|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Frumvarp til breytingar á lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi  |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti  |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** | 11.06.2019  |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni**

Lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi 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 kvikmyndaiðnaðar á Íslandi og til að laða að erlenda kvikmyndagerðarmenn. 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.Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019 var boðuð innleiðing nýs verklags sem felur í sér kerfisbundið endurmat útgjalda til tiltekinna verkefna eða málaflokka. Endurmatið er skilgreint ferli þar sem grunnútgjöld til verkefna eða málaflokka eru greind svo að ná megi fram hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna samhliða því að meta hvaða undirliggjandi áhrifaþættir leiða til þess að útgjöld þróast með tilteknum hætti. Niðurstöður endurmatsins gera stjórnvöldum kleift að greina hvernig hægt er að lækka grunnútgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna, ásamt því að veita gleggri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur. Reynsla annarra ríkja af verklaginu er góð og ef vel tekst til mun endurmatið skila sér í lægri grunnútgjöldum, bættri forgangsröðun í samræmi við pólitískar áherslur og gleggri yfirsýn yfir verkefni hins opinbera. Ákveðið var að endurskoða endurgreiðslukerfið. Af því tilefni var settur á fót vinnuhópur sem hefur það hlutverk að meta skilvirkni endurgreiðslukerfisins sem kveðið er á um í lögum nr. 43/1999, um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Vinnuhópinn skipuðu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Hópurinn starfar í umboði stýrinefndar sem skipuð er ráðuneytisstjórum fjármála- og efnahagsráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, en stýrinefndin ákvarðar umboð og verkefni hópsins og kemur sér saman um niðurstöðu vinnunnar. Fyrirhugað frumvarp er byggt á niðurstöðukafla fyrrgreinds vinnuhóps. 1. **Hvert er úrlausnarefnið?**

Skýrsla vinnuhópsins verður nýtt við vinnu frumvarpsins. Í skýrslunni eru lagðar til breytingar sem krefjast endurskoðunar á lögunum. Með breytingunni verður reynt að nýta fjármuni betur til að viðhalda kerfinu. Í skýrslu vinnuhópsins er að finna greiningu á fyrirkomulagi endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, en 20 ár eru síðan þessum tímabundnu endurgreiðslum var komið á fót. Í skýrslunni er lagt til að endurskoða markmið laganna. Þá er lagt til að endurskoða og meta hvaða efni getur hlotið endurgreiðslu. Skilyrði til endurgreiðslu verða þrengd. Með tillögunum er bæði lögð áhersla á bætta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til endurgreiðslna og á lækkun heildarupphæðar endurgreiðslna. Tillögurnar miða að því að horfa í auknum mæli til upphaflegs markmiðs og tilgangs laganna og gera viðeigandi breytingar á kerfinu með það fyrir augum að gera greinina sjálfbærari til lengri tíma.1. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?**

Til að breyta núgildandi reglum eins og mælt er um í skýrslu vinnuhópsins þá er nauðsynlegt að breyta lögum.  |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki**

Stefna íslenskra stjórnvalda er að styðja áfram við kvikmyndagerð með endurgreiðslum til kvikmyndagerðar. Hins vegar er verkefnið endurmat útgjalda hugsað sem hagræðingartæki til að bæta nýtingu fjármuna á sviðinu. 1. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Markmiðið með lagasetningunni er að styðja áfram við kvikmyndagerð, þó með því að þrengja þau skilyrði sem þarf að uppfylla til þess fá endurgreiðslu. Það verður gert á þann hátt að aukin áhersla verður lögð á uppbyggingu kvikmyndaiðnaðarins á Íslandi með því að laða að erlenda aðila til framleiðslu kvikmynda og sjónvarpsefnis hér á landi. Þá er lagt til að breyta lögum og reglugerð þannig að skilyrði fyrir endurgreiðslu takmarkist við kvikmyndir í fullri lengd, leiknar sjónvarpsmyndir eða röð leikinna sjónvarpsþátta og heimildarmyndir. Ef af þessum breytingum verður falla út spjallþættir, raunveruleikaþættir og skemmtiþættir, en á undanförnum árum hafa endurgreiðslur til slíkra þátta aukist töluvert. Í skýrslunni er lagt til að þak verði sett á ársgreiðslu til einstakra verkefna, að krafa verði um að öll verkefni lúti endurskoðun á kostnaði og að skilin á milli endurgreiðslukerfisins og úthlutunar úr Kvikmyndasjóði verði skýrari. Með þessum tillögum er bæði lögð áhersla á bætta nýtingu þeirra fjármuna sem fara til endurgreiðslna og á lækkun heildarupphæðar endurgreiðslna. Tillögurnar miða að því að horfa í auknum mæli til upphaflegs markmiðs og tilgangs laganna og gera viðeigandi breytingar á kerfinu með það fyrir augum að gera greinina sjálfbærari til lengri tíma.  |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Lögin verða óbreytt**.** Skýrsla vinnuhóps um tillögur til úrbóta fyrir endurgreiðslukerfið verða ekki að veruleika og stjórnvöld halda áfram að leggja fjármuni til spjallþátta, raunveruleikaþátta og skemmtiþátta. 1. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið**

Til þess að gera nauðsynlegar breytingar á kerfinu þá er nauðsynlegt að breyta lögunum. 1. **Mögulegar leiðir við lagasetningu**

Markmiðið með lagasetningunni er að styðja áfram við kvikmyndagerð, þó með því að þrengja þau skilyrði sem þarf að uppfylla til þess fá endurgreiðslu. Mögulegar leiðir við lagasetninguna er að breyta ákvæðum laganna sem fjalla um markmið þeirra, ákvæðinu sem fjallar um skilyrði fyrir endurgreiðslu og endurskoðunarheimildir nefndarinnar sjálfrar. Aðrar leiðir verða einnig skoðaðar með það að markmiði að þrengja hvaða efni hlýtur endurgreiðslu eins og fjallað er um í B.2. hér að ofan.  |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**

Farin verður sú leið að endurskoða markmið laganna og horft til þess hvaða markmið lögin höfðu í upphafi og endurskoðað hvaða efni getur hlotið endurgreiðslu. Myndi það leiða til betri nýtingu opinbers fjár. Á síðastliðnum árum hafa skilyrði til að hljóta endurgreiðslur rýmkað án þess að nokkur breyting hafi átt sér stað með lögunum og því þarf að endurskoða það ákvæði til að skýra það betur hvaða efni á rétt á endurgreiðslu líkt og er fjallað um í B.2. Þ.e. að þrengja hvaða efni hlýtur endurgreiðslur og miða þær eingöngu við kvikmyndir í fullri lengd, leikið sjónvarpsefni og heimildarmyndir. 1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott**

Helstu ákvæði sem verða endurskoðuð er markmiðsgreinin, 4. mgr. 4. gr. laganna um hvaða efni skal útiloka frá endurgreiðslum og endurskoðunarheimildir nefndarinnar sjálfrar í 2. mgr. 5. gr. laganna. |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Nei. 1. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Já. 1. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?**

Nei.  |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Allir þeir sem vinna við kvikmyndagerð. Einnig þeir aðilar sem hafa tekjur af kvikmyndagerð. 1. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Fjármálaráðuneytið. 1. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Vinnuhópinn skipuðu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Hópurinn starfar í umboði stýrinefndar sem skipuð er ráðuneytisstjórum fjármála- og efnahagsráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, en stýrinefndin ákvarðar umboð og verkefni hópsins og kemur sér saman um niðurstöðu vinnunnar. Fyrrgreindur stýrihópur mun á næstu vikum skila inn skýrslu til Ráðherranefndar um ríkisfjármál. Vinnuhópurinn fundaði með framkvæmdastjóra og starfsmanni Kvikmyndamiðstöðvar Íslands. Þá fundaði vinnuhópurinn með stjórn Sambands íslenskra kvikmyndaframleiðenda (SÍK), en í stjórn SÍK eru Kristinn Þórðarson frá True North, Lilja Ósk Snorradóttir frá Pegasus og Hilmar Sigurðsson frá Sagafilm. Þá fundaði hópurinn með Baltasar Kormáki og breskum framleiðanda að nafni Ian Smith. Einnig fundaði vinnuhópurinn með fulltrúum Ríkisendurskoðunar. 1. **Fyrirhugað samráð**

Fyrirhugað er að hafa samráð við helstu haghafa. Frumvarpið mun fara inn á samráðsgátt stjórnvalda.  |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal**

Nái áformin óbreytt fram að ganga munu útgjöld vegna kvikmyndaendurgreiðslna lækka um 300 m.kr. Nettóáhrif á afkomu ríkissjóðs eru því jákvæð og munu leiða til 300 m.kr. minnkunar á útgjaldaramma málefnasviðs 7. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?**

Nei. 1. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?**

Gert er að ráð fyrir að lagabreytingin taki gildi um áramót. Ekki er gert ráð fyrir að hagsmunaaðilar þurfi aðlögunartíma. 1. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?**

Lagabreytingin mun gera það verkum að eingöngu verði endurgreitt fyrir leiknar kvikmyndir, leikið sjónvarpsefni og heimildarmyndir. Lagabreytingin á ekki að hafa áhrif á framleiðslu þess efnis heldur á endurgreiðslu til annars efnis sem áætlað er að haldi áfram framleiðslu. 1. **Mælikvarðar á árangur og útkomu**

Kvikmyndamiðstöð heldur utan um tölfræði þeirra aðila sem hljóta endurgreiðslur. Þeir munu halda því áfram. 1. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?**

Nei. |
| 1. **Annað**
 |
|   |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**
 |