



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS MÁLI 144/2025

Áform um atvinnustefnu Íslands til 2035

Í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum island.is 11.08.2025-26.08.2025

EFNI

1.	Umfjöllunarefni.....	2
2.	Þátttaka.....	2
3.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim	3
	Yfirlit.....	3
	Almenn efnisatriði í umsögnum.....	3
	Viðbrögð við umsögnum.....	5
4.	Næstu skref.....	6

September 2025

1. UMFJÖLLUNAREFNI

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins, frá 21. desember 2024, kemur fram að markmiðum sínum muni ríkisstjórnin m.a. ná með mótun atvinnustefnu sem stuðli að sjálfbærum vexti atvinnugreina, aukinni framleiðni og heilbrigðum vinnumarkaði.

Tilgangur vinnu að atvinnustefnu ríkisstjórnarinnar er að móta stefnu, ásamt markmiðum og mælikvörðum, sem lýsir því hvernig stjórnvöld vilja vinna með atvinnulífinu og svarar því hvaðan hagvöxtur næstu ára skuli koma. Skilgreindar verða aðgerðir sem ríkisstjórnin telur að ráðast þurfi í til að vinna að markmiðum stefnunnar.

Áform um atvinnustefnu Íslands til 2035 voru birt á samráðsgátt hinn 11. ágúst sl. Í áformaskjalinu er skipulagi og tímalínu vinnunnar lýst. Þar er jafnframt að finna drög að inngangi stefnunnar. Ríkisstjórnin kallaði eftir endurgjöf um áformin ásamt því að varpa fram eftirfarandi spurningum:

1. Hver ættu helstu markmið og lykilmælikvarðar að vera varðandi þróun atvinnulífs næstu tíu ár?
2. Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að efla útflutning, fjölga vel launuðum störfum og auka framleiðni vinnuafls næstu tíu ár?
3. Hvaða útflutningsgreinar, þar sem framleiðni vinnuafls er há og loftslagsáhrif eru takmörkuð, geta vaxið mest á næstu tíu árum og náð árlegum útflutningi sem nemur tugum milljarða króna?

2. ÞÁTTTAKA

Fjöldi umsagna sem bárust í samráðsgátt	Einstaklingar: 15 Lögaðilar: 62 Samtals: 77
---	--

Ekki var sent út sérstakt boð þar sem óskað var eftir umsögnum.

Alls bárust 77 umsagnir frá eftirfarandi aðilum (upptalning í tímaröð): Þór Sigfússon, Jens Hrómundur Valdimarsson, Bjarnheiður Jóhannsdóttir, Ágúst Smári Bjarkarson, Ýmir Vigfússon, Hrönn Baldursdóttir, Gleipnir - Nýsköpunar- og þróunarsetur Vesturlands, Sigvaldi Einarsson, Skagafjörður, ÖBÍ réttindasamtök, Rafiþróttasamband Íslands, Staðlaráð Íslands, Orkuveita Reykjavíkur, Rithöfundasamband Íslands, Ísteka ehf., Valdimar Össurarson, Gestur Valgarðsson, Breið-Þróunarfélag ses, Fida Abu Libdeh, Félag náms- og starfsráðgjafa, Sigurður Pétursson, Hólaskóli - Háskólinn á Hólum, Þorsteinn Másson, Viðskiptaráð Íslands, Rannsóknasetur skapandi greina, Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu, Carbfíx, Skógræktarfélag Íslands, EP Power Minerals Iceland ehf., Sviðslistamiðstöð Íslands (SLM), Félag kvikmyndagerðarmanna, Félag leikskálda og handritshöfunda og Samtök kvikmyndaleikstjóra, Bandalag íslenskra listamanna, Háskóli Íslands, Hugverkastofan, Samtök iðnaðarins, Orkuklasinn, Samorka, samtök orku- og veitufyrirtækja, Bandalag háskólamanna, Byggðastofnun, Landssamtökin Þroskahjálp, Landssamband veiðifélaga, EIMUR, SVÞ - Samtök verslunar og þjónustu, Sjúkraliðafélag Íslands, Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök Íslands, Almennarómur, Félag iðn- og tæknigreina, FHG - Fyrirtæki í hótél- og gistiþjónustu, Samtök iðnaðarins, Jean Rémi Chareyre, Norðurál Grundartangi ehf.,

Félag Íslenskra listamanna í sviðslistum og kvikmyndum, Vala Sigrún Valþórsdóttir, Landsvirkjun, Háskólinn á Akureyri, Samtök álframleiðenda á Íslandi, Verkfræðingafélag Íslands, Miðstöð hönnunar og arkitektúrs ehf., Alþýðusamband Íslands og BSRB, Félag íslenskra tónlistarmanna, Samtök iðnaðarins, Vetnis- og rafeldsneytissamtökin, Samtök ferðaþjónustunnar, Arnarlax, Tónlistarmiðstöð, Skógræktarfélag Reykjavíkur, Samtök atvinnulífsins, Viska – stéttarfélag, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi, Hringborð Hafs og Fiskeldis, Alcoa Fjarðaál, Bændasamtök Íslands, VR, Samkeppniseftirlitið, Samtök sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra og Bláa Hagkerfið ehf.

Skjöl málsins, allar umsagnir og upplýsingar um umsagnarfrest og annað fyrirkomulag er að finna í samráðsgáttinni á Ísland.is, slóð á málið: <https://island.is/samradsgatt/mal/4029>.

3. SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGÐ VIÐ ÞEIM

YFIRLIT

Í umsögnunum 77 má greina eftirfarandi megináherslur:

Almenn efnisatriði í umsögnum

Umsagnaraðilar lýstu margir ánægju með þau áform stjórnvalda að hefja vinnu við mótun atvinnustefnu til tíu ára. Fjölbreytt sjónarmið og hugmyndir um áherslur stefnunnar og svör við spurningum sem settar voru fram bárust frá hagaðilum.

Umsagnaraðilar lögðu margir áherslu á mikilvægi þess að atvinnustefna yrði mótuð með aðkomu atvinnulífsins og lýstu ánægju með að stefnunni væri ætlað að lýsa hvernig stjórnvöld vilja vinna með atvinnulífinu. Hins vegar komu í umsögnum einnig fram áhyggjur af því að aðkoma hagaðila við mótun stefnunnar væri ekki nægileg.

Varðandi hver helstu markmið og lykilmælikvarðar ættu að vera varðandi þróun atvinnulífs til næstu tíu ára var m.a. bent á hefðbundna efnahagslega mælikvarða á borð við landsframleiðslu á mann og framleiðni. Var vísað til þess að bætt lífskjör byggi á aukinni framleiðni til lengri tíma. Jafnframt var bent á mikilvægi markmiða og mælikvarða í umhverfismálum og þeirra sem taka til árangurs í loftslagsmálum, s.s. um kolefnishlutleysi.

Nokkrir umsagnaraðilar vísuðu til markmiða um að fjölga stöðum útflutnings og auka útflutning. Heildarvægi útflutnings, fjölbreytni útflutnings eða aukning útflutnings háframleiðnigreina geti komið til greina sem mælikvarðar á árangur en einnig fjárfestingar í atvinnulífinu, atvinnuþátttaka og hlutdeild háframleiðnistarfa á vinnumarkaði. Þá komu fram hugmyndir um mælikvarða er varða gæði og samsetningu menntunar og verðmæti í ferðaþjónustu, s.s. tekjur á hvern ferðamann.

Samtök atvinnulífsins og Samtök ferðaþjónustunnar bentu á að vandasamt geti verið af ýmsum ástæðum að leggja mat á framleiðni og nýta framleiðni sem stefnumarkandi mælikvarða atvinnustefnunnar. Vanda þurfi mjög til greiningarvinnu í þessu samhengi og m.a. líta til tækifæra til framleiðnivaxtar innan fjölbreyttra atvinnugreina.

Samtök iðnaðarins bentu á að í nágrannaríkjum Íslands væru mörg dæmi um árangursríka og skýra atvinnustefnu. Uppbygging orkusækins iðnaðar og síðar hugverkaiðnaðar, tveggja mikilvægra útflutningsstöða hagkerfisins, megi rekja til atvinnustefnu hér á landi. Skýr

atvinnustefna nú geti orðið mikilvægasta tæki stjórnvalda til að auka samkeppnishæfni landsins á skipulegan hátt og stökkpallur inn í næsta hagvaxtarskeið. Telja samtökin að mikil vaxtartækifæri felist í hugverkaiðnaði og orkusæknum iðnaði. Í þeim geirum geti útflutningur vaxið á næstu árum sé ráðist í aðgerðir sem snúa að menntun og mannauði, innviðum, nýsköpun, rannsóknum og þróun og orkuframboði. Í mörgum umsögnum var lögð áhersla á að tryggja raforku til atvinnuuppbyggingar um land allt.

Fjöldi umsagnaraðila vísuðu til fjölbreyttra vaxtartækifæra í loftslagstengdri og grænni atvinnustarfsemi, s.s. á sviðum kolefnisbindingar og atvinnuþróunar sem tengist grænni orku og sjálfbærri nýtingu hennar. Þróun grænna iðngarða og nýting glatvarma til matvælaframleiðslu og iðnaðar var nefnd auk annarra hugmynda sem byggja á hringrásarnýtingu. Skógrækt, þörungavinnsla, lagareldi og önnur matvælaframleiðsla sem byggir á hagnýtingu orku og nýsköpunar voru einnig nefndar sem vaxtagreinar til framtíðar.

Í umsögnum var bent á margvísleg tækifæri til vaxtar í hugverkaiðnaði, bæði lyfja-, líf- og heilbrigðistækni en einnig menntatækni, töluleikjaiðnaði og hátækniframleiðslu. Þá vísuðu nokkrir umsagnaraðilar til tækifæra til uppbyggingar gagnavera, sérstaklega í gervigreind og annarri gagnavinnslu.

Í umsögn sinni vísaði Landsvirkjun til hátækni-, matvæla- og næringarefnaframleiðslu, laxeldi á landi, ræktun þörunga og annars iðnaðar þar sem tækifæri eru til alþjóðlegs vaxtar. Tækifæri til vaxtar í lagareldi og öðrum greinum bláa hagkerfisins voru nefnd í mörgum umsögnum. Í umsögn Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi var bent á að áframhaldandi vöxtur fiskeldis, bæði á sjó og landi, velti á stefnu stjórnvalda. Fiskeldi geti vaxið mikið og þannig stuðlað að aukinni verðmætasköpun, byggðafestu og tryggt matvælaöryggi.

Í umsögnum nokkurra aðila var sjónum beint að ýmsum skapandi greinum og framlagi menningar til verðmætasköpunar.

Í umsögnum Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri var minnt á þátt háskólastigsins og mikilvægi rannsókna og nýsköpunar til að byggja undir hagvöxt og aukna framleiðni til framtíðar. Leggja skólarnir m.a. áherslu á tryggja fjármögnun háskólastigsins og hlut þess við að mæta þörfum fyrirtækja fyrir menntað starfsfólk til framtíðar. Háskólinn á Akureyri bendir jafnframt á að aðgangur að hæfu og vel menntuðu starfsfólki sé sérstök áskorun á landsbyggðinni. Aðgengi að háskólamenntun á landsbyggðinni sé til þess fallin að styðja við markmið atvinnustefnunnar. Háskólinn á Hólum vísar í umsögn sinni til vanfjármögnunar rannsóknarstarfs sem tengist fræðasviðum skólans og snerta vaxandi atvinnustarfsemi á landsbyggðinni.

Þau sjónarmið komu fram í nokkrum umsögnum, m.a. frá Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar og Viðskiptaráði Íslands, að stjórnvöld skyldu forðast að velja tilteknar atvinnugreinar eða geira sérstaklega til vaxtar. Að mati Samtaka atvinnulífsins er erfitt að sjá fyrir hvers konar atvinnustarfsemi muni koma til með að vaxa í síbreytilegum heimi og að það sé ekki stjórnvalda að ákveða hvaðan hagvöxtur framtíðar skuli sóttur. Heppilegra væri að skapa atvinnulífi almennt góð og stöðug rekstrarskilyrði, styrkja samkeppnishæfni og styðja með almennum aðgerðum við nýsköpun og þróun. Vísa Samtök atvinnulífsins sérstaklega til einföldunar regluverks, skilvirkrar og hóflegrar skattheimtu og fjárfestingar í innviðum í þessu samhengi.

Í umsögn Samkeppniseftirlitsins var athygli stjórnvalda jafnframt beint að þeim hættum sem falist geta í of sértækum stuðningsaðgerðum og að velja „sigurvegara“ sem leitt geti til röskunar á samkeppni og óhagkvæmrar aðfanganýtingar. Hvetur stofnunin stjórnvöld til að huga að samspili atvinnustefnu og samkeppnisstefnu við framhald stefnumótunar-vinnunnar.

Meðal þeirra aðgerða sem bent var á að stjórnvöld gætu gripið til, með það fyrir augum að efla útflutning, fjölga vel launuðum störfum og auka framleiðni vinnuafls var að styðja við rannsóknir og þróun, m.a. með skattalegum hvötum, og stuðla þannig að fjárfestingu í nýsköpun. Slíkar aðgerðir muni m.a. styðja við uppbyggingu fyrirtækja sem skilað geti miklum verðmætum og skapað vel launuð störf.

Þá kölluðu nokkrir umsagnaraðilar eftir aðgerðum til að mæta skorti á sérfræðimenntuðu fólki, einkum í tæknigreinum og öðrum hugverkaiðnaði. Auðvelda þyrfti erlendum sérfræðingum að flytja til landsins og styrkja getu menntakerfisins til að mæta þörf atvinnulífsins fyrir sérfræðinga.

Í umsögnum samtaka launafólks er almennt lýst ánægju með áform stjórnvalda um mótun atvinnustefnunnar og markmið hennar. Í sameiginlegri umsögn ASÍ og BSRB er brýnt fyrir stjórnvöldum að viðhalda jöfnuði og móta stefnu sem tryggir öllum hópum samfélagsins sanngjarna hlutdeild í verðmætasköpuninni. Í umsögn Visku er sjónum beint að því að hagvaxtarinneign stærstu útflutningsgreina landsins sé takmörkuð og einhæfni útflutnings meiri en í flestum ríkjum OECD. Útflutningur reiði sig að miklu leyti á auðlindir með náttúrulega takmarkaða vaxtargetu en tækifæri séu til staðar m.a. í auknum útflutningi sérfræði- og viðskiptaþjónustu, hugverkaiðnaði, tækni, þjónustu og ráðgjöf tengdri jarðvarma til húshitunar o.fl.

Viðbrögð við umsögnum

Forsætisráðuneytið fagnar þeim viðbrögðum sem áformin fengu og endurspeglast í þeim mörgu og vönduðu umsögnum sem bárust. Í umsögnunum koma fram margar gagnlegar ábendingar sem nýtast munu í áframhaldandi vinnu við mótun atvinnustefnunnar og aðgerða sem henni mun fylgja. Umsagnirnar nýtast jafnframt atvinnustefnuráði sem hefur ráðgefandi hlutverk við mótun atvinnustefnunnar og samhangandi aðgerðaáætlunar á komandi misserum.

Margar góðar ábendingar og hugmyndir komu fram um markmið og mælikvarða árangurs sem stjórnvöld og atvinnustefnuráð taka til skoðunar í framhaldinu. Hið sama á við um hugmyndir að útflutningsgreinum þar sem framleiðni vinnuafls er há, loftslagsáhrif takmörkuð og vaxið geta mikið á næsta áratuginn.

Varðandi það sjónarmið að það sé ekki stjórnvalda að „velja sigurvegara“ og að það sé fyrst og fremst hlutverk stjórnvalda að skapa frjóan jarðveg fyrir verðmætasköpun og stöðugt rekstrarumhverfi atvinnulífs í heild má taka undir það. Hins vegar má ekki leggja að jöfnu „miðstýringu“ og að „velja sigurvegara“ annars vegar og hins vegar að hafa skýra framtíðarsýn um þróun efnahags- og atvinnumála, einkum með þau markmið að leiðarljósi að fjölga útflutningsstöðum hagkerfisins og stuðla að jafnvægi í vexti ólíkra atvinnugreina.

Víða um heim, þar af í langflestum ríkjum sem Ísland vill bera sig saman við, hafa stjórnvöld mótað atvinnustefnu þar sem leiðarstef er jafnan að styðja við vöxt tiltekinna geira eða atvinnugreina sem talið er æskilegt að vaxi sérstaklega á næstu árum. Aukin

verðmætasköpun á hvern íbúa og þróttmeira efnahagslíf skipa jafnan veigamikinn sess í slíkum atvinnustefnum en hliðarmarkmið um árangur í t.d. loftslagsmálum, byggðamálum og samfélagslegum viðnámsþrótti skipa þar mismikinn sess eftir aðstæðum og mati stjórnvalda hverju sinni. Íslensk stjórnvöld hyggjast horfa sérstaklega til þeirra ríkja þar sem slík atvinnustefna hefur heppnast vel með almennum aðgerðum sem styðja við grósku, vöxt og viðgang tiltekinna geira með skýr markmið að leiðarljósi. Með hliðsjón af því að stór hluti útflutningsverðmæta hagkerfisins eru háð náttúrlegum vaxtarskorðum, s.s. í formi takmarkaðra virkjanakosta og stærð fiskistofna, bendir margt til þess að æskilegt geti verið að grípa til aðgerða sem m.a. styðja sérstaklega við vöxt útflutningsgreina sem ekki búa við slíkar vaxtaskorður til framtíðar.

Líkt og Samtök atvinnulífsins benda á í umsögn sinni mun framtíðarhagvöxtur og góð líf skjör að miklu leyti ráðast af áframhaldandi vexti útflutnings og árangri íslenskra fyrirtækja á alþjóðlegum mörkuðum. Samtökin benda á að stuðningur við útflutningsgreinar sé því lykilatriði við að nýta tækifæri til að auka framleiðni. Stjórnvöld taka undir þessi sjónarmið. Enginn vafi er á að almenn stefna stjórnvalda sem miðar að því að skapa öllu atvinnulífi stöðugt og samkeppnishæft rekstrarumhverfi er hornsteinninn góðrar atvinnustefnu. Stuðningur og aðgerðir stjórnvalda sem ætlað er að styðja við vöxt og viðgang tiltekinna geira þurfa hins vegar ekki óhjákvæmilega að veikja eða grafa undan öðrum geirum atvinnulífsins. Þvert á móti eru slíkar aðgerðir, séu þær vel úr garði gerðar, flestar til þess fallnar að bæta rekstrarskilyrði annarra geira atvinnulífsins og því lítt til þess fallnar að etja atvinnugreinum saman.

Horfa má til þess að stjórnvöld beita í dag hvoru tveggja láréttum aðgerðum í atvinnumálum, s.s. er varðar endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar, og lóðréttum sértækum aðgerðum til stuðnings eintaka atvinnugreinum, s.s. í formi skattaendurgreiðslna. Endurmeta þarf reglulega slíkar ráðstafanir með hliðsjón af markmiðum atvinnustefnu stjórnvalda hverju sinni. Með heildstæðri atvinnustefnu, sem hefur skýr markmið að leiðarljósi og ríkisstjórnin í heild sinni stendur að baki, horfa stjórnvöld til þess að aðgerðir í atvinnumálum verði markvissar og árangursríkar, en síður handahófskenndar.

Ljóst má vera að vanda þarf mjög til verka við framkvæmd atvinnustefnunnar. Ábendingar sem bárust um þær hættur sem falist geta í vanhugsaðri atvinnustefnu eiga rétt á sér og slík sjónarmið þarf ávallt að hafa til hliðsjónar við mótun og framkvæmd stefnunnar.

Stjórnvöld taka undir þær ábendingar að vandasamt geti verið að nýta framleiðni sem stefnumarkandi mælikvarða og að vanda þurfi til greiningarvinnu. Horfa má til fjölbreyttra tækifæra til framleiðnivaxtar óháð punktstöðu framleiðni vinnuafli í einstökum greinum og gæta þarf þess að túlka greiningar um framleiðni og þróun hennar varfærnislega.

4. NÆSTU SKREF

Forsætisráðuneytið stóð að opnum viðburði þann 4. september sl. Þar var fjallað um helstu áherslur ríkisstjórnarinnar við mótun atvinnustefnunnar og hluti stöðuggreiningar sem liggja mun stefnunni til grundvallar kynnt. Viðburðurinn var vel sóttur m.a. af fulltrúum samtaka atvinnurekenda og launþega. Á viðburðinum var jafnframt sagt frá því að forsætisráðherra hefði skipað atvinnustefnuráð sem verði ráðgefandi um mótun stefnunnar og samhangandi aðgerðaáætlunar. Þá verður ráðinu falið að fylgjast með framvindu markmiða og mælikvarða stefnunnar og vera ríkisstjórninni til ráðgjafar í atvinnumálum.

Gert er ráð fyrir því að drög atvinnustefnu fyrir Ísland til 2035 verða birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda í október nk. Í kjölfarið munu stjórnvöld funda með lykilhagaðilum. Hagaðilum mun því gefast fleiri tækifæri til að eiga samtal við stjórnvöld um drög að atvinnustefnu og senda inn umsagnir áður en stefnan fer til umfjöllunar og afgreiðslu í ríkisstjórn.

Gert er ráð fyrir að atvinnustefna fari til samþykktar ríkisstjórnar á fyrsta ársfjórðungi 2026.