

Álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurgreiðslukerfi kvikmynda.

Með bréfi, dags. 18. október 2019, sendi forseti Alþingis skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurgreiðslukerfi kvikmynda til umfjöllunar stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar í samræmi við 2. gr. reglna um þinglega meðferð skýrslna Ríkisendurskoðunar, sbr. 8. tölul. 1. mgr. 13. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í skýrslunni er að finna niðurstöður úttektar Ríkisendurskoðunar á endurgreiðslukerfi kvikmynda.

Nefndin hefur fjallað um skýrsluna á fundum sínum. Fyrir nefndina komu Skúli Eggert Þórðarson ríkisendurskoðandi, Hrafnhildur Ragnarsdóttir, Guðrún Jenný Jónsdóttir og Gestur Páll Reynisson frá Ríkisendurskoðun, Baldur Sigmundsson og Guðmundur V. Friðjónsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og Þóra Hallgrímsdóttir frá nefnd um tíma- bundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda. Þá bárust nefndinni athugasemdir frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu um skýrsluna.

Meginniðurstöður ríkisendurskoðanda.

Í desember 2018 ákvað ríkisendurskoðandi að hefja stjórnsluúttekt á endurgreiðslukerfi kvikmynda eftir að honum bárust ábendingar frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og fjármála- og efnahagsráðuneytinu um hugsanlega misnotkun kerfisins. Markmið úttektarinnar var að kanna hvort einhver merki fyndust um slíka misnotkun en jafnframt ákvað ríkisendurskoðandi að greina stjórnskipulag endurgreiðslukerfisins og hvort breytinga væri þörf á því.

Á grundvelli framangreindrar úttektar lagði ríkisendurskoðandi fram fjórar tillögur til úrbóta. Tillögurnar vörðuðu endurskoðun laga og reglugerðar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar, endurskoðun stjórnskipulags endurgreiðslukerfisins, aukið eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjöra og betri skilgreiningu kvikmynda- og sjónvarpsverkefna sem falla undir endurgreiðslukerfið.

Umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Endurgreiðslukerfi kvikmynda hefur það hlutverk að efla innlenda kvikmyndagerð þar sem kvikmyndagerðarfólk hefur tækifæri til að auka þekkingu sína, bæta tækjakost og koma Íslandi, náttúru landsins og menningu á framfæri. Endurgreiðslukerfi kvikmynda var komið á með lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999, og kom það til framkvæmda 2001. Upp frá því hefur töluverðu fjármagni verið veitt til kvikmyndagerðar. Fyrir nefndinni kom fram það sjónarmið að almennt hafi endurgreiðslukerfið reynst vel. Ákvæði laganna og reglugerðar um endurgreiðslur séu þó óljós og matskennd. Það hafi leitt til þess að vafaatriðum í framkvæmd hafi fjölgað.

Ríkisendurskoðandi leggur til að lögin og reglugerð um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verði tekin til endurskoðunar. Fyrir nefndinni upplýsti ráðuneytið að endurskoðun þeirra stæði nú yfir. Þá kom fram að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið biði nú eftir mótun heildarstefnu um kvikmyndagerð sem unnin væri í mennta- og menn-

ingarmálaráðuneytinu. Meiri hlutinn telur mikilvægt að ákvæði laga og reglna séu skýr svo að stjórnvöld geti sinnt nauðsynlegu aðhaldi og eftirliti með útgjöldum. Með því megi tryggja sem besta ráðstöfun ríkisfjár. Í ljósi niðurstaðna skýrslunnar er þörf á því að lögin og reglugerðin verði tekin til endurskoðunar og hvetur því meiri hlutinn ráðuneytið til þess að eiga virkt samráð við mennta- og menningarmálaráðuneytið við mótun heildarstefnu um kvikmyndagerð svo að hægt sé að ljúka við gerð frumvarpsins. Samvinna þessara ráðuneyta er mikilvæg fyrir framgang málsins.

Í skýrslunni kemur fram að ýmiss konar sjónvarpsefni hafi hlotið endurgreiðslu þótt álitamála væru uppi um hvort það teldist endurgreiðsluhæft. Fyrir nefndinni kom fram að túlkun ákvæða um endurgreiðsluhæfi sjónvarpsefnis hefði rýmkað töluvert í framkvæmd. Ráðuneytið upplýsti að í endurskoðun sem nú stæði yfir væri stefnt að því að þrengja skilyrði til að hljóta endurgreiðslu og aukin áhersla yrði lögð á að verkefni sem hljóta endurgreiðslu samræmdust sem best markmiði laganna. Meiri hlutinn telur mikilvægt að ákvæði um endurgreiðsluhæfi séu skýr þannig að ekki skapist óvissa um hvort verkefni sé í samræmi við tilgang og markmið laganna. Mikilvægt sé að farið sé með ríkisfé og því ráðstafað á hagkvæm- an og réttmætan hátt í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

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. Fyrir nefndinni kom fram að það væri hluti af vinnu nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda- gerðar að óska eftir upplýsingum um að opinber gjöld hefðu verið greidd. Í tilviki verktaka gangi þó erfiðlega að sannreyna slík skil. Að mati meiri hlutans er brýnt að ganga úr skugga um að einungis sá kostnaður sem staðin hafa verið skil á staðgreiðslu opinberra gjalda vegna teljist til endurgreiðslustofns. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins að við endurskoðun laganna verði tryggt að þeir sem sækja um endurgreiðslu skili inn fullnægjandi gögnum sem sýni fram á að staðin hafi verið skil á opinberum gjöldum.

Í skýrslunni kemur fram að algengasta fyrirkomulagið á Íslandi hafi verið að framleiðslu- fyrirtæki 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 félaga um kvikmyndaverkefni hafi verið afnumin. Fram kom sú gagnrýni að þetta fyrirkomulag drægi úr gagnsæi og gerði kostnaðargreiningu erfiðari. Meiri hlutinn tekur undir þessa gagnrýni og beinir því til ráðuneytisins að leita leiða til að bæta úr þessu.

Á fundum nefndarinnar kom fram að misræmi væri milli aðila á því hvað teldist til framleiðslukostnaðar. Að mati ríkisendurskoðanda tilgreinir reglugerð um tímabundnar endur- greiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 450/2017 ekki nægjanlega skýrt hvaða kostnaður telst ekki frádráttarbær. Þótt vísað sé í tekjuskattslög getur, og hefur í raun, reynt á mats- kennd atriði um það hvað teljist frádráttarbær og réttmætur kostnaður. Ráðuneytið upplýsti að við vinnslu frumvarpsins yrði skoðað hvort þrengja ætti skilgreininguna um hvað teldist framleiðslukostnaður, t.d. með útgáfu lista um hvað félli undir framleiðslukostnað og hvað ekki. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að sem minnstur vafi leiki á um hvað geti talist til framleiðslukostnaðar og rétt væri að ráðuneytið yki samstarf við Skattinn um þá túlkun. Fyrir nefndinni var lýst yfir vilja til að efla slíkt samstarf. Ekki verður þó séð að það hafi verið gert og beinir meiri hlutinn því til ráðuneytisins og nefndar um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda að koma á samstarfi við skattyfirvöld.

Málefni endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar heyra undir atvinnuvega- og nýsköp- unarráðuneytið. A grundvelli þjónustusamnings við ráðuneytið hefur Kvikmyndamiðstöð

Íslands, sem heyrir undir mennta- og menningarmálaráðuneytið, umsjón með endurgreiðslu-kerfinu. Ríkisendurskoðandi leggur til að þetta stjórnskipulag verði endurskoðað. Í umsögn ráðuneytisins um skýrsluna segir að ekkert hafi komið fram sem bendi til þess að vistun og umsýsla nefndarinnar hjá Kvikmyndamiðstöð sé að einhverju leyti ábótavant eða ófullnægjandi. Að mati ráðuneytisins sé þó ljóst að skapa þurfi skýrari skil milli endurgreiðslna á grundvelli laganna og styrkja úr Kvikmyndasjóði. Meiri hlutinn telur rétt að umsýsla og þjónusta við nefnd um tímabundnar endurgreiðslur verði skoðuð sérstaklega.

Niðurstöður meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Á grundvelli framangreinds hvetur meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til þess:

að mennta- og menningarmálaráðuneytið ljúki mótun heildarstefnu um kvikmyndagerð eins fljótt og auðið er og hafi samráð við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti um þá stefnu svo að unnt verði að ljúka gerð frumvarps um endurskoðun laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi,

að við endurskoðun laganna verði tryggt að umsækjendur um endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar skili inn fullnægjandi gögnum sem sýni fram á að staðið hafi verið við skil á opinberum gjöldum,

að leitað verði leiða til að koma í veg fyrir ógagnsæi sem leiðir af stofnun dótturfélaga utan um framleiðslu verkefna,

að eftl verði samstarf og samráð við Skattinn um afmörkun kostnaðar sem heimilt verði að endurgreiða og um staðfestingu skila á opinberum gjöldum og

að skoðuð verði sérstaklega umsýsla og þjónusta við nefnd um tímabundnar endurgreiðslur.

Á þeim tíma sem nefndin hefur haft málið til umfjöllunar hefur komið upp heimsfaraldur COVID-19. Stjórnvöld hafa því þurft að bregðast við aðkallandi og krefjandi verkefnum í samfélaginu og frekari tafir á stefnumótun og úrbótum í þessum málaflökki eru því fullkomlega skiljanlegar. Kvikmyndagerð á Íslandi er þó líkleg til þess að eiga þátt í viðspyrnu íslensks atvinnulífs á komandi mánuðum og því er mikilvægt að um endurgreiðslur vegna hennar gildi ákveðin markmið og skýrar reglur.

Meiri hlutinn tekur undir þær ábendingar sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar og leggur áherslu á að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið taki mið af þeim við endurskoðun á endurgreiðslukerfi kvikmynda sem nú stendur yfir og flýti úrbótum eins og kostur er.

Kolbeinn Óttarsson Proppé og Þórunn Egilsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifa undir álit þetta samkvæmt heimild í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fyrir fastanefndir Alþingis.

Inga Sæland, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkt álit þessu.

Alþingi, 15. maí 2020.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Líneik Anna Sævarsdóttir, Guðmundur Andri Thorsson.
form., frsm.

Andrés Ingi Jónsson.

Kolbeinn Óttarsson Proppé.

Þórunn Egilsdóttir.