

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar á Íslandi (tilgreining kostnaðarliða, eftirlit o.fl.)

Frá ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. Á eftir a. lið 1. mgr. kemur nýr stafliður sem verður liður b og hljóðar svo: að viðkomandi framleiðsla uppfylli þau menningar- og framleiðsluskilyrði sem fram koma í reglugerð sem ráðherra setur sbr. 8. gr.

b. Í stað orðanna „um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldismyndum“ í i-lið 1. mgr. komi: um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum.

c. Við 4. gr. bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Við sýningu á framleiðslu sem hlotið hefur endurgreiðslu samkvæmt lögum þessum skal koma fram að framleiðslan hafi hlotið stuðning frá íslenska ríkinu, eins og nánar skal útfært í reglugerð.

Þeir sem njóta endurgreiðslu skulu veita Íslandsstofu, að kostnaðarlausu, aðgang að kynningarefni sem tengist verkefninu svo nýta megi það í markaðsvinnu. Upplýsa ber um hömlur sem kunna að vera á notkun kynningarefnis.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Beiðni um útborgun skal send nefnd um endurgreiðslur sem ákvarðar endurgreiðslur skv. 3. gr. Berist beiðnin eftir að sex mánuðir hafa liðið frá lokum framleiðslu kvikmyndar eða sjónvarpsefnis skal hafna henni. Lok framleiðslu teljast vera í síðasta lagi við frumsýningu.

b. Við greinina bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Skilyrði endurgreiðslu er að umsækjandi færi bókhald vegna þess kostnaðar sem hann æskir endurgreiðslu á í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga. Bókhald skal staðfest af löggiltum endurskoðanda. Enn fremur skal stjórn og framkvæmdastjóri umsækjanda ásamt löggiltum endurskoðanda staðfesta að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settra á grundvelli þeirra.

Í því skyni að staðreyna kostnaðaruppgjör getur nefnd skv. 3. gr. óskað eftir viðeigandi upplýsingum frá skattyfirvöldum sem og bókhaldi félagsins. Sé kostnaðaruppgjör og/eða fylgigögn þess ófullnægjandi skal nefndin veita umsóknaraðila frest til að skila inn fullnægjandi gögnum. Berist nefndinni ekki fullnægjandi gögn að loknum veittum fresti eða bendi gögn málsins til þess að kostnaðaruppgjör sé ekki í samræmi við ákvæði laga þessara skal hún hafna beiðni um endurgreiðslu.

3. gr.

Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein sem verður grein 5a og hljóðar svo:

Framleiðslukostnaður

Framleiðslukostnaður sem myndar stofn til endurgreiðslu telst vera:

- a. kostnaður sem heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt
- b. kostnaður sem fellur til hér á landi við framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis, og eftir atvikum í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið auk Grænlands og Færeyja, sbr. 2. mgr. 2. gr. og
- c. kostnaður sem tengist undirbúningstímabili, aðalframleiðslutímabili eða eftirvinnslutímabili framleiðslu.

Framleiðslukostnaður skal skráður í fjárhagsbókhald umsækjanda.

Þrátt fyrir 1. mgr. telst eftirtalinn kostnaður ekki vera hluti af stofni til endurgreiðslu:

- a. Kostnaður sem fellur til eftir að framleiðslu er lokið.
- b. Kostnaður sem greiddur er til aðila sem ekki eru skattskyldir hér á landi, sama hvort um er að ræða laun, verktakagreiðslur, greiðslur vegna veittrar þjónustu eða vörukaupa, sbr. þó 2. mgr. 2. gr. .
- c. Kostnaður vegna lántöku s.s. vaxtagjöld, gengistap og annar kostnaður vegna fjármögnunar framleiðslu.
- d. Kaup á varanlegum rekstrarfjármunum eða eignum vegna framleiðslunnar, eða afskriftir.
- e. Áætlað framlag framleiðslunnar til hlutdeildar í rekstri móðurfélags eða tengdra aðila á grundvelli hlutfalls af veltu, s.s. óbeinn stjórnunarkostnaður, hlutdeild í rekstrarkostnaði eða framlag til framleiðanda.
- f. Kostnaður skráður á grundvelli reikninga milli aðila tengdum framleiðslunni eða vegna hagnýtingar á búnaði og aðstöðu sem ekki er á markaðsvirði.
- g. Sektir eða greiðsla opinberra gjalda eða skatta.

4. gr.

Í stað „5. gr.“ í 2. mgr. 6. gr. laganna kemur: 5. gr. a.

5. gr.

Á eftir orðunum „afgreiðslu umsókna“ í 2. másl. 1. mgr. 8. gr. laganna kemur: , menningar- og framleiðslupróf skv. a. lið 1. mgr. 4. gr., útfærslu merkinga skv. 6. mgr. 4. gr.

6. gr.

Í stað ártalsins 2021 í 9. gr. laganna kemur: 2025.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

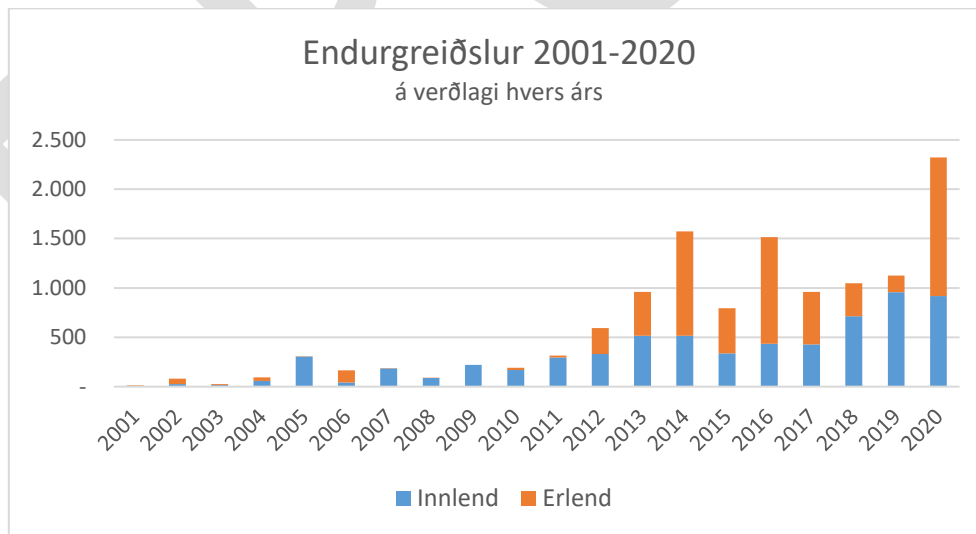
Frumvarp þetta er samið í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999.

Lögin tóku gildi árið 1999 og áttu upphaflega að gilda til ársins 2005. Lögin hafa verið framlengd nokkrum sinnum en núgildandi lög gilda til 31. desember 2021. Lögin fela í sér ríkisaðstoðarkerfi, en öll slík lög ber að endurskoða reglulega með tilliti til nauðsynjar og áhrifa.

Lögin voru á sínum tíma sett til að koma á fót hvatakerfi til eflingar kvikmyndagerðar á Íslandi og til að laða að erlent kvikmyndagerðarfólk. Kerfið átti að þjóna jafnt innlendum sem erlendum kvikmyndaframleiðendum, það átti að hvetja til uppbyggingar atvinnugreinarinnar á allra næstu árum og vera til þess fallið að efla innlenda kvikmyndagerð samfara því að erlend fyrirtæki gætu séð sér hag í starfsemi hér. Markmið laganna er að stuðla að eflingu innlendrar menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru með tímabundnum stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi.

Frá því að endurgreiðslukerfinu var fyrst komið á árið 1999 hefur endurgreiðsluhlutfallið verið hækkað úr 12% í 14%, þá í 20% og loks í 25%. Síðastnefnda hækkunin tók gildi í árslok 2016.

Árið 2020 er með afgerandi hætti metár í endurgreiðslum eins og meðfylgjandi súlurit ber með sér. Munar þar langmestu um nokkur stór erlend verkefni. Fjárhæð endurgreiðslna hefur þegar tvöfaldast á milli ára. Til að bregðast við þessu þurfti að auka fjárheimildir þessa árs verulega með fjáráukalögum. Að öðrum kosti hefði þurft að fresta háum endurgreiðslum til næsta árs, sem hefði bæði ógnað trúverðuleika kerfisins og farið langt með að tæma fyrirhugaðar fjárheimildir næsta árs.



Sú mikla aukning sem orðið hefur á árinu, ekki síst í erlendum verkefnum, er m.a. til marks um gæði endurgreiðslukerfisins og alþjóðlega samkeppnishæfni þess.

Í heimsókn ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra til Los Angeles fyrr á árinu var það sjónarmið almennt ráðandi á meðal þeirra fjölmörgu bandarísku hagsmunaaðila í framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis, sem rætt var við, að endurgreiðslukerfið á Íslandi væri almennt samkeppnishæft. Fælist það ekki síst í einfaldleika og skilvirkni kerfisins, sem skipti ekki síður máli en sjálft endurgreiðsluhlutfallið. Þá var Ísland almennt talið bjóða upp á einstaka og eftirsóknarverða tökustaði frá náttúrunnar hendi, sem ættu sér fáar hliðstæður í heiminum. Íslensk þjónustufyrirtæki og starfsfólk þeirra voru líka talin sýna af sér fagmennsku og góð vinnubrögð, sem væri lykilatriði fyrir erlenda framleiðendur, en vegna hins takmarkaða fjölda reyndra starfsmanna væru þó takmörk fyrir því hversu mörgum stórum verkefnum þau gætu sinnt á sama tíma. Kom það sjónarmið fram að hin miklu umsvif í framleiðslu á árinu 2019 virtust hafa reynt á þölmörk íslenska þjónustugeirans, þ.e. þeirra aðila sem sinna þjónustu við erlenda framleiðendur. Þá var það samdóma álit þessara hagsmunaaðila að fjölgun efnisveitna á undanförunum misserum hefði valdið kapphlaupi um framleiðslu á sífellt meira efni sem ekki sæi fyrir endann á. Allt framangreint virðist benda til þess að horfurnar fyrir Ísland sem tökustað séu góðar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í október 2019 skilaði Ríkisendurskoðun skýrslu til Alþingis um endurgreiðslukerfi laga nr. 43/1999, og framkvæmd þess. Þar skýrslan heitið *Endurgreiðslukerfi kvikmynda*. Skýrslan var unnin að frumkvæði Ríkisendurskoðunar vegna ábendingar um hugsanlega misnotkun á endurgreiðslukerfi kvikmynda.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögnum til að bregðast við atugasemdum Ríkisendurskoðunar. Jafnframt er tilefni frumvarpsins að framlengja gildistíma laganna til 31. desember 2025 og þar með framlengja endurgreiðslukerfið með tilteknum breytingum sem hér eru lagðar til.

Kvikmyndastefna fyrir Ísland var kynnt af mennta- og menningarmálaráðherra í október á þessu ári. Ein af aðgerðum stefnunnar miðar að samkeppnishæfu endurgreiðslukerfi kvikmynda. Þar er atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu falið að setja á fót starfshóp til þess að skoða útfærslur á breytingum sem tengjast meðal annars endurgreiðslum. Unnið er að skipan starfshópsins og ráðgert að hann skili tillögum sínum á seinni hluta ársins 2021.

Skýrsla Ríkisendurskoðunar frá október 2019.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er fjallað um endurgreiðslukerfi laganna. Í niðurstöðukafla skýrslunnar kemur meðal annars fram að til að tryggja hagkvæma nýtingu þess ríkisfjár sem lagt er til endurgreiðslukerfisins sé mikilvægt að einungis þau verkefni sem falla að markmiðum laganna hljóti endurgreiðslu. Nefnt er að á undanförunum árum hafi vægi sjónvarpsefnis aukist innan endurgreiðslukerfisins og tilvikum fjölgað þar sem álitamál er hvort efnið falli að markmiðum laganna og reglugerðarinnar. Það er mat Ríkisendurskoðunar að afmarka þurfi endurgreiðsluhæfi verkefna með skýrari hætti og lágmarka hættu á að huglæg sjónarmið skapi fordæmi fyrir endurgreiðslur.

Ríkisendurskoðun nefnir einnig að stjórnvöld þurfi að hafa öflugt eftirlit með lögmætu kostnaðaruppgjöri þeirra verkefna sem sótt er um endurgreiðslu fyrir. Brýnt sé að ganga úr skugga um að einungis sá kostnaður sem staðið hafi verið skil á staðgreiðslu opinberra gjalda af teljist til endurgreiðslustofns svo misbrestur verði ekki á skattskilum aðila sem hafa komið að framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis.

Ríkisendurskoðun telur að efla þurfi eftirlit með endurskoðun kostnaðaruppgjöra framleiðsluverkefna, ekki síst kostnaðarminni verkefna. Ef verkefni eru undir 20 milljóna króna viðmiði er eingöngu, samkvæmt núgildandi lögum, krafist áritunar stjórnenda á ársreikningi eða kostnaðaruppgjöri. Minni verkefni fengu á árunum 2013 til 2018 ríflega 1.1 ma.kr. í endurgreiðslu. Ríkisendurskoðun 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 tekjuskattslaga. Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að efla þurfi samstarf embættis ríkisskattstjóra í tengslum við endurskoðun kostnaðaruppgjöra, meðal annars til að sannreyna að greiðsla skatta af ýmsum framgreindra uppgjöra hafi átt sér stað.

Tillögur Ríkisendurskoðunar til úrbóta.

Nánar tiltekið eru í skýrslu Ríkisendurskoðunar settar fram fjórar tillögur til úrbóta á endurgreiðslukerfi vegna kvikmyndagerðar á Íslandi.

(1) Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi 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 tekjuskattslaga. Rík ástæða sé til að skilyrða endurgreiðslur við rétt skattskil og gera kröfu um að kannað sé hvort opinber gjöld hafi verið greidd vegna þeirra reikninga sem mynda endurgreiðslustofn kvikmynda- og sjónvarpsverkefna.

(2) Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi 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 væri betur komið fyrir hjá annarri opinberri stofnun en Kvikmyndamiðstöð Íslands, með Kvikmyndamiðstöðina sem faglegan umsagnaraðila.

(3) Ríkisendurskoðun telur að auka þurfi eftirlit og endurskoðun kostnaðaruppgjöra kvikmynda- og sjónvarpsverkefna 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 á og krefjast sundurliðunar þess framleiðslukostnaðar sem fellur til. Loks sé ástæða til að efla eftirlit með verkefnum sem hljóta minna en 20 m.kr. í endurgreiðslu.

(4) Ríkisendurskoðun telur að tryggja þurfi að þeir fjármunir sem veittir eru í málaflökkinn séu nýttir með sem hagkvæmustum hætti og skilgreina þurfi betur hvers kyns kvikmynda- og sjónvarpsverkefni falla undir endurgreiðslukerfið og tryggja að þau séu í samræmi við markmið laga nr. 43/1999.

Í ljósi skýrslu Ríkisendurskoðunar er talið nauðsynlegt að endurskoða lögin og reglugerð nr. 450/2017, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Í skýrslunni koma fram tillögur um hverju þarf að breyta og kalla þær flestar á lagabreytingu. Markmið frumvarpsins er því að festa endurgreiðslukerfið frekar í sessi með framlengingu gildistíma laganna og leggja til breytingar í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar. Markmiðið er jafnframt að efla eftirlit með kerfinu, minnka líkur á misnotkun og tryggja hagkvæma nýtingu á þeim fjármunum sem ríkið setur í endurgreiðslukerfið.

Þá er frumvarpið í samræmi við stefnu stjórnvalda um að styðja áfram við kvikmyndagerð á Íslandi með öflugu endurgreiðslukerfi. Í frumvarpinu er lögð áhersla á að skýra betur kostnaðarhugtakið sem liggur að baki þeim stofni sem notaður er til útreiknings endurgreiðslu

og binda kostnað með skýrari hætti við eiginlegan framleiðslukostnað. Með þessum tillögum er áhersla lögð á bættu nýtingu þeirra fjármuna sem fara til endurgreiðslna.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginefni frumvarpsins lýtur að eftirfarandi atriðum, í samræmi við ábendingar úr framangreindri skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Kröfur til efnis sem sótt er um endurgreiðslu fyrir.

Í þeim tilgangi að tryggja að fjármunir sem veittir eru í málaflökkinn séu nýttir með sem hagkvæmustum hætti, er í skýrslu Ríkisendurskoðunar lagt til að skilgreint verði betur hvers kyns kvikmynda- og sjónvarpsefni fellur undir endurgreiðslukerfið. Með frumvarpinu er í samræmi við þessa ábendingu lögð til breyting á a. lið 4. gr. á þann veg að vísað sé beint í svokallað menningar- og framleiðslupróf. Einnig verði 8. gr. breytt á þann veg að í reglugerð skuli fjallað um menningar- og framleiðslupróf.

Krafa um staðfestingu löggilts endurskoðanda.

Með frumvarpinu er lagt til að reikningar framleiðenda verði staðfestir af löggiltum endurskoðanda óháð fjárhæð endurgreiðslu og skilyrt að þeir verði endurskoðaðir í samræmi við löginn sjálf.

Í niðurstöðum skýrslu Ríkisendurskoðunar er tekið undir þetta atriði. Þar kemur skýrt fram að kostnaðaruppgjör kvikmynda- og sjónvarpsverkefna skuli endurskoðuð með hliðsjón af bæði ákvæðum laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi og tekjuskattslögum. Eitt af lykilatriðum skýrslunnar og gagnrýni hennar á kerfið er að það sé misjafnt 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 eða ekki. Enn fremur telur Ríkisendurskoðun að verkefni sem fá minna en 20 m.kr. endurgreiðdar þurfi einnig að skila staðfestu kostnaðaruppgjöri. Árið 2018 var sótt um endurgreiðslu vegna 35 slíkra verkefna og námu greiðslur til þeirra ríflega 223 m.kr. Er því um umtalsverða fjármuni að ræða. Í samræmi við athugasemdir í skýrslu Ríkisendurskoðunar er gerð krafa um að löggiltur endurskoðandi staðfesti kostnaðaruppgjör í samræmi við ákvæði laga þessara og reglugerða settum á grundvelli þeirra ásamt stjórn og framkvæmdastjóra eins og verið hefur hingað til. Enn fremur er lögð til sú breyting, í samræmi við tillögur Ríkisendurskoðunar, að um allar endurgreiðslur gildi að kostnaðaruppgjör skuli endurskoðað af löggiltum endurskoðanda í stað þess að það gildi eingöngu um verkefni þar sem endurgreiðslan nemur hærrí fjárhæð en 20 milljónum eins og löginn kveða á um nú.

Ríkisendurskoðun tekur dæmi um fulla áritun löggilts endurskoðanda en hún er eftirfarandi eins og hún birtist í skýrslunni sjálfri á bls. 28.

„Full áritun: Þegar kostnaðaruppgjör/ársreikningur gefur glögga mynd af kostnaðarfærslum í bókhaldi 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.“

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar voru tvö verkefni skoðuð sérstaklega. Við skoðun á öðru verkefninu kom eftirfarandi fram: „Uppgjör kvikmyndarinnar var í tvennu lagi. Annars vegar var erlendur kostnaður, sem nam um 10% af heildarkostnaði, endurskoðaður af erlendu endurskoðunarfyrtæki. Hins vegar var innlendur kostnaður endurskoðaður með áritun um að uppgjörð 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 byggi endurgreiðslan á þeim.“

Með frumvarpinu er þannig jafnframt lagt til að endurskoðandi þurfi að staðfesta að kostnaðaruppgjörið sé í samræmi við lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Þessum breytingum er ætlað að efla eftirlit og skýra kröfur til umsækjanda.

Framleiðslukostnaður.

Ein af tillögum í skýrslu Ríkisendurskoðunar felur í sér að endurskoða þurfi lögin með það að markmiði að skýra betur hvaða kostnaðarliðir falla undir endurgreiðslustofn.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að leggja ávallt mat á réttmæti þess kostnaðar sem sótt er um endurgreiðslu á og krefjast sundurliðunar á þeim framleiðslukostnaði sem fellur til. Með frumvarpinu er lagt til að bætt verði við skilgreiningu um hvað telst vera framleiðslukostnaður. Samkvæmt frumvarpinu er framleiðslukostnaður skilgreindur sem allur sá kostnaður sem fellur til hérlendis við gerð kvikmyndaverks eða eftir atvikum í öðru aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. 2. mgr. 2. gr. og tengist undirbúningstímabili framleiðslu, aðalframleiðslutímabili eða eftirvinnslutímabili. Einnig er gerð sú krafa að framleiðslukostnaður kvikmyndaverks verði skráður í fjárhagsbókhald umsækjanda.

Í kjölfarið er í frumvarpinu lagt til að tilgreindur verði sá kostnaður sem ekki telst til framleiðslukostnaðar. Talin er þörf á að nefna sérstaklega ákveðna liði sem ekki teljast til framleiðslukostnaðar þó þeir geti talist vera rekstrarkostnaður framleiðslufélagsins sem heimilt sé að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt. Með frumvarpinu er því verið að afmarka með skýrari hætti þann kostnað sem myndar stofn til endurgreiðslu. Meginreglan er að hvatakerfi endurgreiðslna ætti fyrst og fremst að vera bundið við útlagðan kostnað við þá starfsemi eða verkþætti sem falla til við framleiðslu kvikmyndaverks. Þá er það í samræmi við sjónarmið í skýrslu Ríkisendurskoðunar að þrengja kostnaðargrundvöll endurgreiðslna. Framsetning frumvarpsins á kostnaði sem ekki telst stofn til endurgreiðslna tekur mið af framsetningu í endurgreiðslukerfum Noregs og Tékklands. Einnig var horft til kerfisins í Bretlandi hvað varðar tengingu framleiðslukostnaðarhugtaksins við framleiðsluferli kvikmynda. Samanborið við þessi erlendu ívilnanakerfi er hugtakið framleiðslukostnaður skilgreint rýmra hér á landi þar sem það er aðeins bundið við þann kostnað sem heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri.

Samstarf við embætti ríkisskattstjóra, aðkoma skattayfirvalda og umsýsla og þjónusta við nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er lagt til að samstarf við embætti ríkisskattstjóra um endurskoðun kostnaðaruppgjörs þeirra verkefna sem falla undir endurgreiðslukerfið verði eflt. Jafnframt er tilgreint að kanna mætti hvort umsýsla og þjónusta við nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar sé betur komið fyrir hjá annarri opinberri stofnun en Kvikmyndamiðstöð Íslands, með Kvikmyndamiðstöðina sem faglegan umsagnaraðila. Nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar er sjálfstætt stjórnvald og hvar hún er vistuð

grundvallast á samningi sem ráðuneytið gerir. Ekki er því þörf á lagabreytingu til að endurskipuleggja vistun nefndarinnar og er það atriði til skoðunar.

Nefnd um kvikmyndaendurgreiðslur hefur samkvæmt lögnum heimild til að óska eftir viðeigandi upplýsingum frá skattyfirvöldum sem og bókhaldi umsækjanda til að staðreyna kostnaðaruppgjör. Með frumvarpinu er þetta áréttað. Því hefur einnig verið beint til endurgreiðslunefndar að skoða umgjörð formlegs samstarfs.

Stuðningur frá ríkinu tilgreindur í kvikmynda- eða sjónvarpsefni.

Ísland hefur frá árinu 2001 veitt framleiðendum ívilnanir til kvikmyndagerðar. Í lok kvikmynda og sjónvarpsefnis birtist svokallaður kreditlisti og þar hefur yfirleitt komið fram skjaldarmerki atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og þess getið að viðkomandi verk hafi hlotið stuðning þaðan. Þetta er þó ekki algilt og hvergi er í lögum nr. 43/1999 tiltekið að framleiðendum beri skylda til að geta stuðningsins. Rannsóknir á vegum Ferðamálastofu hafa sýnt að stór hluti þeirra ferðamanna sem hingað koma fékk hugmynd sína að Íslandsferð eftir að hafa séð Ísland í erlendu eða innlendu kvikmynda- eða sjónvarpsefni. Það skiptir því miklu að þeir sem horfa á slíkt efni séu upplýstir um tengsl efnisins við Ísland. Slík kynning á endurgreiðslukerfinu hefur líka gildi með tilliti til þess að vekja athygli á kerfinu meðal framleiðenda og fjölga þannig verkefnum sem hingað sækja. Því er talið mikilvægt að kveða á um það í lögnum að þeir framleiðendur sem njóti endurgreiðslna tilgreini það í verkinu. Með frumvarpinu er þetta lagt til en nánar verður útfært í reglugerð á hvaða formi það skuli vera.

Aðgengi að kynningarefni.

Íslandsstofa hefur það hlutverk með höndum að kynna endurgreiðslukerfið fyrir erlendum framleiðendum og rekur í því skyni verkefnið Film in Iceland. Talið er mikilvægt að þeir framleiðendur sem njóta endurgreiðslna á framleiðslukostnaði veiti Íslandsstofu, henni að kostnaðarlausu, aðgang að kynningarefni sem tengist viðkomandi verkefnum svo að mögulegt sé að nýta það í markaðsvinnu, hvort sem það er til að laða til landsins fleiri kvikmynda- og sjónvarpsframleiðendur eða ferðamenn.

Aðrar breytingar

Í frumvarpinu er lagt til að skýrt verði nánar hvenær framleiðslu telst vera lokið og lagt til að framleiðslulok miðist við frumsýningu, í síðasta lagi. Ástæða þessarar breytingar er ósamræmi á milli laganna og reglugerðar. Í greinargerð með núgildandi lögnum kom fram að almennt yrði miðað við að framleiðslu væri lokið í síðasta lagi við frumsýningu. Með frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um þetta í lögnum og tekinn af allur vafi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Endurgreiðslukerfi eins og það sem lög nr. 43/1999 fela í sér, telst ríkisstyrkur samkvæmt þeim reglum sem gilda á Evrópska efnahagssvæðinu. Almennt er veiting ríkisstyrkja ekki leyfð samkvæmt EES-samningnum. Hins vegar er í 61. - 63. gr. samningsins að finna undanþágur frá þessari reglu og hefur þeim verið beitt fram til þessa varðandi lög nr. 43/1999.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett sérstakan mælikvarða við mat á ríkisaðstoð til kvikmyndaframleiðslu. Íslensk stjórnvöld hafa áður tilkynnt lög nr. 43/1999, og síðari breytingar á þeim, til Eftirlitsstofnunar EFTA og hefur stofnunin samþykkt endurgreiðslukerfið sem lögmætt ríkisaðstoðarkerfi. Breytingarnar á kerfinu sem gerðar verða

með frumvarpinu verða að sama skapi tilkynntar til stofnunarinnar og hún því upplýst um efni frumvarpsins.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst þá aðila sem starfa við kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð og þá sem framleiða kvikmyndir og sjónvarpsþætti. Frumvarpið er í samræmi við ábendingar úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2019. Í aðdraganda frumvarpsins var m.a. fundað með forstöðumanni og starfsmanni Kvikmyndamiðstöðvar Íslands, stjórn Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK), formanni nefndar um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og með fulltrúum Ríkisendurskoðunar. Þess má einnig geta að fyrir tilstuðlan Íslandsstofu heimsótti ráðherra fjölda hagsmunaaðila í kvikmynda- og sjónvarpsframleiðslu í Los Angeles, þar á meðal fjölda framleiðslufyrirtækja, í janúar á þessu ári.

Við vinnslu frumvarpsins hafði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið samráð við Kvikmyndamiðstöð Íslands og nefnd um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Einnig fundaði ráðuneytið með hluta af starfshópi sem myndaður var til að skrifa kvikmyndastefnu til ársins 2030.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið snýr fyrst og fremst að bættri ráðstöfun opinbers fjár, eflingu eftirlits og því að skýra það endurgreiðslukerfi sem er í gildi. Áhrif á stjórnsýslu ríkisins eru óveruleg.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er líklegt að dragi úr fjárhæð endurgreiðslna einstakra verkefna frá því sem ella hefði orðið þar sem betur er skilgreint hvaða framleiðslukostnaður myndar stofn til endurgreiðslu.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Ákvæðið felur í sér breytingar á 4. gr. laganna um skilyrði endurgreiðslu.

Í a – lið ákvæðisins er tilgreint að við bætist nýr staflíður þar sem skilyrði endurgreiðslu er að viðkomandi framleiðsla uppfylli þau menningar- og framleiðsluskilyrði sem fram koma í reglugerð ráðherra. Í reglugerðinni er nánar skilgreint það mat sem endurgreiðslunefnd leggur á umsóknir út frá markmiðum laganna, sem eru að koma íslenskri menningu á framfæri, kynna sögu lands eða náttúru og að framleiðslan sé til þess fallin að stuðla að aukinni reynslu, þekkingu og listrænum metnaði þeirra sem að framleiðslunni standa. Við þetta mat er beitt áður nefndum menningar- og framleiðsluskilyrðum og verkefnum gefin stig m.t.t. þátta sem birtast í reglugerðinni. Hér er því slíkt menningar- og framleiðslupróf styrkt í sessi.

B – liður ákvæðisins breytir tilvísun til laga um skoðun kvikmynda og bann við ofbeldismyndum en löggin voru felld úr gildi með lögum nr. 62/2006. Er hér vísað til réttis heitis þeirra laga, um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum.

Þá bætast við 4. gr. tvær nýjar málsgreinar þar sem annars vegar er tilgreint að hafi framleiðsla hlotið endurgreiðslu á grundvelli laganna skuli koma fram við sýningu að stuðningur hafi fengist frá íslenska ríkinu. Nánar verður útfært í reglugerð hvernig og á hvaða formi slík tilgreining skal vera. Seinni málsgreinin felur í sér kvöð á þá sem njóta endurgreiðslu að þeir veiti Íslandsstofu aðgang að kynningarefni sem tengist verkefnum svo að hún geti nýtt það í markaðsstarfi. Hefð er fyrir slíku en ekki hefur verið gerð krafa um það í lögum. Hér er um að ræða aðgang að kynningarefni sem þegar hefur verið framleitt en ekki er krafa um að sérstakt kynningarefni sé afhent nema samkomulag náist um slíkt. Þá er tiltekið

að upplýsa beri Íslandsstofu ef hömlur eru á notkun kynningarefnis eða hluta þess, svo sem vegna réttinda þriðja aðila.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að 2. mgr. 5. gr. verði endurorðuð ásamt því að innihald núverandi ákvæðis er fært í tvær nýjar málsgreinar sem bætast við ákvæðið í þeim tilgangi að skýra og gera ákvæðið aðgengilegra.

Í 2. mgr. er kveðið á um ferlið við beiðni um endurgreiðslu. Segir þar að beiðni um endurgreiðslu skuli send endurgreiðslunefnd og að slík beiðni verði að berast innan sex mánaða frá lokum framleiðslu. Þá er skilgreint að lok framleiðslu skuli teljast vera í síðasta lagi við frumsýningu framleiðslu. Þessi efnisákvæði er að finna í nógildandi 1., 2. og 3. másl. 1. mgr. 5. gr. en bætt er við skilgreiningu á hugtakinu „lok framleiðslu“.

Í fyrri málsgreininni sem bætist við ákvæðið er kveðið á um það skilyrði endurgreiðslu að bókhald sé fært í samræmi við lög um bókhald og lög um ársreikninga. Þá er kveðið á um að bókhaldið skuli staðfest af löggiltum endurskoðanda ásamt því að krafa er gerð til þess að endurskoðandi staðfesti að kostnaðaruppgjör sé í samræmi við lög þessi og reglugerðir settar á grundvelli þeirra. Málsgreinin felur þannig í sér efnisákvæði 4. málsliðar núverandi 1. mgr. þessarar greinar ásamt 6. málslið en 5. málsliður hefur verið færður í nýja 5. gr. a ásamt því að 7. málslið er breytt og krafa um endurskoðun kostnaðaruppgjörs látin eiga við hvort sem endurgreiðslufjárhæð er undir 20 m.kr. markinu eður ei. Í nógildandi lögum er aðeins kveðið á um skyldu til endurskoðunar kostnaðaruppgjörs ef endurgreiðslan nemur hærri fjárhæð en nefndum 20 m.kr. Afnáam þessa viðmiðs er í samræmi við athugasemdir í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem fjallað hefur verið um hér að framan.

Seinni málsgreinin felur í sér þrjár síðustu málsgreinar nógildandi 5. gr. og eru ekki gerðar breytingar á inntaki þeirra. Í málsgrein þessari er til að mynda tiltekið að endurgreiðslunefnd hafi heimild til að óska eftir nánari upplýsingum frá skattyfirvöldum vegna kostnaðaruppgjörs ásamt því að nefndin getur kallað eftir frekari bókhaldsgögnum frá framleiðendum.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að við lögin bætist ný grein, er verður 5.gr. a, þar sem framleiðslukostnaður er skilgreindur, bæði sá kostnaður sem telst falla undir stofn til endurgreiðslu ásamt því að skilgreint er að tiltekinn kostnaður geti ekki fallið undir það að teljast stofn til endurgreiðslu framleiðslukostnaðar.

Í 1. mgr. er kveðið á um að framleiðslukostnaður þurfi að uppfylla þrjú skilyrði til að mynda stofn til endurgreiðslu. Í fyrsta lagi að vera kostnaður sem heimilt er að draga frá tekjum af atvinnurekstri samkvæmt ákvæðum tekjuskattslaga; í öðru lagi að kostnaðurinn hafi fallið til hér á landi við framleiðslu kvikmynda eða sjónvarpsefnis eða eftir atvikum í öðru EES ríki, Grænlandi eða Færeyjum sbr. 2. mgr. 2.gr.; og í þriðja lagi að hann tengist undirbúningstímabili framleiðslu, aðalframleiðslutímabili eða eftirvinnslutímabili. Hér er um að ræða töluverða breytingu á 5. málslið nógildandi 5 gr. laganna og er hér lagt til að framleiðslukostnaður sem myndar stofn til endurgreiðslu verði skilgreindur á nákvæmari hátt. Er jafnframt nú gerð krafa um að framleiðslukostnaður tengist tilteknum tímabilum í framleiðslu. Nánar tiltekið er átt við undirbúningstímabil (e. pre-production) sem afmarkast af vinnu við skipuleggja framleiðslu fram að því að framleiðsla er formlega hafin, aðalframleiðslutímabil (production) og eftirvinnslutímabil (post-production). Eldri skilgreining framleiðslukostnaðar sem vísaði til þess að kostnaður félli undir heimildir skattalaga til að draga viðkomandi gjöld frá kostnaði er í raun víðari en sú afmörkun sem hér

er gerð. Með þessari breytingu er verið að skilgreina betur framleiðslukostnað út frá markmiðum laganna. Þannig á kostnaðarhugtakið í þessu samhengi bæði upphafs- og lokapunkt með vísan til viðkomandi framleiðslu. Kostnaður sem féll til áður en ákveðið var að ráðast í gerð viðkomandi kvikmyndaverks yrði þannig ekki skilgreindur sem stofn til endurgreiðslu né heldur kostnaður við markaðssetningu.

Kveðið er á um það í 2. mgr. að framleiðslukostnað skuli skrá í fjárhagsbókhald umsækjanda.

Pá er í 3. mgr. að finna nýjar efnisreglur sem skilgreina tiltekinn kostnað utan þess sem fellur undir stofn til endurgreiðslu og þarf því að draga frá framleiðslukostnaði áður en endurgreiðsla er reiknuð.

Í a- lið er kveðið á um að tiltekinn kostnaður sem fellur til eftir að framleiðslu er lokið geti ekki talist stofn til endurgreiðslu. Um er að ræða kostnað vegna kynningar, almannatengsla og annarra þátta sem falla til þegar fullbúið sýningareintak liggur fyrir, kvikmyndaverk er tilbúið til sýningar og/eða hefur þegar verið sýnt almenningi. Meginsjónarmiðið er að þegar framleiðslu kvikmyndaverks er lokið liggja fyrir sú menningarfurð sem heimilt var að styrkja skv. ríkisstyrkjareglum og frekari styrkveiting vegna annarra þátta teljist ekki telst styrkhæfur kostnaður. Ferðalög framleiðanda og aðstandenda á kvikmyndahátíðir til kynningar á kvikmyndaverki eru þannig dæmi um kostnað sem myndi falla utan stofns til endurgreiðslu skv. þessu.

Í b- lið er tilgreint að kostnaður sem ekki fellur til hér á landi geti ekki myndað stofn til endurgreiðslu. Þó er ljóst að á grundvelli 2. mgr. 2. gr. getur stofn endurgreiðslu tekið mið af kostnaði sem fallið hefur til innan EES-svæðisins, Grænlands og Færeyja að tilteknum skilyrðum fullnægðum. Þjónusta aðila eða vörusala sem eru skattskyldir erlendis geti þannig almennt ekki myndað stofn til endurgreiðslu. Miðað er við að reikningar sem færðir eru til bókar í fjárhagsbókhaldi umsækjanda séu útgefnir af innlendum skattaðilum og uppfylli almennar kröfur um reikninga og skattalega meðhöndlun þeirra hjá útgefanda. Þá er gert ráð fyrir að laun og verktakagreiðslur séu sannanlega skattlögð hér á landi og hægt að sýna fram á það á uppgjörstigi.

Í c- lið er tiltekið að vaxtagjöld og gengistap myndi ekki stofn til endurgreiðslu. Hér er markmiðið að skilja undan stofni til endurgreiðslu kostnað vegna fjármögnunar framleiðslu, svo sem ef framleiðsluverkefni er mjög skuldsett eða ef kostnaður myndast vegna verklakatrygginga eða annarra trygginga. Þá eru fordæmi fyrir að verkefni tefjist í framleiðslu, sem mætti líta á sem verkefnisáhættu sem framleiðandi ætti að bera. Slíkar tafir geta orsakað ýmsan kostnað sem að óbreyttu gæti myndað lögmætan stofn til endurgreiðslu en hér er tilgreint að svo sé ekki.

Í d- lið er tiltekið að kaup umsækjanda á varanlegum rekstrarfjármunum sem gætu haft lengri líftíma en t.d. framleiðsla kvikmyndaverks stendur yfir getur ekki myndað stofn til endurgreiðslu. Rökin að baki þessu eru þau að endurgreiðslan beinist að áföllnum kostnaði við framleiðsluna, en eignamyndun framleiðslufélags sem nýst gæti fram á veginn í fleiri verkefnum geti ekki kallað á endurgreiðslu. Til samræmis er ekki gert ráð fyrir að afskriftargjöld vegna fjármuna umsækjanda myndi stofn til endurgreiðslu.

Í e- lið er tiltekið að ekki sé heimilt að telja fram sem stofn til endurgreiðslu áætlaðan kostnað við starfsemi framleiðslufélags byggt á hlutdeildarreikningi á starfsemi framleiðslufélags eða móðurfélags ef framleiðslunni er komið fyrir í dótturfélagi. Heimilt er að leggja mat á kostnað verkefnisins með hliðsjón af rekstrargjöldum sem uppfylla almenn skilyrði um bókhald, en ekki að reikna t.d. óbeinan stjórnunarkostnað (e. overheads) eða annan þátt í skrifstofuhaldi framleiðanda (e. admin fees) eða þóknun til framleiðanda (e. producers

fee) sem hlutfall af veltu eða kostnaði kvikmyndverks. Hér er vísað til venju sem er viðtekin í sjóða- og styrkjakerfi Evrópu þar sem heimilt er á umsóknardegi um styrk að áætla kostnað við skrifstofuhald og framlag framleiðslufyrirtækis sem hlutfall af kostnaði við verkefnið í heild. Þá getur þess einnig verið krafist að skrá tiltekið hlutfall sem óvissu (e. contingency) á umsóknardegi. Hugtakanotkun og skilgreining einstaka kostnaðarliða getur verið ólík eftir styrkjakerfum og fyrirmyndum (sjá t.d. ensk heiti sem vísað er til) með vísan til hvað tilheyrir hverjum lið og hvaða hlutfallstala er notuð. Það sem er þó sammerkt með þeim liðum sem vísað er til er að ekki er um að ræða tilvísun til áfallins greidds kostnaðar heldur hlutfallsreiknings ofan á greiddan kostnað. Kostnaðarhugtakið er notað með ólíkum hætti í samhengi sjóðakerfis annars vegar og endurgreiðslukerfis hins vegar. Í sjóðasamhengi er um að ræða mögulega styrkveitingu sem greidd er áður en ráðist er í verkefni og framleiðandi beðinn um að sýna fram á fulla fjármögnun verkefnis með að tilgreina allan kostnað við stoðþjónustu og utanumhald verkefnis. Þá getur einnig verið um að ræða heimildarákvæði framleiðanda til að halda umræddum kostnaði eftir upp að þessu marki í tilvikum þar sem erlendir sjóðir gera endurkröfu ef kvikmyndaverk ná tilteknu tekjumarki. Þá eru þessir liðir nokkurskonar forði fyrir framleiðendur áður en til innheimtu kemur frá viðkomandi sjóði. Umræddir kostnaðarliðir eru því í framsetningu kostnaðaráætlunar neðstir og reiknaðir sem hlutfall af áætluðum kostnaði við verkþætti. Í uppgjöri reiknast þessir liðir sem hlutfall af raunverulegum kostnaði við verkþætti. Í samhengi endurgreiðslukerfis horfir þetta öðruvísi við þar sem ætlunin er að endurgreiða hlutfallstölu af sannanlega veittri þjónustu við verkefnið eða vörukaupum. Hugmyndin er ekki sú að þegar búið er að telja til allan kostnað sem verkefninu tilheyrir sé reiknað hlutfallsálag ofan á þann kostnað vegna framlags framleiðanda. Dæmi má taka af skrifstofukostnaði þar sem heimilt væri í samhengi endurgreiðslukerfis að telja til kostnað við húsnæði byggt á raunverulegum útlögðum kostnaði, en ekki að gefa út reikning fyrir hlutfalli af heildarumfangi verkefnis. Í samhengi vinnuliðar framleiðanda þarf að gera greinarmun á kostnaði framleiðanda sem vísar annars vegar til launaliðar og kostnaðar af starfi framleiðanda og hins vegar af tekjulíð framleiðanda sem vísar til framlags til framleiðslufélags fyrir verkefnaöflun, viðskiptatengsl og aðra þjónustuþætti við verkefnið sem eru að jafnaði reiknuð sem hlutfall af veltu.

Í f- lið er tiltekið að fjárhæðir í kostnaðaruppgjöri þar sem verið er að semja um verðmæti þjónustuliða milli tengdra aðila eða kostnaðarreikna notkun á búnaði eða þjónustu skuli vera á markaðsvirði. Það er gert til þess að koma í veg fyrir að reynt sé að hækka kostnaðargrundvöll endurgreiðslu með of háum reikningum.

Í g- lið er tiltekið að sektargreiðslur í ríkissjóð geti ekki hækkað stofn til endurgreiðslu þannig að það skapi hlutfallslega greiðsluskyldu fyrir ríkissjóð í formi ríkisstyrks.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 5. gr.

Með ákvæðinu er reglugerðarheimild ráðherra skerpt svo að hún taki skýrlega til menningar- og framleiðsluprófa og útfærslu á upplýsingaskyldu um stuðning með merkingum þegar framleiðandi hefur hlotið endurgreiðslu.

Um 6. gr.

Með greininni er gildistími laganna framlengdur til 31. desember 2025. Hér er því verið að framlengja kerfi endurgreiðslu vegna kvikmyndaframleiðslu á Íslandi til næstu fimm ára.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

DRÖG