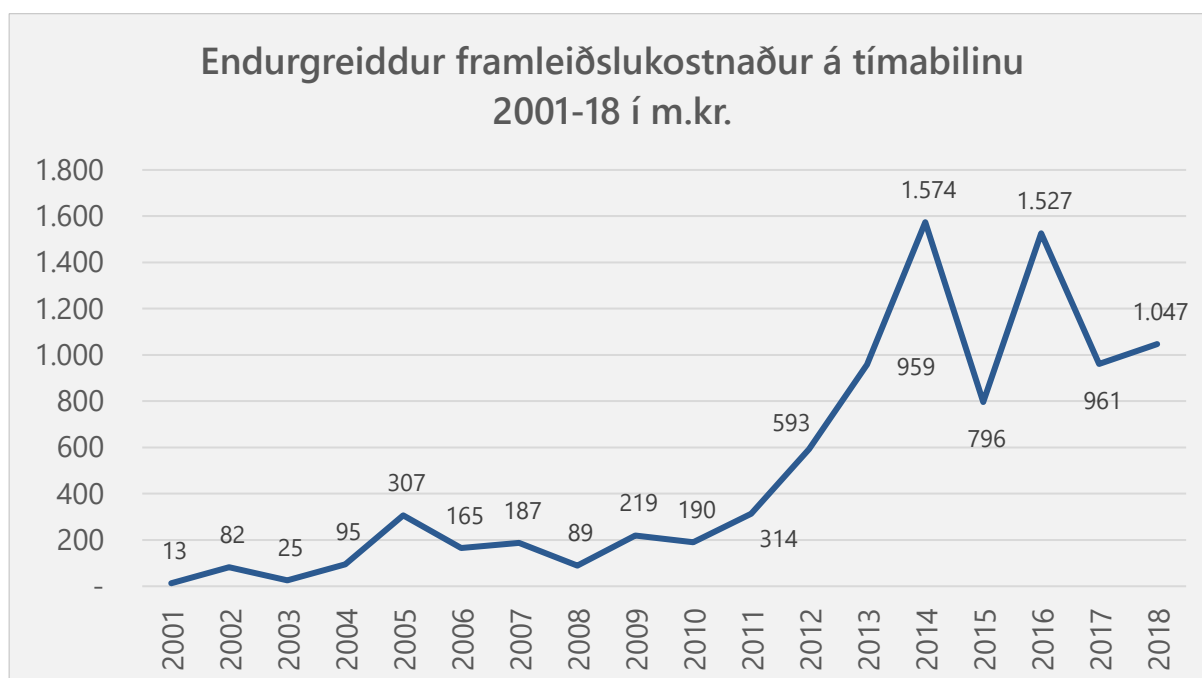
Séu samþykktar endurgreiðslur á fjárlagaárinu umfram fjárveitingar er nefndinni heimilt, skv. 8. gr. reglugerðar nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar, að fresta endurgreiðslu, annaðhvort að öllu leyti eða að hluta, yfir á næsta fjárlagaár.

## 2 Endurgreiðslur og endurskoðun kostnaðaruppgjörs

### 2.1 Endurgreiddur kostnaður 2001–18

Frá því að endurgreiðslukerfi kvikmynda tók til starfa árið 2001 hefur endurgreiddur kostnaður vegna framleiðslu á kvikmyndum og sjónvarpsefni numið alls um 9,1 ma.kr. á verðlagi hvers árs. Eins og sjá má á mynd 2.1 hafa umsvif framleiðslu aukist mikið á síðustu árum. Á árunum 2001–11 námu endurgreiðslur hvers árs frá 13 til 314 m.kr. en þær hafa aukist hratt eftir það. Árið 2012 nam endurgreiddur kostnaður 593 m.kr. og árið eftir voru 959 m.kr. endurgreiddar. Hámarki var svo náð árið 2014 þegar 1.574 m.kr. voru endurgreiddar.

Mynd 2.1



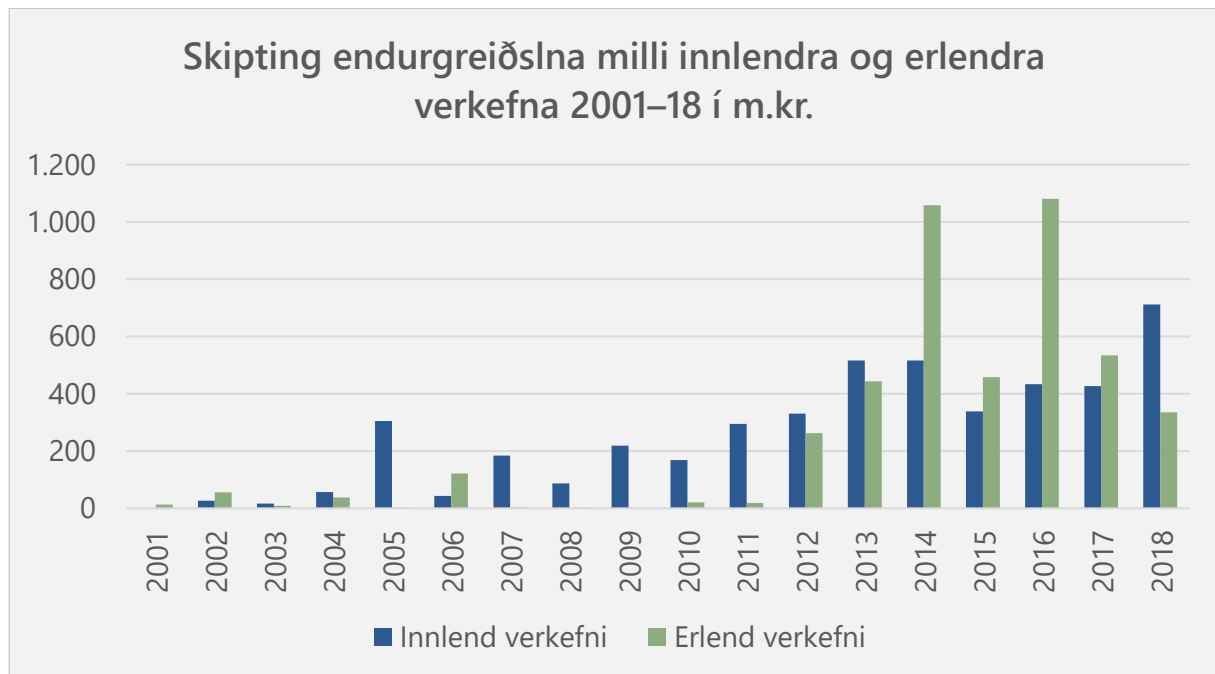
Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands

Mynd 2.1 sýnir að á síðustu þremur árum hafa endurgreiðslur vegna framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis verið á bilinu 961 til 1.527 m.kr. eða að meðaltali tæpir 1,2 ma.kr. á ári. Árið 2018 voru 1.047 m.kr. endurgreiddar, þar af námu endurgreiðslur vegna erlendra verkefna um 335 m.kr. eða um 32%.

Ef horft er á tímabilið 2008–18 hefur ríkissjóður endurgreitt um 8,4 ma.kr. af framleiðslukostnaði. Hluttur erlendra verkefna hefur vaxið á þeim tíma en um 4,6 ma.kr. (54,7%) hafa verið endurgreiddir vegna slíkra verkefna og um 3,8 ma.kr. (46,3%) vegna innlendra verkefna. Hæsta einstaka endurgreiðslan vegna kvikmyndagerðar var reidd af hendi árið 2016 og nam hún um 508 m.kr. Hæsta greiðsla tengd framleiðslu sjónvarpsefnis nam 335 m.kr. árið 2019 en lægsta fjárhæð sem endurgreidd var á tímabilinu nam um 212 þús. kr. árið 2017.

Mynd 2.2 sýnir skiptingu endurgreiðslna tímabilsins 2001–18 á milli innlendra og erlendra verkefna. Þar sést að allt fram til ársins 2013 fengu innlend framleiðsluverkefni meira endurgreitt ár hvert. Frá þeim tíma hefur vægi erlendra verkefna aukist og fóru endurgreiðslur vegna þeirra yfir einn milljarð króna árin 2014 og 2016.

**Mynd 2.2.**



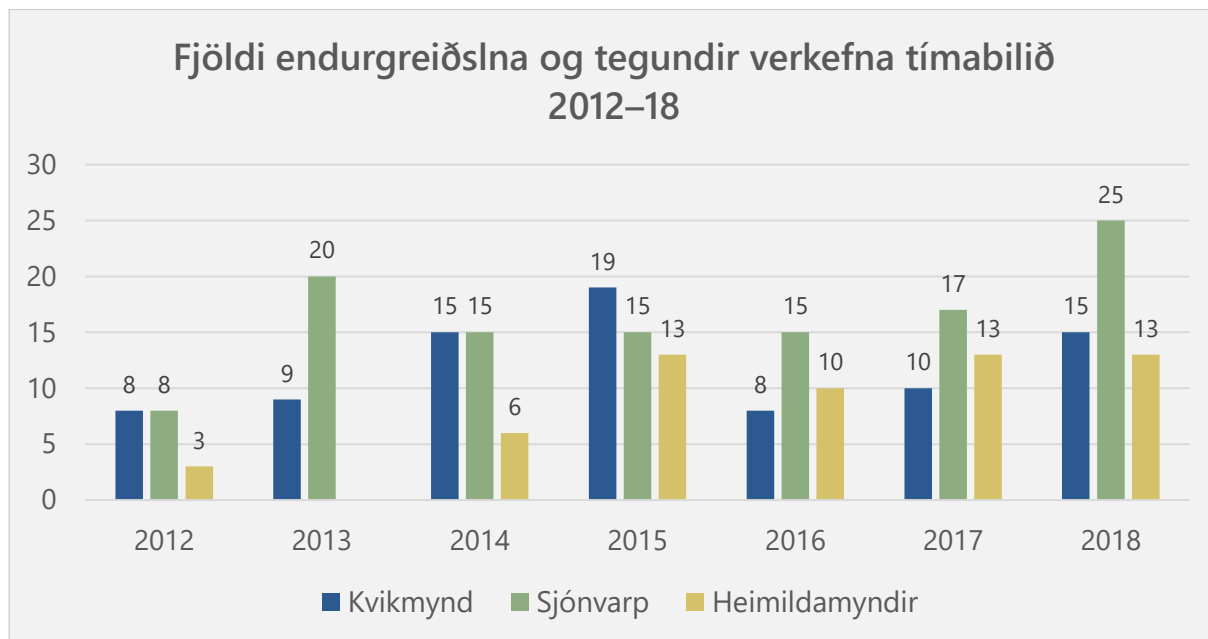
*Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands*

Ef litið er til síðustu þriggja ára hafa framleiðendur kvikmynda og sjónvarpsefnis fengið um 3,6 ma.kr. endurgreidda vegna 126 verkefna. Heildarfjárhæðir og fjöldi verkefna hafa verið misjöfn og lítil fylgni þar á milli. Mynd 2.2 sýnir þó að heildarfjárhæð endurgreiðslna hefur lækkað verulega frá árinu 2016 þrátt fyrir að fimmtungshækkun hafi orðið á endurgreiðsluhlutfalli framleiðslukostnaðar í ársbyrjun 2017. Að sögn fulltrúa Kvikmyndamiðstöðvar er skýringu þessa að finna í minni aðsókn erlendra aðila, m.a. vegna gengisþróunar og almennra verðhækkana á þjónustu innanlands.

## 2.2 Endurgreiðslur eftir tegund verkefna

Eins og fram hefur komið nær endurgreiðslukerfið til kvikmynda, sjónvarpsefnis og heimildamynda sem uppfylla menningar- og framleiðslupróf reglugerðar nr. 450/2017. Á mynd 2.3 ber að líta skiptingu endurgreiðslna eftir tegund verkefna á tímabilinu 2012–18. Þar má sjá að 115 af 257 eða 44,7% endurgreiðslna á tímabilinu komu til vegna framleiðslu á sjónvarpsefni, 32,7% vegna 84 kvikmyndaverkefna og 22,6% vegna framleiðslu á 58 heimildamyndum.

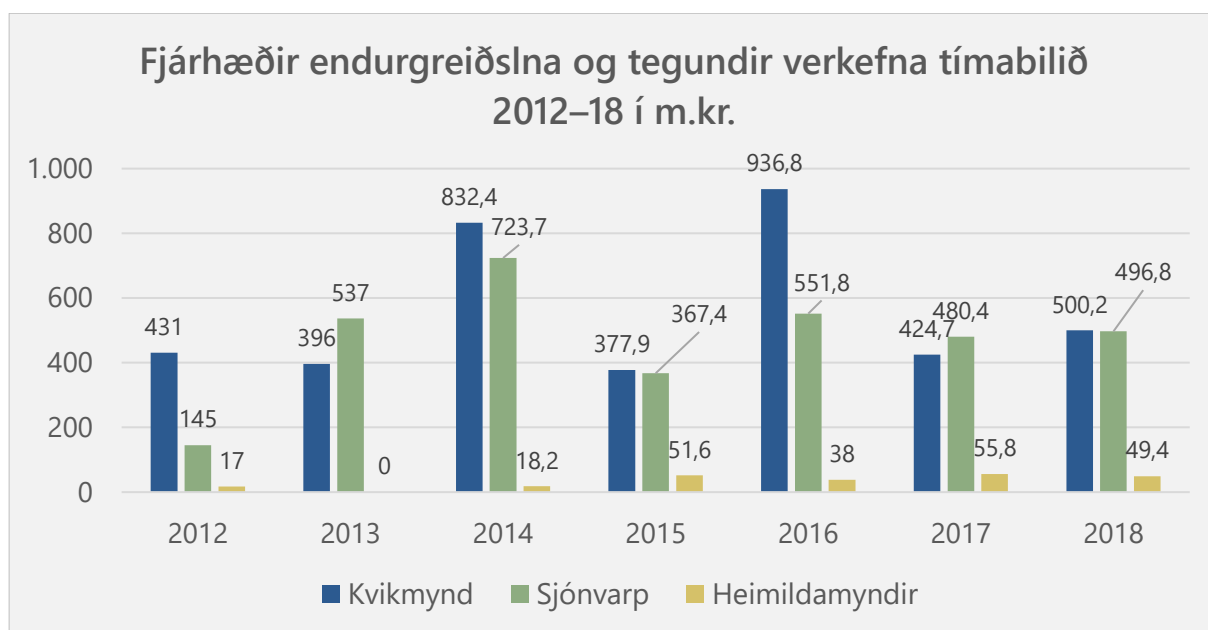
### Mynd 2.3



Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands

Þegar litið er til heildarfjárhæða eftir tegundum verkefna 2012–18 námu endurgreiðslur alls ríflega 7,4 ma.kr. eða 81,4% alls endurgreiðs kostnaðar frá stofnun endurgreiðslukerfisins. Eins og gefur að skilja er umfang og kostnaður kvikmyndaframleiðslu að jafnaði í eðli sínu meiri en vegna framleiðslu sjónvarpsefnis. Á mynd 2.4 sést að þrátt fyrir mun færri kvikmyndaverkefni nema heildarendurgreiðslur til þeirra tæplega 3,9 ma.kr. (52,6%) en 3,3 ma.kr. (44,3%) vegna framleiðslu sjónvarpsefnis. Þá námu endurgreiðslur vegna heimildamyndagerðar um 230 m.kr (3,1%).

### Mynd 2.4



Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands



### 2.3 Endurskoðun verkefna

Eins og fram hefur komið hefur töluverðu fjármagni verið veitt til kvikmyndagerðar í gegnum endurgreiðslukerfið. Í þessum sem öðrum ríkisrekstri er mikilvægt að stjórnvöld sinni nauðsynlegu aðhaldi og eftirliti með útgjöldum en jafnframt er brýnt að endurgreiðslur séu í samræmi við markmið laga og að einungis þau verkefni sem uppfylla skilyrði um endurgreiðslu fái þær.

Til að framleiðsluverkefni hljóti endurgreiðslu samkvæmt lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og samnefndri reglugerð þarf 80% framleiðslukostnaðar að hafa fallið til hér á landi og endurgreiðslustofn verkefnisins að teljast frádráttarbær í skilningi tekjuskattslaga. Í reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi segir orðrétt:

*Framleiðslukostnaður þess verkefnis sem sótt er um endurgreiðslu fyrir telst allur sá kostnaður sem stofnað er til vegna framleiðslunnar og heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt og fellur til hér á landi og eftir atvikum í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 43/1999.*

Að mati ríkisendurskoðanda tilgreinir reglugerð nr. 450/2017 ekki með nægjanlega skýrum hætti hvaða kostnaður telst ekki frádráttarbær. Þótt vísað sé í tekjuskattslög getur, og hefur í raun, reynt á matskennd atriði um það hvað telst frádráttarbær og réttmætur kostnaður. Sem dæmi má nefna ferða- og matarkostnað sem almennt telst persónulegur kostnaður og þar með ekki frádráttarbær kostnaður félaga. Sé miðað við skoðun ríkisendurskoðanda á tilteknum verkefnum sem hlotið hafa endurgreiðslu virðist það regla fremur en undantekning að framangreindur kostnaður myndi endurgreiðslustofn. Þá telur ríkisendurskoðandi rétt að benda á að framleiðsla kvikmynda og sjónvarpsefnis er að jafnaði fjármögnuð með yfirdrætti að kröfu viðskiptabanka héraendis en aukinn fjármagnskostnaður leiðir til hækkunar á endurgreiðslustofni verkefna. Að mati ríkisendurskoðanda þarf að taka afstöðu til þess hvort allur fjármagnskostnaður verkefna teljist til endurgreiðslustofns. Nauðsynlegt er því að afmarka með skýrari hætti hvaða kostnaður skuli falla þar undir.

Í skýrslu sem endurskoðunarfyrirtækið Ernst & Young vann fyrir atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytið í janúar 2017 vegna endurskoðunar á tilteknum sjónvarpsþáttum kom fram að eðlilegt væri að verktakar bæru matar- og ferðakostnað sjálfir enda væru þeir ekki eiginlegir starfsmenn framleiðslufélagsins. Félagið ætti því ekki að bera neinn aukakostnað vegna þeirra. Hugsanlegt væri þó að verktakar semdu í einhverjum tilvikum við félagið um greiðslu á umræddum kostnaði en þá væri réttast að þeir gerðu reikning fyrir matarkostnaði og teldu hann fram sem tekjur. Í sömu skýrslu voru tilgreind fleiri dæmi um útgjöld sem skýrsluhöfundar töldu vafa leika á að féllu undir skilgreindan endurgreiðslustofn. Má þar nefna ýmsar fjárfestingar framleiðslufyrirtækisins sjálfs sem ekki voru eingöngu bundnar viðkomandi verkefni, s.s. kaup á tækjabúnaði, fatnaði o.fl. sem ætla má að nýtist í fleiri verkefnum móðurfyrirtækisins.

Loks komu fram í skýrslunni ýmsar athugasemdir við þann kostnað sem sótt var um endurgreiðslu vegna, þ. á m. kostnað vegna maka og barna aðila sem að verkefninu komu. Þá bentu endurskoðendur á ýmis álitamál, s.s. vegna flugferða þar sem eitt eða fleiri tengiflug voru milli staða utan EES-svæðisins. Loks var bent á að gistikostnaður hefði í einu tilviki farið langt

umfram eðlileg viðmið en hann var um 6,2 m.kr. fyrir einn einstakling í sex vikur. Þótt einungis hafi verið tekið úrtak úr áðurnefndu kostnaðaruppgjöri var lagt til að endurgreiðslustofn umrædds verkefnis yrði lækkaður um ríflega 71 m.kr. á áðurnefndum forsendum eða sem nemur endurgreiðslufjárhæð að ríflega 14 m.kr. miðað við gildandi lög.

Af þessu má ráða að við endurskoðun geti komið fram kostnaðarliðir sem álitamál eru um hvort teljist til endurgreiðslustofns. Mikilvægt er því að flest verkefni séu endurskoðuð og að kostnaðaruppgjör þeirra séu endurskoðuð með hliðsjón af sérstökum ákvæðum laga nr. 43/1999 og reglugerð nr. 450/2017 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi til breytinga á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi í apríl árið 2016 barst umsögn frá embætti ríkisskattstjóra. Þar var athugasemd gerð við orðalag 2. gr. frumvarpsins sem lýtur að því að eingöngu laun og verktakagreiðslur sem skattlögð eru hér á landi teljist sannanlega til framleiðslukostnaðar. Í umsögninni kom fram að eðlilegt sé að skilyrða endurgreiðslur við það að staðið hafi verið skil á staðgreiðslu opinberra gjalda. Í umsögninni var sérstaklega vísað til greiðslna til erlendra listamanna en embætti ríkisskattstjóra sagði mikinn misbrest á greiðslu staðgreiðsluskatts þessa hóps. Með því að skilyrða endurgreiðslur enn frekar við skattskil væri unnt að tryggja að réttar skattgreiðslur bærust í ríkissjóð.

Ríkisendurskoðandi tekur undir framangreint álit ríkisskattstjóra og telur rétt að skilyrða endurgreiðslur við skattskil þeirra aðila sem m.a. mynda endurgreiðslustofn. Í því sambandi er brýnt að efla samstarf við embætti ríkisskattstjóra með það að markmiði að sannreyna með óyggjandi hætti að staðið hafi verið skil á opinberum gjöldum og sköttum þessara aðila. Ríkisendurskoðandi telur raunar að ástæða sé til að kanna hvort umsýslu og þjónustu við nefnd um tímabundnar endurgreiðslur sé betur komið fyrir hjá annarri þar til bærrí stofnun en Kvikmyndamiðstöð Íslands.

## 3 Skoðun á tíu framleiðsluverkefnum

### 3.1 Forskoðun tíu framleiðsluverkefna

Á síðastliðnum fjórum árum hefur atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti endurgreitt rúmlega 4,3 ma.kr. til framleiðslufyrirtækja í samræmi við lög nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Á sama tíma hefur Kvikmyndamiðstöð Íslands veitt framleiðslufyrirtækjum styrki sem samtals nema tæplega 3,5 ma.kr. Samtals hefur ríkissjóður því styrkt greinina um 7,8 ma.kr. á þessu tímabili (sjá töflu 3.1). Eins og áður hefur verið nefnt er lögum samkvæmt krafist endurskoðunar ef framleiðsluverkefni fá hærri endurgreiðslu en 20 m.kr. Þegar endurgreiðsla nemur lægri fjárhæð en 20 m.kr. er eingöngu gerð krafa um áritun stjórnenda á ársreikning eða kostnaðaruppgjör.

**Tafla 3.1 Endurgreiðslur og styrkir til kvikmyndagerðar tímabilið 2015–18 í m.kr.**

Ár	Endurgreiðslur	Styrkir	Samtals
2015	805	707	1.512
2016	1.368	926	2.294
2017	1.123	898	2.021
2018	1.046	937	1.983
<b>Samtals:</b>	<b>4.342</b>	<b>3.468</b>	<b>7.810</b>

*Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands*

Ríkisendurskoðandi kannaði kostnaðaruppgjör tíu framleiðsluverkefna sem valin voru af handahófi úr hópi þeirra 198 verkefna sem fengu endurgreiðslur á árunum 2017 og 2018. Um var að ræða sjö kvikmyndaverkefni og þrjú sjónvarpsverkefni. Kannað var hvernig staðið hafði verið að endurskoðun verkefnanna og hvort endurgreiðslur hefðu verið í samræmi við almennar reikningskilareglur og lög nr. 43/1999. Einkum var horft til þess hvort eftirfarandi skilyrði væru uppfyllt:

Að framleiðandi væri skuldlaus við opinbera aðila.

Að ársreikningi framleiðanda hefði verið skilað til ríkisskattstjóra.

Að þau gögn sem fylgdu umsókn um endurgreiðslur væru nægjanlega upplýsandi til að geta átt rétt á endurgreiðslu og hvort gjaldfærður kostnaður væri í samræmi við lög nr. 43/1999.

Að áritun stjórnar og endurskoðanda á verkefnið væri til staðar.

Jafnframt kannaði ríkisendurskoðandi hvort einhver merki væru um misnotkun á endurgreiðslukerfinu s.s. að skrifaðir væru út tilhæfulausir reikningar milli móðurfyrirtækis og framleiðslufyrirtækis. Algengasta fyrirkomulagið á Íslandi hefur verið með þeim hætti að framleiðslufyrirtæki stofni dótturfélag utan um framleiðslu tiltekins verkefnis sem í flestum tilvikum er alfarið í eigu viðkomandi móðurfyrirtækis og rekið sem deild innan þess. Gildir þetta þrátt fyrir að skylda um stofnun sérstakra félaga um verkefni hafi verið afnumin með lögum nr. 58/2016. Í ljósi þess hversu nátengdur rekstur framangreindra eininga er þótti rík ástæða til að skoða þetta samband.

Af þeim framleiðsluverkefnum sem ríkisendurskoðandi tók til skoðunar höfðu sex þeirra fengið minna en 20 m.kr. í endurgreiðslu. Fjögur þeirra voru með fullri áritun löggilts endurskoðanda en tvö með takmarkaðri áritun. Í öðru þeirra vísaði endurskoðandi í áritun stjórnar varðandi lög nr. 43/1999. Þau verkefni sem fengu meira en 20 m.kr. endurgreiðslur voru öll með fullri áritun.

**Full áritun:** Þegar kostnaðaruppgjör/ársreikningur gefur glögga mynd af kostnaðarfærslum í bókahaldi félags, í samræmi við lög um bókhald og ársreikninga. Jafnframt skal staðfest að kostnaður sé í samræmi við ákvæði laga nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, með síðari breytingum og reglugerð sett á grundvelli þeirra.

**Takmörkuð áritun:** Þegar kostnaðaruppgjör uppfyllir ekki skilyrði um fulla áritun.

**Tafla 3.2 Framleiðsluverkefni sem valin voru til nánari skoðunar í m.kr.**

Tegund	Fjöldi	Heildar- kostnaður	Veittur styrkur	Framleiðslu- kostnaður	Endurgreiðsla
Kvikmyndaverkefni <20 m.kr.	3	483	209	274	55
Kvikmyndaverkefni >20 m.kr.	4	3.621	182	3.439	718
Sjónvarpsverkefni <20 m.kr.	3	199	15	184	39
<b>Samtals</b>	<b>10</b>	<b>4.303</b>	<b>406</b>	<b>3.897</b>	<b>812</b>

*Heimild: Kvikmyndamiðstöð Íslands og viðkomandi framleiðslufyrirtæki*

Skoðun á uppgjörum framleiðslufyrirtækjanna í þeim verkefnum sem tekin voru til athugunar leiddi í ljós að var farið eftir þeim reglum sem settar hafa verið í lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og samnefndri reglugerð. Má í því sambandi nefna að fyrirtækin stofnuðu sérstakt framleiðslufyrirtæki sem gerði upp allan kostnað við verkið þrátt fyrir að reksturinn færi eingöngu fram í gegnum móðurfyrirtækið. Þetta fyrirkomulag gerir alla greiningu erfiðari vegna þess að eignir og skuldir blandast saman í móðurfyrirtækinu.

Ríkisendurskoðandi telur að full ástæða sé til að endurskoða þetta fyrirkomulag, m.a. vegna þess að þótt móðurfyrirtækið skuldi opinber gjöld og sé jafnvel í almennum rekstrarerfiðleikum uppfyllir nýstofnað framleiðslufyrirtæki skilyrði um endurgreiðslu. Fyrirkomulagið dregur því í raun úr gagnsæi við afgreiðslu kostnaðaruppgjöra vegna umsókna um endurgreiðslu.

Einnig leiddi athugunin í ljós álitamál sem tengjast því að í flestum tilfellum eru starfsmenn verktakar og samkvæmt því gæti ýmis persónulegur kostnaður vegna þeirra talist ófrádráttar- bær í skilningi tekjuskattslaga. Hér má sem dæmi nefna matar- og ferðakostnað. Rík ástæða er fyrir hendi að endurskoða reglur og fyrirkomulag endurgreiðslukerfisins, m.a. með því að setja skýrari reglur um skilgreiningu endurgreiðslustofns og kröfuna um stofnun dótturfélags.

Framangreind skoðun ríkisendurskoðanda er engin nýlunda. Árið 2014 tók endurskoðunar- fyrirtækið Ernst & Young út eitt framangreindra sjónvarpsverkefna. Í niðurstöðum og ábendingum endurskoðunarskýrslunnar bentu höfundar á ákveðin álitamál við afmörkun og skilgreiningu þess sem telja á lögmætan endurgreiðslustofn af áföllnum kostnaði umræddra verkefna. Þessi álitamál snúa m.a. að aðgreiningu milli félaga, skattskil og kostnaðar sem ekki telst frádráttarbær í skilningi laganna en í skýrslunni segir m.a.:

*Skilyrðum fyrir endurgreiðslu er ekki fullnægt hvað varðar stofnun sérstaks félags um framleiðsluna, þar sem engin raunveruleg starfsemi er á A. Starfsemin og utan um hald er hjá B [móðurfélaginu]. Þannig blandast allar tekjur og gjöld sem og eignir og skuldir sem varða rekstur og utanumhald verkefnisins í bókhaldi B [móðurfélagsins]. Af þessu leiðir að aðgreining er ekki til staðar eins og löggin kveða á um. Þá er erfiðara að sannreyna og halda utan um mikilvægt skilyrði sem sett er fram í lið j í 4. gr. laganna, en þar segir „að ekki séu fyrir hendi vangreiddir skattar eða gjöld til ríkis eða sveitarfélaga eða aðrar vangoldnar kröfur hér á landi vegna framleiðslunnar.“*

Stjórnvöldum á því að vera ljóst að tímabært er að skýra ofangreind álitamál í því skyni að bæta yfirsýn og eftirlit um réttmæti endurgreiðslna. Endurskoða þarf núgildandi reglur með það að markmiði að gera stjórnvöldum m.a. auðveldara fyrir að sannreyna rétt skattskil.

### 3.2 Ítarlegri skoðun á tveimur verkefnum

Ríkisendurskoðun ákvað að velja af handahófi tvö verkefni (hér eftir verkefni A og verkefni B) og taka til ítarlegri skoðunar. Annars vegar heimildamynd sem hlaut endurgreiðslu undir 20 m.kr. og hins vegar kvikmynd sem hlaut endurgreiðslu yfir 20 m.kr.

Athugun Ríkisendurskoðunar á þessum verkefnum fól í sér að annars vegar voru allir kostnaðar- liðir yfirfarnir í þeim tilgangi að draga fram mögulegar óvenjulegar færslur og velja úrtök til nánari skoðunar. Þá voru fylgiskjöl könnuð til að greina eftirfarandi þætti:

Hvort raunveruleg fylgiskjöl væru sannanlega til staðar.

Hvort kostnaður væri í samræmi við lög um tekjuskatt.

Hvort kostnaður hefði sannanlega fallið til hér á landi eða innan EES- svæðisins, sbr. 2. gr. laga nr. 43/1999.

Hvort laun og verktakagreiðslur hefðu sannanlega verið talin fram á Íslandi, sbr. 2. gr. laga nr. 43/1999.

Markmið þessarar skoðunar var að kanna hvort umsókn um endurgreiðslu og kostnaðaruppgjör hefði verið í samræmi við lög nr. 43/1999 og reglugerð nr. 622/2012 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.<sup>1</sup>

### 3.2.1 Niðurstaða skoðunar á verkefni A

Verkefni A var heimildamynd sem fékk innan við 20 m.kr. endurgreiðslu. Þar sem endurgreiðsla verkefnisins var undir 20 m.kr. var ekki krafist áritunar endurskoðanda á kostnaðaruppgjörið. Endurskoðunarfyritæki framleiðandans aðstoðaði við gerð ársreiknings en veitti ekki álit á honum.

Við skoðun á bókhaldi kom fram að rekstur félagsins var í gegnum bókhald móðurfélagsins og að félagið væri í reynd deild innan þess. Röksemdin fyrir því fyrirkomulagi var m.a. sú að ódýrara væri að reka framleiðsluna í reikningi móðurfélags en á sér viðfangi vegna þeirra samlegðarhrifa sem m.a. koma til með nýtingu ýmissar stoðþjónustu o.fl.

Starfsmenn móðurfélagsins, oftast verktakar, skráðu vinnutíma sína inn í tímaskráningarkerfi þar sem tilgreind var verðskrá starfsmanna eftir því við hvað þeir unnu. Annars vegar var grunnverð og hins vegar útselt verð með 20% álagi sem var það verð sem móðurfélagið gjaldfærði á dótturfélagið. Ríkisendurskoðandi leggur ekki mat á verðskráninguna. Móðurfélagið lagði 15% álag á útlagðan kostnað sem taldist til framleiðsluþóknunar.

Samkvæmt upplýsingum frá fjármálastjóra móðurfélagsins er það verklag viðhaft að reikningar aðkeyptra verktaka eru hvorki bókfærðir né greiddir nema að lögmæti þeirra sé kannað áður, þ.m.t. hvort virðisaukaskattsnúmer viðkomandi sé opið. Enda fáist innskattur ekki endurgreiddur nema að svo sé. Að sögn fjármálastjórans er töluverður hluti útgefinna verktaka-reikninga án álagðs virðisaukaskatts þar sem starfsemin er undanþegin virðisaukaskatti skv. 2. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt. Móðurfélagið gefur út launamiða á alla starfsmenn og verktaka og stendur skil á staðgreiðslusköttum erlendra starfsmanna.

Uppgjör viðkomandi verkefnis samanstendur af hreyfingalista fjárhagsbókhalds dótturfélagsins þar sem færslur hafa verið færðar vélrænt út úr bókhaldi móðurfélagsins. Innanhússkostnaður var ekki skoðaður en hann byggir á verkboðhaldi fastra starfsmanna móðurfélagsins sem unnu við verkefnið. Verðskráin var lögð fram og byggir á kostnaðarverði að viðbættu 20% álagi eins og áður er getið.

Ríkisendurskoðandi fann ekkert athugasvert við skoðun á hreyfingalista og bókhaldi umrædds verkefnis ásamt meðfylgjandi fylgiskjölum samkvæmt úrtaki. Þó kom í ljós að gjaldfærður var matarkostnaður sem var ekki hægt að sjá að hafi verið greiddur skattur af samkvæmt hlunnindamati. Kostnaðurinn nam um 1,5% af heildarkostnaði verkefnisins. Ríkisendurskoðandi gerir aftur á móti athugasemd við reikninga vegna framleiðsluþóknunar og stjórnunarkostnaðar. Í báðum tilvikum var um háar fjárhæðir að ræða án þess að umræddir reikningar væru sundurliðaðir. Brýnt er að auka gagnsæi slíkra útgjalda með sundurliðun reikninga svo kanna megi betur lögmæti kostnaðar.

Þegar Ríkisendurskoðun leitaði upplýsinga um umræddan reikning kom í ljós að útgjöldin voru í reynd þrískipt en um var að ræða fyrirfram ákveðna þóknun til framleiðanda og tveggja

---

<sup>1</sup> Bæði verkefniin sóttu um og fengu endurgreiðslu fyrir gildistöku núgildandi reglugerðar nr. 450/2017.

meðframleiðenda sem hafði komið fram í kostnaðaráætlun sem nefnd um endurgreiðslur hafði farið yfir og samþykkt.

### 3.2.2 Niðurstaða skoðunar á verkefni B

Verkefni B var framleiðsla kvikmyndar sem fékk yfir 20 m.kr. endurgreiðslu en bókhald dótturfélagsins var fært af sjálfstæðum verktaka fyrir móðurfélagið. Þar sem endurgreiðsla verkefnisins var yfir 20. m.kr. var krafist áritunar endurskoðanda á kostnaðaruppgjöri. Kostnaðaruppgjör og hreyfingalisti voru skoðuð og voru texti eða skýringar í flestum tilfellum lýsandi fyrir viðkomandi útgjöld. Ákveðið var að taka úrtak fylgiskjala til að greina betur framleiðslukostnað og lögmæti reikninga. Sérstaklega var skoðað hvort kostnaður væri í samræmi við lög um tekjuskatt en í 2. mgr. 29. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt kemur fram að:

*„Frá tekjum lögaðila og tekjum manna af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi er heimilt að draga rekstrarkostnað, þ.e. þau gjöld sem eiga á árinu að ganga til að afla teknanna, tryggja þær og halda þeim við.“*

Í hreyfingalista bókhalds var gjaldfærður flutningur á starfsmönnum og almennt uppihald, s.s. matur og gisting. Eins og fram hefur komið telst slíkur kostnaður almennt vera persónulegur og þ.a.l. ekki frádráttarbær í skilningi tekjuskattslaga. Samkvæmt bókhaldi nam ferða- og gistikostnaður sem ekki hefði átt að vera hluti endurgreiðslustofns um 11 m.kr. sem nam endurgreiðslu að upphæð 2,2 m.kr. samkvæmt þágildandi hlutfalli.

Að sögn framkvæmdastjóra móðurfélagsins var kannað hvort verktakar væru með gild virðisaukaskattsnúmer. Í þeim tilvikum þar sem virðisaukaskattur var ekki lagður á reikningsfjárhæðir var það ekki kannað. Loks gerði félagið launamiða á alla starfsmenn og verktaka.

Við skoðun á hreyfingalista bókhalds komu í ljós þrjár reikningar frá móðurfyrirtækinu, samtals að fjárhæð 99 m.kr. sem skilgreindir voru sem ótilgreindur kostnaður (framleiðsluþóknun, framleiðanda þóknun, þróun/handrit). Framleiðandinn var inntur eftir skýringum á þessum reikningum. Að hans sögn var um framleiðsluþóknun móðurfyrirtækisins að ræða sem gerð væri grein fyrir í fjárhagsáætlun verkefnisins. Innifalið í þessum kostnaði væri m.a. ótilgreindur fjármagnskostnaður sem hefði fallið til á framleiðslutímanum. Þar sem þessir reikningar verða að teljast háir kannaði Ríkisendurskoðun hvort sjá mætti samræmi á milli veltutalna hjá móðurfyrirtækinu og staðfestra virðisaukaskattskýrslna og reyndist svo vera.

Uppgjör kvikmyndarinnar var í tvennu lagi. Annars vegar var erlendur kostnaður, sem nam um 10% af heildarkostnaði, endurskoðaður af erlendu endurskoðunarfyrirtæki. Hins vegar var innlendur kostnaður endurskoðaður með áritun um að uppgjörið gæfi glögga mynd af kostnaðarfærslum í bókhaldi félagsins, í samræmi við lög um bókhald og ársreikninga. Endurskoðandinn staðfesti aftur á móti ekki að kostnaðaruppgjörið væri í samræmi við ákvæði laga nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og samnefndrar reglugerðar, heldur vísaði í áritun stjórnar á þeim hluta. Að mati ríkisendurskoðanda ber að gera kröfu til endurskoðanda um að hann staðfesti einnig að uppgjörið sé í samræmi við áður nefnd lög og reglugerð, enda byggji endurgreiðslan á þeim.



Ríkisendurskoðun  
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík  
Sími 569-7100

[postur@rikisendurskodun.is](mailto:postur@rikisendurskodun.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)