



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	MNH25030543 - Mat á áhrifum frumvarps til laga um breytingu á lögum um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi nr. 43/1999
Ráðuneyti	Menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti
Stig mats	☒ Frummat, sbr. 1. gr. ☐ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	20. ágúst 2025

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifabættir á fjárhag ríkissjóðs.

- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
Frumvarpinu er ætlað að framlengja ákvæði laganna um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar. Kvikmyndamiðstöð Íslands heldur utan um umsóknir og tölfraði endurgreiðslukerfis kvikmynda. Kvikmyndamiðstöð hefur tekið saman upplýsingar um áhrif áætlaðrar breytinga á endurgreiðslur verði frumvarpið að lögum.
- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
Forsendur byggja á útreikningum Kvikmyndamiðstöðvar Íslands á verkefnum sem hlotið hafa endurgreiðslu og áætlaðar upphæðir eru út frá vilyrðum sem eru í ferli.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Verði frumvarpið að lögum eiga verkefni sem falla undir skilyrði laganna rétt á endurgreiðslu eins og áður. Það er þó breytilegt á milli ára hversu há endurgreiðslan er, enda fer fjárhæðin eftir fjölda og stærð verkefna sem sækja um. Fjárhagsáhrifin eru því tímabundin þar sem lagt er til að framlengja gildistíma laganna um þrjú ár.
- Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldabréun.
Í reglugerð 450/2017 er heimild nefndar um endurgreiðslur til að fresta endurgreiðslum sem kunna að vera umfram fjárveitingar Alþingis hverju sinni. Kerfið hefur innbyggðan hvata til útgjalda en útgjöldin eru hlutfall af tekjum sem koma í ríkissjóð.
- Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Kerfið hefur innbyggðan hvata til útgjalda en útgjöldin eru hlutfall af tekjum sem koma í ríkissjóð. Því fleiri sem sækja um endurgreiðslu úr kerfinu því fleiri tekjur koma inn í ríkissjóð. Kerfið er þannig uppbyggt að tekjur ríkissjóð vaxa meira en útgjöld úr endurgreiðslukerfinu.

2. Tekjubreytingar.

Ekki gert ráð fyrir sérstökum tekjubreytingum en tekjur sveiflast í takt við kvikmyndagerð í landinu sem hlutfall af endurgreiðslum.

3. Útgjaldabreytingar.

Verið er að framlengja kerfi sem þegar er fyrir hendi og því ekki um breytingar að ræða, einungis verið að framlengja það.

Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að halda áfram að styðja við kvikmyndagerð á Íslandi með tímabundnum endurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar. Markmið laganna er að

stuðla að eflingu innlendra menningar og kynningar á sögu landsins og náttúru með tímabundnum stuðningi við kvikmyndir og sjónvarpsefni sem framleitt er hér á landi.

4. Eignabreytingar.

Á ekki við.

5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.
Á ekki við.
- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál. Á ekki við
- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.
Kerfið felur í sér endurgreiðslu hlutfalli tekna í ríkissjóð. Kerfi sem þegar er til staðar.
- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.
Á ekki við.
- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.
Á ekki við
- f) Opinber innkaup og útboð.
Á ekki við
- g) Eignaumsýsla ríkisins.
Á ekki við
- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.
Á ekki við
- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.
Tekið verður tillit til tilkynningarskyldu ESA.

B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

- 1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:
 - a) í gildandi fjárlögum
já
 - b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs
já
 - c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar
já
- 2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?
Þegar gert ráð fyrir útgjöldum sem eru hlutfall af tekjum.
- 3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

Ef tekjur ríkissjóð af kvikmyndaiðnaði eykst má búast við auknum útgjöldum úr kerfinu til samræmis við það.

C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Viðheldur eftirspurn eftir starfsemi kvikmyndaiðnaðar á Íslandi.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Á ekki við

3. Samkeppnisskilyrði.

a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Á ekki við

b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Á ekki við

c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Á ekki við

d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)

Á ekki við

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Á ekki við

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við

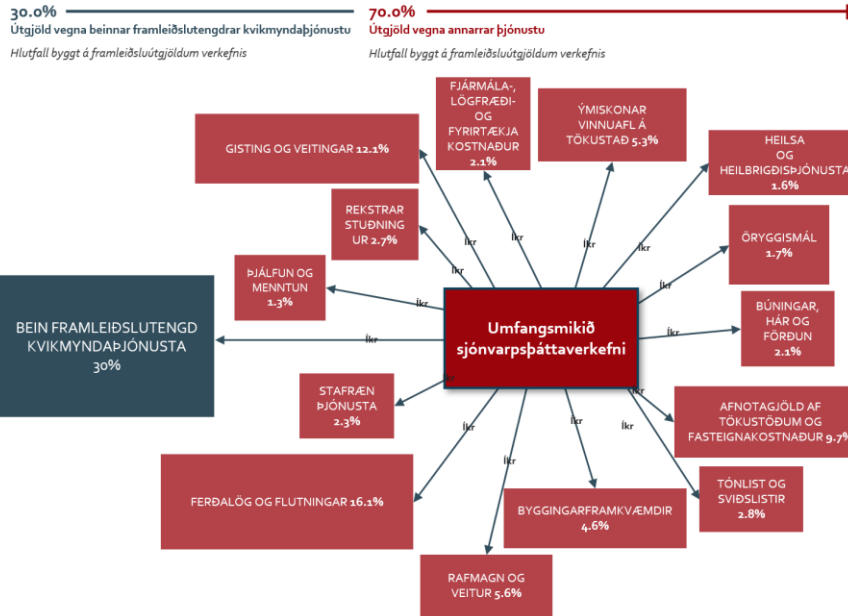
3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

4. Áhrif á byggðalög.

Jákvæð bein og óbein áhrif. Fjöldi kvikmyndaverkefna er tekinn upp og þjónustaður víða um landið. Tímabundnar endurgreiðslur til kvikmyndagerðar geta haft jákvæð áhrif á sveitarfélög og byggðarkjarna. Skýrsla Olsberg sýnir að endurgreiðsluhæf verkefni hafa veruleg áhrif á aðra geira efnahagslífsins en kvikmyndagerð. Útgjaldagreining á umfangsmiklu sjónvarpsþáttaverkefni sem tekið var upp á Íslandi sýndi að 70% af framleiðsluútgjöldum verkefnisins (e. „below-the-line“) innan Íslands dreifðust yfir ýmsar aðrar atvinnugreinar en

beina framleiðslutengda kvikmyndþjónustu.



Útgjaldagreining á annarri meðalstórrri sjónvarpsþáttaröð sýnir að framleiðslan og útgjöld í tengslum við hana geta jafnframt haft áhrif víða um land.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Á ekki við

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Frumvarpið gerir aðeins ráð fyrir fjárstuðningi við lögaðila, þ.e.a.s. framleiðslufyrirtæki, sem uppfylla tilteknar kröfur, en ekki með neinum hætti hvernig fjármunum er ráðstafað. Kvikmyndamiðstöð Íslands tekur saman upplýsingar um hlut kvenna í kvikmyndagerð og birtir tölulegar upplýsingar um fjölda umsókna og styrki eftir lykilstöðum. Þar er fyrst og fremst einblínt á styrki úr Kvikmyndasjóði. Eðli málsins samkvæmt hafa stjórnvöld ekki afskipti af vali framleiðslufyrirtækja á lykilstarfsfólki í kvikmyndagerð, þ.á.m. kynjaskiptingu þeirra.

7. Áhrif á lýðheilsu.

Á ekki við

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Endurgreiðslukerfið hefur haft jákvæð áhrif á kunnáttu og getu innan skapandi greina. Önnur afleiðing endurgreiðslukerfisins birtist í aukinni almennri fagmennsku hjá íslensku kvikmyndagerðarfólki.

Aukin tökustarfsemi á Íslandi hefur leitt til aukinnar eftirspurnar eftir innviðauppbýggingu í greininni og haft jákvæð áhrif á þjónustufyrirtæki og fyrirtæki sem útvega tækjabúnað fyrir framleiðsluna.

Nemendur sem útskrifast úr nýlegu háskólanámi í kvikmyndagerð við kvikmyndalistadeild Listaháskólans njóta góðs af öflugu endurgreiðslukerfi kvikmyndagerðar á Íslandi enda eru tækifærin til þátttöku í kvikmyndaverkefnum hérlandis fjöldamörg.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Á ekki við

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Kvikmyndamiðstöð Íslands umsýslar umsóknargátt, nefnd og samskipti vegna endurgreiðslukerfis samkvæmt samningi þar um við menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneyti.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélagshópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Á ekki við

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Endurgreiðslukerfið hefur stuðlað að því að fleiri framleiðsluverkefni hafa verið tekin upp á Íslandi, sem leitt hefur til aukins áhuga á landinu – sem hefur haft jákvæð áhrif á ímynd landsins og ferðapjónustuiðnaðinn sem heild. |

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Lagasetningin er til að viðhalda kerfi sem fyrir er. Þar af leiðandi er ekki gert ráð fyrir breytingum á ríkissjóð. Ef lög falla úr gildi má búast við að tekjur í ríkissjóð dragist saman. Verði frumvarpið að lögum felur það í ekki í sér verulegar breytingar á tekjum ríkissjóðs umfram samþykktan fjárhagsramma málefnasviðs 7. Útgjöld miðast við framlag úr ríkissjóði í samræmi við fjárlög hvers árs. Í úttekt Olsberg SPI á endurgreiðslukerfinu frá árinu 2024 kom fram að íslensk kvikmyndagerð hefur náð eftirtektarverðum árangri á alþjóðavettvangi. Á undanförunum árum hefur samkeppnishæfni Íslands sem kvikmyndaframleiðslulands aukist vegna tilkomumikilla og aðgengilegra tökustaða, hærri endurgreiðsluhlutfalls í kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð og mjög hæfs kvikmyndagerðafólks. Einstakir tökustaðir á Íslandi hafa stuðlað að öflugri landkynningu og stutt við ferðapjónustu og rekstur tengdan henni. Gögn Ferðamálastofu frá 2018 sýna að 39% ferðamanna á Íslandi nefndu kvikmyndir og sjónvarpsþætti sem sýna íslenskt landslag sem eina af helstu ástæðunum fyrir komu þeirra til landsins. SPI áætla að á tímabilinu 2019 til 2022 hafi endurgreiðsluhæf framleiðsluverkefni í kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð varið á bilinu 9,7–28,9 milljörðum króna á Íslandi á hverju ári. Úttektin leiddi einnig í ljós að 86% útgjaldanna hefðu ekki átt sér stað á Íslandi ef ekkert endurgreiðslukerfi væri fyrir hendi. Á árunum 2019–2022 námu efnahagsleg umsvif (e. *Economic output*) kvikmynda- og sjónvarpsverkefna sem hlutu endurgreiðslur samtals 237,9 milljörðum króna (verðlag 2023). Verði á frumvarpið að lögum og stuðningi verði áframhaldið við kvikmyndagerð með endurgreiðslukerfi má gera ráð fyrir auknum skatttekjum

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

Á ekki við.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat). |

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.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati

1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?

2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?

3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?

|