

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 26. ágúst 2025

Efni: Umsögn um áform um atvinnustefnu Íslands til 2035

Viðskiptaráð hefur tekið til umsagnar áform um atvinnustefnu Íslands til 2035. Stefnunni er ætlað að lýsa því hvernig stjórnvöld vinna með atvinnulífinu að aukinni verðmætasköpun í jafnvægi við samfélag, umhverfi og innviði. Samkvæmt áformunum er markmið vinnunnar nú að svara því hvaðan hagvöxtur næstu ára skuli koma og skilgreina aðgerðir sem ríkisstjórnin telur að ráðast þurfi í til að vinna að markmiðum stefnunnar.

Viðskiptaráð er fylgjandi því að fyrirsjáanleiki verði aukinn þegar kemur að stefnu stjórnvalda gagnvart íslensku atvinnulífi. Gott samtal stjórnvalda við einkageirann er grundvallarþáttur í því að tryggja alþjóðlega samkeppnishæft rekstrarumhverfi. Þá er eðlilegt að atvinnulífið gegni leiðandi hlutverki við mótun stefnu sem varðar það sjálft og að hvers konar aðgerðir eða inngrip ríkisins séu í ríku samráði við fulltrúa þess.

Helsta hlutverk stjórnvalda í atvinnumálum í gegnum tíðina hefur öðru fremur verið að tryggja frjáls viðskipti, stuðla að stöðugu og hagfelldu rekstrarumhverfi, og ekki síst að standa ekki í vegi fyrir verðmætasköpun og framþróun. Hagsaga Íslands sýnir að lágmörkun ríkisafskipta og frjáls viðskipti skilar mestum vexti og hagsæld. Mörg dæmi eru þess að opinber umsvif og inngrip, sem byggðu oftast en ekki á skammtímahagsmunum eða sérhagsmunum, hafi dregið úr slíkum framförum.

Viðskiptaráð telur sérlega mikilvægt að atvinnustefna byggi á skýrri framtíðarsýn þar sem vöxtur sé meginmarkmið: hvernig atvinnugreinar fá rými til að vaxa og dafna og hvernig megi skapa tryggan grundvöll hagvaxtar til lengri tíma lítið.

1. Þrjú leiðarljós atvinnustefnu

Að framangreindu virtu ætti atvinnustefna stjórnvalda að samstanda af þremur leiðarljósum: (1) jafnræði milli atvinnugreina, (2) hagfelldu rekstrarumhverfi, og (3) skilvirkri starfsemi hins opinbera.

1.1 Jafnræði milli atvinnugreina

Mikilvægt er að jafnræði sé á milli atvinnugreina í allri stefnumótun. Sérstakar kvaðir eða íþyngjandi reglur sem beinast að tilteknum greinum umfram aðrar skekkja samkeppni og vinna gegn hagkvæmri miðlun takmarkaðra gæða eins og vinnuafls og fjármagns. Fyrirtækjum skal tryggður jafn leikvöllur óháð eignarhaldi eða formi og má íhlutun stjórnvalda ekki raska þeirri stöðu. Laga- og regluumhverfi þarf að vera hlutlægt, gagnsætt og styðja við samkeppnishæfni allra atvinnugreina.¹

Jafnframt er óskynsamlegt að stjórnvöld ætli að hefja eina grein yfir aðra í þeirri von að sú grein verði vaxtasproti framtíðarinnar. Í nýlegri fræðigrein sem skoðar hvernig atvinnustefnu hefur verið beitt er niðurstaðan sú að í þróuðum hátekjuhagkerfum skilar stefna sem miðar að því að auka framleiðslugetu í ákveðnum atvinnugreinum ekki árangri. Aftur á móti geti stefna sem fer þvert á atvinnugreinar og miðar að því að efla getu í hagkerfinu í heild skilað árangri.²

OECD tekur undir þetta og segir að takmarkaðar sannanir séu fyrir því að stefna sem beinist sérstaklega að ákveðnum greinum sé farsæl. Aftur á móti séu svokallaðar „láréttar aðgerðir“ þvert á allar atvinnugreinar, líkt og skattaívilnanir tengdar rannsóknum og þróun, líklegri til þess að skila árangri fyrir hagkerfið í heild.³

1.2 Hagfelld rekstrarumhverfi

Stjórnvöld ættu að leggja sérstaka áherslu á að tryggja fyrirtækjum hagfelld rekstrarumhverfi. Þar undir eru margir áhrifaþættir þar sem stjórnvöld geta haft jákvæð áhrif. Nokkur dæmi um það eru eftirfarandi:

- Stöðugleiki í efnahagsmálum
- Skilvirk opinber þjónusta

1 Sjá nánari umfjöllun um þetta leiðarljós hjá OECD (2021). *OECD Recommendation on Competitive Neutrality* [OECD/LEGAL/0462]: https://www.oecd.org/en/publications/competitive-neutrality-toolkit_3247ba44-en/full-report.html

2 Dam, A.V. og Frenken, K. (2020). *Vertical vs. Horizontal Policy in a Capabilities Model of Economic Development*. Slóð: <https://arxiv.org/pdf/2006.04624>

3 OECD (2022). *Are Industrial Policy Instruments Effective?* Slóð: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/05/are-industrial-policy-instruments-effective_bcc7f967/57b3dae2-en.pdf

- Sterkir innviðir
- Einfalt, gagnsætt og stöðugt regluverk
- Lágörkun viðskiptahindrana yfir og innan landamæra
- Skattheimta sé fyrirsjáanleg, sanngjörn og á breiðum grunni
- Hagfelld umhverfi fyrir erlenda fjárfestingu

Framangreindir þættir hafa allir áhrif á rekstrarumhverfi fyrirtækja og þar með samkeppnishæfni Íslands þegar kemur að því að laða til sín fólk, fyrirtæki og fjármagn. Þjóðríki keppa sín á milli um að bæta úr framangreindum þáttum og Ísland hefur verið þar á réttri leið undanfarin ár.⁴

1.3 Skilvirk starfsemi hins opinbera

Viðskiptaráð telur einsýnt að átak í opinberum fjármálum, með hagræðingu og lækkun opinberra útgjalda, myndi stuðla að lægri verðbólgu og vöxtum – sem eru meðal brýnustu hagsmunamála fyrirtækja landsins. Slíkt myndi skapa svigrúm til skattalækkana sem aftur myndu styðja við fjárfestingu, framleiðni og aukna verðmætasköpun í hagkerfinu.

Að sama skapi verða stjórnvöld að gæta að því að vöxtur og umsvif hins opinbera gangi ekki fram úr atvinnulífinu sjálfu og vinna markvisst að því að draga úr opinberum umsvifum. Hið opinbera á fyrst og fremst að sinna grunnþjónustu og styðja við einstaklinga og fyrirtæki, en ekki keppa við þau né setja þeim óþarfa hindranir. Öflugt og sjálfbært atvinnulíf er lykilforsenda hagsældar og velferðar í samfélaginu.

4 Sjá frétt Viðskiptaráðs um nýjustu úttekt viðskiptaháskólans IMD á samkeppnishæfni þjóða (júní 2025): „Ísland hækkar um tvö sæti í samkeppnishæfni á milli ára.“ Slóð.
<https://vi.is/frettir/samkeppnishafni-2025>

2. Svör við spurningum stjórnvalda

Ríkisstjórnin hefur óskað eftir svörum við lykilspurningum sem snúa að mótun atvinnustefnunnar og mat á henni til framtíðar. Viðskiptaráð leggur til að framangreind leiðarljós verði höfð til hliðsjónar við mótun og mat á atvinnustefnunni til framtíðar. Svörin eru því eftirfarandi:

1. Hver ættu helstu markmið og lykilmælikvarðar að vera varðandi þróun atvinnulífs næstu tíu ár?

Í ljósi þess að öflugt atvinnulíf og þróun þess er undirstaða verðmætasköpunar og þannig grundvallarforsenda lífsgæða ætti lykilmælikvarðinn á þróun atvinnulífs að vera þróun lífsgæða í landinu. Þar er best að horfa til mælikvarða líkt og vergrar landsframleiðslu á mann og framleiðni. Þessir mælikvarðar eru jafnan góður vísir að betri lífkjörum og þ.a.l. meiri lífsgæðum.

2. Til hvaða aðgerða geta stjórnvöld gripið til að efla útflutning, fjölga vel launuðum störfum og auka framleiðni vinnuafls næstu tíu ár?

Sé markmið stjórnvalda að efla atvinnulífið og auka framleiðni, ættu þau að beina sjónum sínum sérstaklega að rekstrarumhverfi fyrirtækja. Einfalt, gagnsætt og skilvirkt regluverk og stöðug rekstrarskilyrði eru lykilþættir í því tryggja fyrirtækjum rými til að vaxa og efla sína starfsemi. Hér fyrir neðan er fjallað nánar um hvaða aðgerða er hægt að grípa til þannig að tryggja megi skilvirkt rekstrarumhverfi fyrirtækja.

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?

Stjórnvöld eiga ekki að beina sjónum sínum að einstaka greinum eða leggja sérstaka áherslu á vöxt ákveðinna geira. Frekar ættu þau að stefna að því að tryggja jafnræði milli atvinnugreina þannig að fyrirtæki geti keppt sín á milli og markaðurinn muni á endanum skera úr um hvaða fyrirtæki skara framúr. Að ætla að velja greinar sem vaxtasprotu framtíðarinnar er óskynsamlegt og lítur framhjá því að eftirspurn neytenda er ófyrirsjáanleg. Tillögur Viðskiptaráðs um það hvernig tryggja eigi jafnræði milli atvinnugreina má sjá hér fyrir neðan.

3. Atvinnustefna í 18 liðum

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að líta til eftirfarandi 18 liða við mótun atvinnustefnu. Liðirnir falla undir leiðarljósinn þrjú og eru sex talsins undir hverju þeirra:

3.1 Jafnræði milli atvinnugreina

- #1: **Hið opinbera hætti hefðbundum atvinnurekstri.** Til þess að tryggja eðlilegt samkeppnisumhverfi ætti hið opinbera að draga sig úr hvers kyns atvinnurekstri sem einkaaðilar geta sinnt. Sem dæmi um rekstur sem hið opinbera ætti að draga sig úr er bankastarfsemi, fjölmiðlun, smásala áfengis og póstdreifing.
- #2: **Afnema sértæka skatta á einstaka atvinnugreinar, fækka undanþágum og jafna virðisaukaskattsprepin.** Hér er átt við skatta á borð við bankaskatt, gistináttaskatt og innviðagjald. Stjórnvöld ættu að stefna að því að hafa skattkerfið einfalt og skilvirkt með fáum breiðum skattstofnum, í stað margra smárra sem ná til afmarkaðs hluta hagkerfisins og skila litlum tekjum.
- #3: **Fella niður alla innflutningstolla og tollkvóta.** Aðgerðin mun draga betur fram hvar Ísland hefur samkeppnisforskot og jafnframt bæta hag neytenda og fjölga valkostum fyrir þá.⁵
- #4: **Starfsleyfakerfi tekið upp í veðmálum og áfengis- og veðmálauðglýsingar leyfðar samhliða.** Með því að færa lagaumgjörðina í kringum auglýsingar og veðmálastarfssemi í átt að auknu frjálsræði má tryggja að innlendum fyrirtækjum verði gert kleift að keppa við erlenda aðila á jafnræðisgrundvelli.⁶
- #5: **Hætta endurgreiðslum til kvikmyndagerðar.** Sérstök niðurgreiðsla á framleiðslukostnaði ákveðinnar atvinnugreinar samrýmist ekki sjónarmiðum um jafnræði milli atvinnugreina. Stjórnvöld ættu þess vegna að leggja af sérstakt endurgreiðslukerfi vegna kvikmyndaframleiðslu.

5 Sjá greiningu Viðskiptaráðs á afnámi tolla og tollkvóta. Slóð: <https://vi.is/greining/tollfrjalsir-dagar>

6 Sjá greiningu Viðskiptaráðs á veðmálamarkaði á Íslandi. Slóð: <https://vi.is/skidanir/vedjad-a-rangan-hest>

#6: **Hætta veitingu stofnframlaga og niðurgreiddra lána HMS.** Stjórnvöld ættu að hætta að veita húsnæðisfélögum stofnframlög og niðurgreidd lán til byggingar á almennum íbúðum. Stefnan felur í sér ógagnsæja meðgjöf með hluta húsnæðismarkaðarins, áhættutöku fyrir ríkissjóð, mismunar aðilum byggt á félagiformi og skilar ekki því framboði inn á markaðinn sem mest eftirspurn er eftir.⁷

3.2 Hagfelld rekstrarumhverfi

#7: **Afnema skaðlega annmarka á skattkerfinu.** Stjórnvöld ættu að breyta skattlagningu á fjárfestingar í hlutdeildarskírteinum, þannig að hagnaður sé aðeins skattlagður við innlausn.⁸ Jafnframt ætti að afnema stimpilgjald af fasteignaviðskiptum, en það mál reyndist vinsælast af 60 málum sem Viðskiptaráð kannaði afstöðu til í aðdraganda kosninga.⁹ Einnig ætti að breyta skattlagningu fjármagnstekna, þannig að skattstofninn taki aðeins mið af raunávöxtun fjármagns, en ekki nafnávöxtun líkt og nú er.

#8: **Tryggja að fyrirtæki hafi aðgang að orku.** Greiður aðgangur að orku er lykilþáttur í stöðugu rekstrarumhverfi fyrirtækja og mikilvæg forsenda fyrir því að fyrirtæki geti vaxið og fullnýtt framleiðsluþætti sína. Aukin orkuöflun mun stuðla að vexti hagkerfisins og gera landið að ákjósanlegri fjárfestingakosti.

#9: **Auka skilvirkni eftirlits.** Hið opinbera sinnir fjölbreyttu eftirliti með atvinnulífinu. Mikilvægt er að tryggja að eftirlitið sé áhættumiðað og samskipti við eftirlitsaðila séu skilvirk. Stjórnvöld gætu tryggt hagkvæmari framkvæmd eftirlitsins með aukinni útvistun til faggiltra einkarekinna skoðunaraðila.¹⁰

#10: **Hætta að gullhúða EES regluverk og afhúða það sem þegar hefur verið gullhúðað.** Nokkuð hefur verið um það að íslensk stjórnvöld innleiði evrópskt regluverk með meira íþyngjandi hætti en þörf er á, t.d. með því að fullnýta ekki undanþáguákvæði eða útvíkka þau mörk sem reglurnar eiga að ná til. Þetta veikir samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja gagnvart þeim evrópsku og gengur gegn markmiðum EES-samningsins um að sömu reglur gildi þvert á landamæri.¹¹

7 Sjá greiningu Viðskiptaráðs á áhrifum af húsnæðisstefnu stjórnvalda. Slóð:

<https://vi.is/skidanir/steypt-i-skakkt-mot>

8 Sjá umfjöllun Viðskiptaráðs um tvískattlagningu hlutdeildarskírteina. Slóð:

<https://vi.is/frettir/tviskattlagning-hlutdeildarskírteina>

9 Sjá helstu niðurstöður úr kosningaprófi Viðskiptaráðs. Slóð: <https://vi.is/frettir/kosningaprof-nidurstodur-2024>

10 Sjá úttekt Viðskiptaráðs á opinberu eftirliti á Íslandi. Slóð: <https://vi.is/skidanir/rettum-kursinn>

11 Sjá áhrif af gullhúðun við innleiðingu sjálfbærnitilskipunar Evrópusambandsins. Slóð:

<https://vi.is/umsagnir/ny-sjalfbaernitilskipun>

- #11: **Liðka fyrir samrunum fyrirtækja.** Einfalda og skilvirknivæða ætti ferli vegna samruna fyrirtækja, t.d. með því að hækka veltumörk og stytta lögbundna tímafresti í samrunaeftirliti. Samrunar skapa veruleg hagkvæmniáhrif, styrkja samkeppnishæfni fyrirtækja og hafa jákvæð áhrif á framleiðni. Í litlum hagkerfum er sérlega mikilvægt að skapa svigrúm fyrir samruna sem styrkja stöðu innlendra fyrirtækja gagnvart alþjóðlegum keppinautum.
- #12: **Afnema jafnlaunavottun.** Rannsókn Hagstofunnar hefur þegar staðfest að ekki sé marktækur munur á launamun kynjanna hjá fyrirtækjum sem hafa innleitt jafnlaunavottun og þeim sem ekki hafa gert það.¹² Kostnaðurinn við innleiðingu vottunarinnar hefur þegar hlaupið á 5-6 ma. kr. og ávinningurinn verið lítill miðað við rannsókn Hagstofunnar.¹³ Afnám jafnlaunavottunar myndi draga úr kostnaði hjá fyrirtækjum og þannig bæta starfsumhverfi þeirra.

3.3 Skilvirk starfsemi hins opinbera

- #13: **Afnema sérréttindi opinberra starfsmanna.** Opinberir starfsmenn njóta fjórþættra sérréttinda sem jafngilda um 19% kauphækkun. Afnám þessara sérréttinda myndi þýða hagræði uppá 32 ma. kr. árlega.¹⁴ Það að færa starfsumhverfi opinberra starfsmanna til samræmis við það sem gerist á einkamarkaði myndi auka skilvirkni hins opinbera.
- #14: **Fækkun og sameiningar stofnanna.** Fækka mætti ríkisstofnunum hér á landi úr 168 í 68 með sameiningum. Það myndi tryggja 11 ma. kr. hagræðingu árlega, minni kostnað við stoðþjónustu innan stofnanna og hagkvæmari rekstrareiningar.¹⁵
- #15: **Ríkið hætti ákveðnum verkefnum.** Hið opinbera ætti að endurskoða umfang sitt innan hagkerfisins og leggja af ákveðin verkefni. Má þar t.d. nefna breytt umfang jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, aflagningu niðurgreiðsla á rafbílum og vaxtabótakerfisins, hætta veitingu hlutdeildarlána og leggja niður styrki til stjórnálagssamtaka og einkarekinna fjölmiðla, samhliða umbótum á löggjöf á umhverfi beggja.¹⁶

12 Hagstofan (2021). *Launamunur karla og kvenna dregst saman*. Slóð:

<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/laun-og-tekjur/launamunur-karla-og-kvenna-dregst-saman/>

13 Samtök atvinnulífsins (2024). *Jafnlaunavottun – mikill kostnaður, lítill ávinningur*. Slóð:

<https://www.sa.is/frettatengt/frettir/jafnlaunavottun-mikill-kostnadur-litill-avinningur>

14 Sjá hagræðingarumsögn Viðskiptaráðs: <https://vi.is/umsagnir/hagraedingarumsogn-2025>

15 Sjá hagræðingarumsögn Viðskiptaráðs: <https://vi.is/umsagnir/hagraedingarumsogn-2025>

16 Sjá hagræðingarumsögn Viðskiptaráðs: <https://vi.is/umsagnir/hagraedingarumsogn-2025>

- #16: **Auka aðkomu einkaaðila að innviðauppbýggingu.** Til að flýta fyrir innviðauppbýggingu hér á landi ætti að auka aðkomu einkaaðila að henni. Þá myndu einkaaðilar taka þátt í fjármögnun og rekstri ákveðinna innviða um ákveðinn tíma. Hvalfjarðagöngin eru gott dæmi um hvers vegna slíkt fyrirkomulag getur verið ákjósanlegt.
- #17: **Takmarka útgjaldavöxt í almannatryggingakerfinu.** Útgjöld vegna örorku og veikinda hafa vaxið hratt undanfarin ár. Ungum öryrkjum hefur einnig farið ört fjölgandi. Stjórnvöld ættu því að innleiða virkt endurmat á starfsgetu öryrkja, sérstaklega í ljósi þess að starfsorka getur breyst og eðli vinnumarkaðarins sömuleiðis.¹⁷
- #18: **Taka upp samræmd próf á grunnskólastigi.** Árangri nemenda á grunnskólastigi hefur hrakað hratt á undanförunum árum og er árangur kerfisins nú orðinn með því lakasta sem gerist í Evrópu. OECD hefur bent á nauðsyn þess að innleiða samræmt námsmat í grunnskólum landsins og jafnframt lagt áherslu á að lakari námsárangur geti haft verulega neikvæð efnahagsleg áhrif.¹⁸ Því er brýnt að stjórnvöld grípi til aðgerða til að sporna gegn þeirri þróun sem hefur átt sér stað undanfarin ár.

17 Sjá skýrslu Viðskiptaráðs *Hið opinbera: get ég aðstoðað?* Slóð: <https://vi.is/frettir/skyrsla-vidskiptathings-2024---hid-opinbera-get-eg-a%C3%B0stodad>

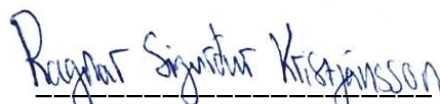
18 OECD (2025). *OECD Economic Surveys: Iceland 2025*. Slóð: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-iceland-2025_890dbe05-en.html

Með innleiðingu framangreindrar stefnu myndu stjórnvöld ná meginmarkmiði atvinnustefnunnar, þ.e. að stuðla að aukinni verðmætasköpun í jafnvægi við samfélag, umhverfi og innviði.

Virðingarfyllst,
f.h. Viðskiptaráðs Íslands



Lísbet Sigurðardóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs



Ragnar Sigurður Kristjánsson
Hagfræðingur á málefnasviði