

Reykjavík 8. janúar 2020.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til breytinga á lögum nr. 43/1999 (drögin), um tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar á Íslandi.

Inngangur og samantekt

Undirritaður vill koma á framfæri eftirfarandi ábendingum varðandi ofangreind drög að frumvarpi um breytingar á lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar á Íslandi.

- Skv. drögunum skal endurskoðandi framkvæma staðfestingarvinnu í tengslum við endurgreiðsluna. Skilgreina og afmarka þarf nánar í hverju staðfestingin á að felast og um hvers konar staðfestingu er ætlast til að endurskoðandi framkvæmi.
- Skv. orðalagi frumvarpsins skal bókhald styrkumsækjanda staðfest af löggiltum endurskoðanda. Þetta þarf að skilgreina nánar.
- Skv. drögunum skulu öll styrkhæf verkefni nú staðfest af endurskoðanda. Á það er bent í samhengi kostnaðar að þessi krafa er íþyngjandi þegar um er að ræða verkefni sem eru lítil að umfangi.
- Skv. drögunum skal endurskoðandi nú staðfesta að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laganna og settra reglugerða. Þessi krafa er íþyngjandi og ómarkviss.

Staðfesting endurskoðanda

Í nágildandi lögum kveður ákvæði 2. mgr. 5. gr. á um að kostnaðaruppgjör skuli vera *endurskoðað* þegar endurgreiðsla er hærrí en 20 millj. kr. Í samræmi við þetta hefur þess verið krafist að áritun endurskoðanda uppfylli þetta – þ.e.a.s. staðfesting endurskoðanda á verkefninu árituð með endurskoðunaráritun. Framkvæmd endurskoðunar skv. íslenskum lögum um endurskoðun og endurskoðendur er yfirgripsmikil í samhengi rekstrar viðkomandi aðila. Í samhengi kvikmyndastyrkja er endurskoðun því ómarkviss og íþyngjandi vegna þess að hún tekur til ýmissa þátta sem ekki varða beinlínis það viðfangsefni að staðfesta kostnað sem styrkumsækjandi leggur fram til grundvallar endurgreiðslu úr styrkjakerfi kvikmyndaverkefna. Skv. drögunum er ekki lengur kveðið á um endurskoðun, heldur staðfestingu og er það til bóta. Hins vegar er vakin athygli á því að taka þarf af allan vafa um að ekki sé verið að fara fram á að verkefnin séu endurskoðuð eins og verið hefur heldur staðfest með öðrum hætti. Ástæða er til að nefna þetta hér vegna þess að í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurgreiðslukerfið er fjallað um endurskoðun, en ekki staðfestingu og vegna þess að hingað til hefur þess verið krafist að verkefnin séu endurskoðuð. Í greinargerð með frumvarpinu er fjallað um ábendingar Ríkisendurskoðunar þar sem m.a. er sagt að Ríkisendurskoðun telji að auka þurfi

endurskoðun kostnaðaruppgjöra. Ekki er fjallað um skilsmun á þessu í greinargerðinni og því ekki skýrt hvort, eða með hvaða hætti er verið að hverfa frá því að verkefni skuli endurskoðuð.

Að því gefnu að um sé að ræða staðfestingu (ekki endurskoðun) er einnig ástæða til að benda á að mikilvægt er að nánar sé tilgreint með hvaða hætti staðfestingin fer fram. Staðfestingar geta verið framkvæmdar með ólíkum hætti skv. stöðlum endurskoðenda og einn grundvöllur staðfestingar/endurskoðunar er faglegt mat endurskoðanda hverju sinni. Árangursríkari aðferð í því að efla eftirlit með endurskoðun kostnaðaruppgjöra og því að auka eftirlit endurskoðunar (sbr. álit Ríkisendurskoðunar) er sú að kröfur um vinnu endurskoðenda verði gerðar afmarkaðri í stað þess að þær séu gerðar víðtækari. Aukinheldur má með þessu beina staðfestingunni nánar í þann farveg sem talinn er æskilegur að mati styrkveitanda. Á vettvangi norrænna og evrópskra styrkveitenda (Norræna ráðherranefndin, Evrópusambandið, Nordisk kultur point) eru gjarnan til staðar leiðbeiningar um staðfestingu endurskoðandans. Með þessu er hægt að hafa áhrif á það hvaða áherslur endurskoðandinn hefur við staðfestingarvinnuna og vinnan markvissari og hagkvæmari. Mikilvægt er að horfa til þess að auknar kröfur um staðfestingu auka kostnað.

Ákvæði um staðfestingu endurskoðanda á bókhaldi

Í b-lið 2. gr. draganna er að finna eftirfarandi ákvæði: „Bókhald skal staðfest af löggiltum endurskoðanda.“ Í 1. málslíð sömu greinar kemur fram að skilyrði fyrir umsókn sé að bókhaldið sé fært í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga. Bent er á að þetta ákvæði er víðtækt. Skilgreina þarf með hvaða hætti bókhaldið skal staðfest af endurskoðanda. Sem dæmi má nefna eru ákvæði í 17. gr. bókhaldslaga um að tekjuskráning bókhaldsskyldra aðila skuli byggjast á skýru og öruggu kerfi sem tryggir að unnt sé að sannreyna að allar tekjur komi fram - sem ekki er líklegt að þörf sé á að staðfesta í tengslum við styrkumsókn. Eitt er að staðfesta uppgjör vegna viðkomandi styrkverkefnis, annað að bókhald viðkomandi styrkumsækjanda sé í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga. Þegar framkvæmd er endurskoðun á ársreikningi félags er hún framkvæmd út frá regluverki ársreikningalaga og endurskoðendur staðfesta með áritun sinni að ársreikningurinn sé settur fram í samræmi við lög um ársreikninga – ekki lög um bókhald. Í sumum tilfellum má gera ráð fyrir að endurskoðandi sem staðfestir styrkumsókn nýti sér þá vinnu sem hann hefur framkvæmt vegna endurskoðunar sinnar á ársreikningi viðkomandi fyrirtækis en ákvæði draganna verða ekki skilin öðru vísi en að framkvæma þurfi viðbótavinnu til að staðfesta styrkumsókn og fylgni bókhalds við bókhaldslög. Einnig er hætta á að víðtæk ákvæði laganna um staðfestingu í samræmi við bókhaldslög geri það að verkum að framkvæmd staðfestingar verði ólík frá verkefni til verkefnis og þjóni þannig ekki markmiði lagasetningarinnar um aukið eftirlit.

Verkefni sem hljóta styrk undir 20 milljónum skulu nú staðfest af endurskoðanda

Varðandi það að verkefni sem hljóta styrki undir 20 milljónum kr. skuli einnig staðfest má á það benda að ítarleg staðfesting af hálfu endurskoðanda eins og frumvarpið gerir ráð fyrir er viðbótarkostnaður fyrir verkefni sem viðbúið er að þoli illa aukinn kostnað. Hluti kostnaðar við staðfestingu endurskoðanda er fastur kostnaður sem ekki er hægt að lækka þrátt fyrir að verkefni séu minni að umfangi. Einnig má nefna að í tilfelli þeirra erlendu styrkveitenda sem nefndir eru hér að framan er það yfirlétt svo styrkir undir tiltekinni fjárhæð þarfnast ekki staðfestingar þriðja aðila.

Endurskoðandi skal nú staðfesta að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laganna

Með drögnum er sú breyting gerð að krafa er um að auk stjórnar og framkvæmdastjóra umsækjanda skuli endurskoðandi staðfesta að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða

settra á grundvelli þeirra, sbr. breytingu á 2. mgr. 5. gr. laganna. Það að endurskoðandi skuli staðfesta að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra á grundvelli þeirra í heild sinni er illskiljanlegt og kostnaðaraukandi án sjáanlegs beins ávinnings í því samhengi. Hér þarf að kveða nánar á um hvaða ákvæði nákvæmlega í lögnum endurskoðandi skuli staðfesta. Núverandi orðalag má m.a. skilja sem svo að þess sé krafist að víðtæk ákvæði laganna, sbr. t.d. fjölmörg ákvæði 4. gr. laganna, sem þegar hefur verið yfirfarið og samþykkt af nefnd um endurgreiðslur, skuli yfirfarið og staðfest af endurskoðanda. Þannig skuli endurskoðandi t.a.m. staðfesta að „...viðkomandi framleiðsla uppfylli þau menningar- og framleiðsluskilyrði sem fram koma í reglugerð sem ráðherra setur sbr. 8. gr.“ og ekki öðruvísi skilið en að endurskoðandi skuli staðfesta bæði að framleiðslan og þær breytingar sem hugsanlega verða á framleiðslu verkefnisins eftir að það hefur hlotið vilyrði styrkveitingar séu ekki þess eðlis að verkefnið sé ekki lengur styrkhæft á grundvelli menningar- og framleiðsluskilyrða.

Virðingarfyllt,

Gísli Jóhannsson,

löggiltur endurskoðandi