

# LEIÐIN Á HEIMSLEIKANA

Aukin framleiðni í innlendum rekstri



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

**Leiðin á heimsleikana: aukin framleiðni í innlendum rekstri**  
Skýrsla til Viðskiptaþings 2016

**Ritstjórn:**

Frosti Ólafsson  
Björn Brynjúlfur Björnsson  
Margrét Berg Sverrisdóttir  
Marta Guðrún Blöndal  
Sigurður Tómasson

**Umsjón með útgáfu:**

Ásthildur Gunnarsdóttir

**Hönnun og umbrot:**

Jökulá ehf.  
Sílent ehf.

ISBN: 978-9935-9135-6-2

**Prentun:** Oddi, umhverfisvottuð prentsmiðja

Útgefið af Viðskiptaráði Íslands í febrúar 2016.

*Rit þetta má afrita án þess að leita samþykkis en vinsamlega getið heimildar.  
Rafræna útgáfu ritsins má nálgast á vefsíðu Viðskiptaráðs.*

**Um Viðskiptaráð Íslands:**

Viðskiptaráð Íslands er heildarsamtök fyrirtækja, félaga og einstaklinga í íslensku viðskiptalífi. Allir sem stunda rekstur geta átt aðild að ráðinu. Viðskiptaráð er vettvangur viðskiptalífsins til að vinna að framförum sem stuðla að bættu rekstrarumhverfi og aukinni velmegun.



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS

**Viðskiptaráð Íslands**

Borgartúni 35, 105 Reykjavík

**Sími:** 510 7100

**Netfang:** vi@vi.is

**Vefsíða:** www.vi.is

# EFNISYFIRLIT

Leiðin á heimsleikana

FORMÁLI | 4

1. KAFLI | 7  
Innlendi þjónustugeirinn í  
hnotskurn

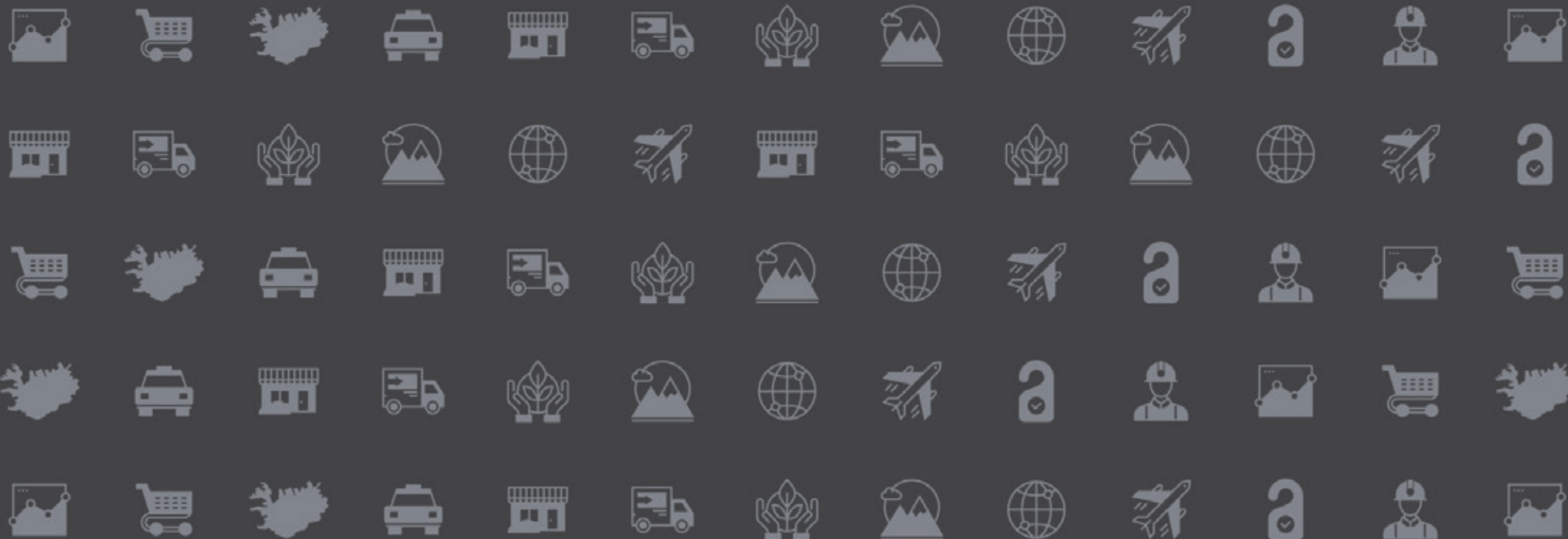
2. KAFLI | 17  
Efnahagslegur stöðugleiki

3. KAFLI | 27  
Viðskiptahindranir

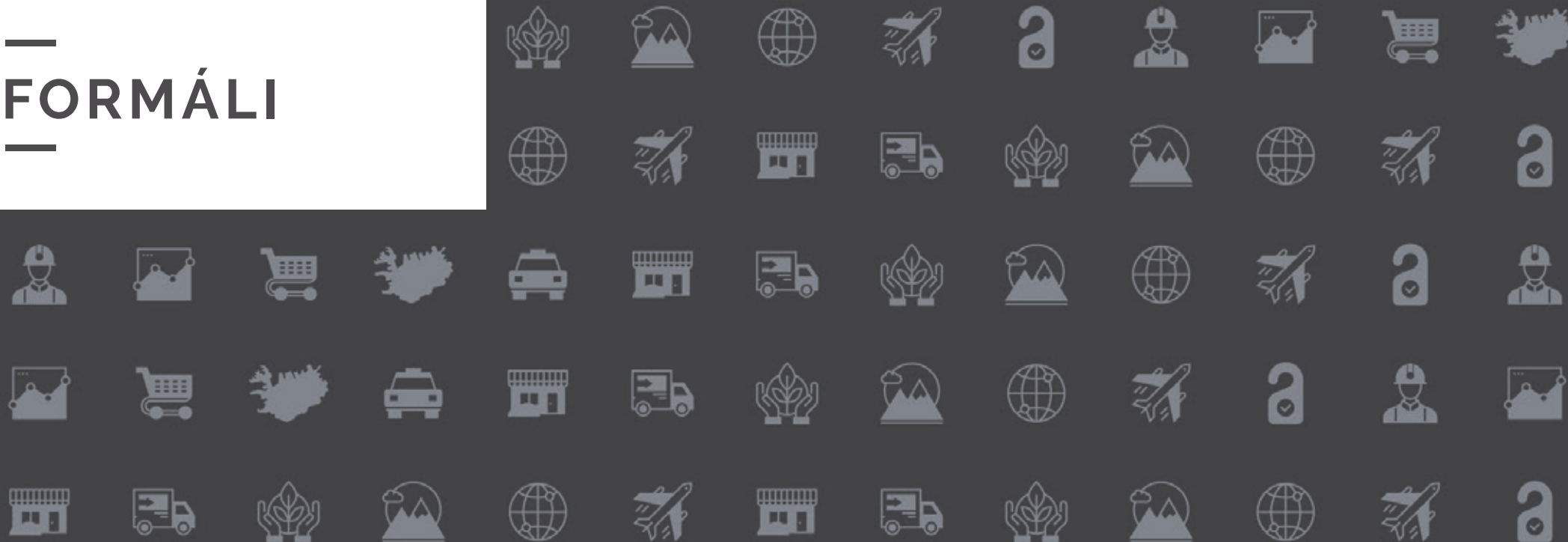
4. KAFLI | 39  
Leikreglur

5. KAFLI | 49  
Framfylgni leikreglna

6. KAFLI | 57  
Stofnanaumhverfi



—  
**FORMÁLI**  
 —



**H**ugtakið framleiðni skipar sívaxandi sess í umræðu um efnahagsmál. Þetta má ekki síst rekja til þess að stöðugt fleiri gera sér grein fyrir merkingu þess. Aukin framleiðni snýst ekki um að vinna lengur, fjárfesta meira eða nýta náttúruauðlindir í ríkari mæli. Aukin framleiðni felst í því að ná meira út úr minna. Þannig má í raun skapa ný verðmæti úr engu.

Til lengri tíma er aukin framleiðni eini sjálfbæri drifkraftur hagvaxtar. Það er skýr afstaða Viðskiptaráðs að grundvöllur bættra lífskjara felst í aukinni verðmætasköpun hagkerfisins. Út frá þeim sjónarhóli má því kalla framleiðni lykilinn að bættum lífskjörum.

Framleiðni á Íslandi er lág samanborið við í helstu nágrannaríkjum okkar. Heildarniðurstaðan segir þó ekki alla söguna enda er hlutfallsleg frammistaða atvinnugreina afar misjöfn. Í sumum þeirra er framleiðni hærri en gengur og gerist í nágrannaríkjum en í öðrum vantar talsvert uppá. Innlendi þjónustugeirinn er sá hluti hagkerfisins sem býður upp á mest tækifæri til aukinnar framleiðni.

Rit Viðskiptaþings 2016 – *Héraðsmót eða heimsleikar?* – fjallar um áskoranir og tækifæri innlenda þjónustugeirans. Þetta er stærsti hluti hagkerfisins þegar horft er til hlutdeildar í vinnuafli og landsframleiðslu. Frammistaða þessara atvinnugreina stýrir því miklu um samkeppnisstöðu hagkerfisins.

Um fjöllum skýrslunnar er afmörkuð við innlent rekstrarumhverfi. Viðskiptaráð er engu að síður meðvitað um þá staðreynd að til lengri tíma eru rannsóknir og ný-

sköpun mikilvægastu drifkraftur framleiðni. Þannig mega fínstillingar á fyrirkomulagi markaða sín lítils í samanburði við áhrif stórra tækni- og upplýsingabyltinga. Þrátt fyrir að Ísland verði seint á meðal þeirra þjóða sem helst knýja alþjóðlegar tækniframfarir getur framlag okkar reynst verðmætt á ýmsum sviðum, einkum þar sem sérþekkingin er orðinn hvað mest. Jafnframt skiptir sköpum fyrir framleiðni hérlendis er að Íslendingar tileinki sér alþjóðlegar tækninýjungar hratt og örugglega. Til að svo megi vera þurfum við að hlúa vel að menntakerfinu, einkum háskólastiginu. Viðskiptaráð hefur alla tíð lagt lóð sín á þær vogarskálar og við horfum með stolti til starfsemi Háskólans í Reykjavík og Verzlunarskóla Íslands.

Það er von Viðskiptaráðs að útgáfan geri sem flestum kleift að ræða áskoranir og tækifæri innlendra fyrirtækja með skipulögðum og upplýstum hætti. Umbætur á rekstrarumgjörð þeirra, einkum hvað varðar regluverk og samkeppnisumhverfi, hafa setið á hakanum undanfarinn áratug. Það er því til mikils að vinna fyrir atvinnulíf og neytendur með umbótum á þessu sviði.

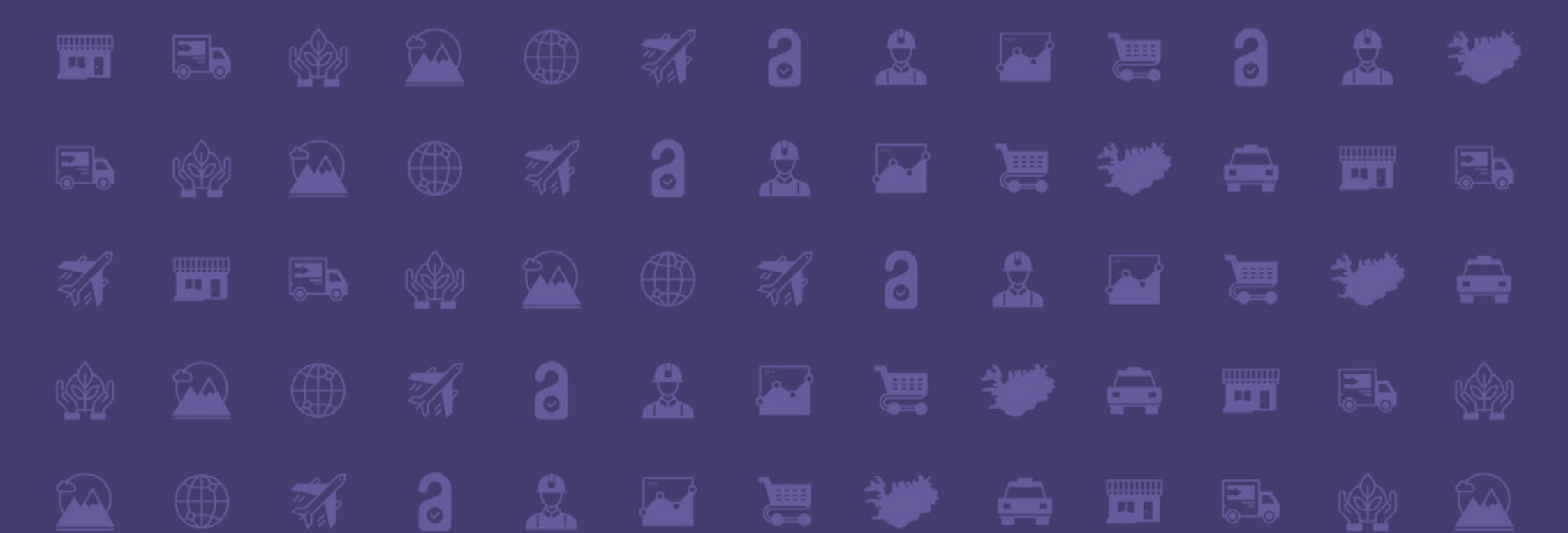


**HREGGVIÐUR  
JÓNSSON**  
Formaður  
Viðskiptaráðs Íslands



**FROSTI ÓLAFSSON**  
Framkvæmdastjóri  
Viðskiptaráðs Íslands





1. kafli

---

# INNLENDI ÞJÓNUSTUGEIRINN Í HNOTSKURN

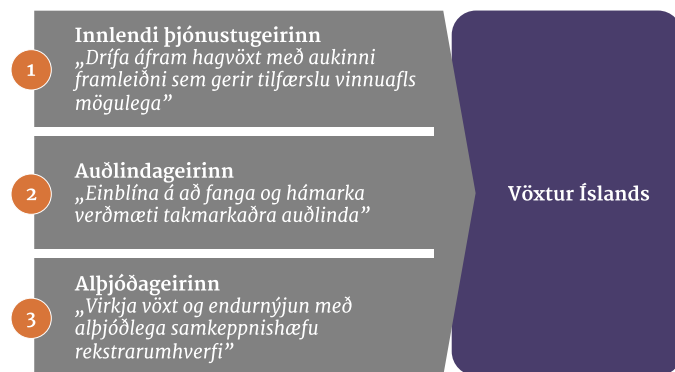
---

UNDIR INNLENDAN  
ÞJÓNUSTUGEIRANN  
HEYRIR ALLUR  
STAÐBUNDINN  
REKSTUR SEM  
ÞJÓNUSTAR  
INNLENDAN MARKAÐ

Skilgreiningu innlenda þjónustugeirans má rekja til skýrslu alþjóðlega ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey & Company, Charting a Growth Path for Iceland, sem var gefin út haustið 2012. Í skýrslunni var hagkerfinu skipt í þrjá hluta; innlenda þjónustugeirann, auðlindageirann og alþjóðageirann (mynd 1.1). Tilgangur uppskiptingarinnar var að draga fram heildstæða efnahagsstefnu sem byggði á ólíkum markmiðum hvers og eins þessara þriggja geira. Öll markmiðin stefna þó í sömu átt, þ.e. að aukinni framleiðni og langtímajafnvægi þjóðarþúskaþarins.

Mynd 1.1

McKinsey & Company mótaði uppskiptingu og markmið fyrir íslenskt hagkerfi í Íslandsskýrslu sinni



Heimild: McKinsey & Company (2012); þýðing Viðskiptaráðs Íslands

Vorið 2013 tók verkefnisstjórn Samráðsvettvangs um aukna hagsæld saman tæplega 40 tillögur að kerfisbreytingum sem byggðu á McKinsey skýrslunni. Tillögurnar spönnuðu hagkerfið í heild og miðuðu að aukinni fram-

leiðni og efnahagslegum stöðugleika. Þar var innlenda þjónustugeiranum gerð ítarlegri skil og tillögur lagðar fram um leiðir til að auka framleiðni í geiranum. Í þessu riti er fjallað nánar um þann hluta tillagnanna sem snúa að innlenda þjónustugeiranum.

## Hvaða atvinnugreinar falla undir innlenda þjónustugeirann?

Undir innlenda þjónustugeirann heyrir allur staðbundinn rekstur sem þjónustur innlendan markað. Í þennan flokk fellur fjölbreyttur hópur stórra atvinnugreina (mynd 1.2); smásala, heildsala, byggingarstarfsemi, fjármálaþjónusta, fjarskiptaþjónusta, fasteignaumsýsla og fjölmiðlun. Þá tilheyra ýmsar atvinnugreinar að stórum hluta flokknum, s.s. sérfræðiráðgjöf af ýmsu tagi, veitingaþjónusta, innlend afþreying, flutningastarfsemi og starfsemi tengd upplýsingatækni.

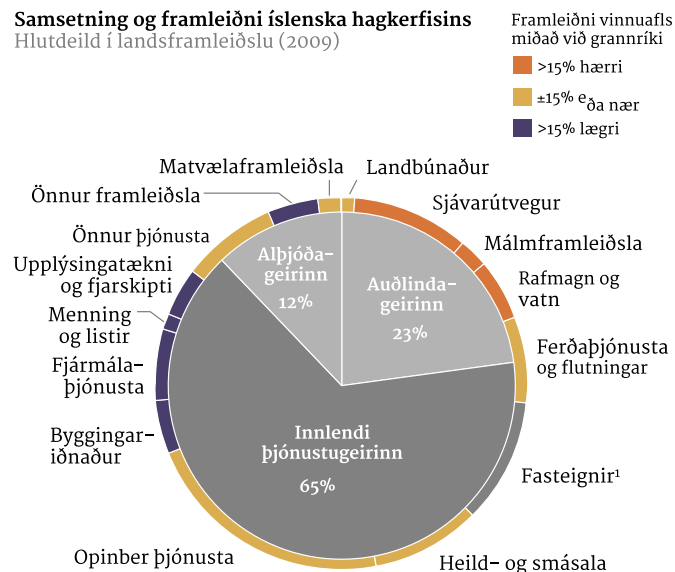
Skilgreining innlenda þjónustugeirans er síbreytileg vegna sífelldra tækninýjunga og breyttra viðskiptahátta. Þannig fer þeim þjónustugreinum sem teljast staðbundnar stöðugt fækkandi, þ.e. þær greinar þar sem nálægð við viðskiptavini er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að veita umrædda þjónustu. Að sama skapi hefur erlent samstarf og innbyrðis samþætting ýmissa atvinnugreina aukist til muna. Að lokum verður það sífellt algengara að ýmsum hlekkjum virðiskeðju innlendra þjónustufyrirtækja sé úthýst til að auka hagkvæmni. Það er því ekki hlaupið að því að draga línu í sandinn þegar kemur að því að skilgreina hvaða fyrirtæki eða atvinnugreinar starfa á alþjóðlegum fremur en innlendum samkeppnismarkaði.



Mynd 1.2

Innlendi þjónustugeirinn spannar um tvo þriðju hagkerfisins og framleiðni í flestum greinum hans er lakari en í grannríkjunum

Samsetning og framleiðni íslenska hagkerfisins  
Hlutdeild í landsframleiðslu (2009)



<sup>1</sup> Framleiðni ekki metin  
Heimild: McKinsey & Company (2012); þýðing Viðskiptaráðs Íslands

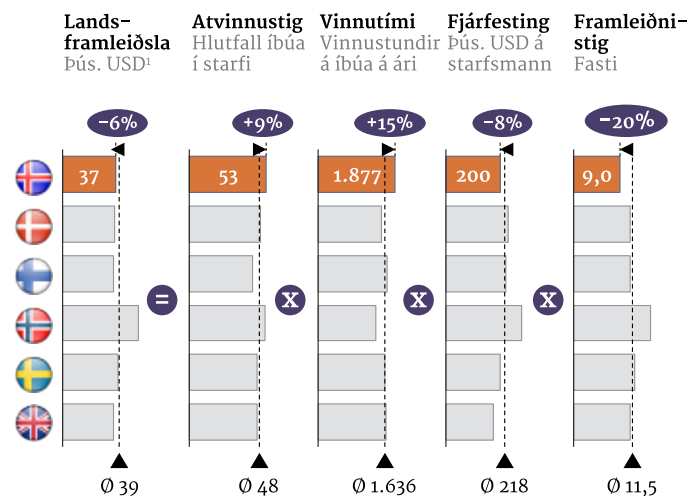
### Staða innlenda þjónustugeirans

Þó að verðmætasköpun hérlendis sé há á alþjóðavísu er framleiðnin lág miðað við í grannríkjunum (mynd 1.3). Samanburðarlöndum Íslands hefur tekist, vegna meiri framleiðni, að viðhalda svipuðu framleiðslustigi og Íslendingar þrátt fyrir að vinna talsvert færri stundir og að atvinnuþátttaka sé ekki jafngóð. Þó að fjármagn á hvern starfsmann sé nokkuð lægra hérlendis en í flestum nágrennaríkjum okkar er munurinn þar óverulegur. Stóra frávikið liggur í framleiðninni. Ef Íslendingar ynnu jafn mikið og samanburðarþjóðir okkar gera að meðaltali væri

landsframleiðsla hér á landi um fjórðungi lægri en annars samkvæmt því sem kemur fram í McKinsey skýrslunni.

Mynd 1.3

Lág framleiðni er helsti veikleiki íslensks efnahagslífs samanborið við grannríkin



<sup>1</sup> Kaupmáttarleiðrétt landsframleiðsla á mann (2010)  
Heimild: McKinsey & Company

Lág heildarframleiðni þýðir ekki allir þrír hlutar hagkerfisins standi illa. Til að mynda var framleiðni vinnuafli í auðlinda-geiranum árið 2009, sem gögnin í skýrslu McKinsey miða við, tæplega 50% hærri en í nágrennalöndunum. Frammistaða alþjóða-geirans og innlenda þjónustugeirans stóð hins vegar sömu löndum að baki. Ástandið í innlenda þjónustugeiranum virðist jafnframt fremur hafa versnað en hlutdeild hans í landsframleiðslu lækkaði úr um 62% í um 60% frá 2009 til 2013 á meðan fjöldi starfandi fólks í geiranum hélst óbreyttur.<sup>1</sup>

**1.** Bráðabirgðaútreikningar Viðskiptaráðs byggt á gögnum frá Hagstofu Íslands.

VANDI INNLEND  
ÞJÓNUSTUGEIRANS  
FELST ÞVÍ FYRST  
OG FREMST Í  
HLUTFALLSLEGA  
LÁGRI FRAMLEIÐNI  
VINNUAFLS, Þ.E.  
HVER VINNANDI  
EINSTAKLINGUR  
INNAN HANS SKAPAR  
OF LÍTIL VERÐMÆTI

Vandi innlenda þjónustugeirans felst því fyrst og fremst í hlutfallslega lágri framleiðni vinnuafls, þ.e. hver vinnandi einstaklingur innan hans skapar of lítil verðmæti. Þetta á við hvort sem geirinn er borinn saman við frammistöðu sömu atvinnugreina á Norðurlöndunum eða frammistöðu útflutningsgreina á Íslandi.

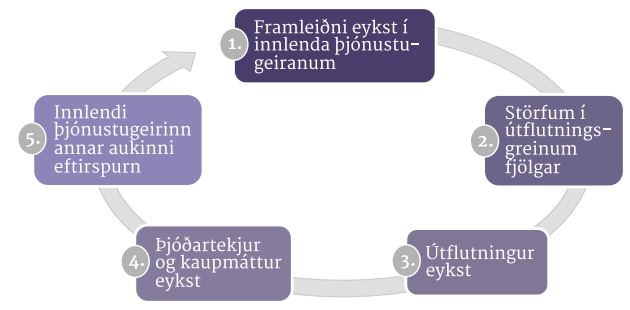
**Meginmarkmið innlenda þjónustugeirans**

Með hlutfallslega lága framleiðni vinnuafls í innlenda þjónustugeiranum í huga var lykilmarkmið hans skilgreint með eftirfarandi hætti í McKinsey skýrslunni: að skapa svigrúm fyrir tilfærslu framleiðsluþátta til útflutningsgreina í gegnum aukna framleiðni og efla þannig vaxtargetu hagkerfisins.

Þrátt fyrir að hljóma tæknileg er grunnhugmyndin einföld (mynd 1.4). Innlendi þjónustugeirinn sinnir innlendum markaði. Eftirspurn takmarkast því af kaupmætti og neyslu Íslendinga. Með því að þjóna þessari eftirspurn með hlutfallslega minna vinnuafli eykst framleiðni innlenda þjónustugeirans og samhliða gefst svigrúm til að flytja störf yfir í útflutningsgreinar. Þar sem útflutningsgreinar byggja starfsemi sína á margfalt stærri mörkuðum ætti eftirspurn ekki að vera takmarkandi þáttur. Aukin framleiðslugeta útflutningsgreina myndi því stækka heildarökuna og skapa grundvöll fyrir vaxandi kaupmætti og aukinni neyslu Íslendinga. Með þessari hringrás getur framleiðni vinnuafls aukist á öllum vígstöðvum.

Ofangreint markmið dregur saman þær tvær leiðir sem í boði eru til að auka heildarframleiðni hagkerfisins. Annars vegar er hægt að auka framleiðni innan hvers og eins geira

Mynd 1.4  
Aukin framleiðni í innlenda þjónustugeiranum skapar jákvæða hringrás með því að leiða til fjölgunar starfa í útflutningsgreinum



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

með sértækum og almennum aðgerðum. Hins vegar er hægt að stuðla að breyttri samsetningu hagkerfisins með tilfærslu á fólki og fjármagni þannig að þær atvinnugreinar sem eru með mikla framleiðni stækki hlutfallslega meira en greinar með minni framleiðni. Með öðrum orðum að auka hlutdeild útflutningsgreina í heildarumsvifum hagkerfisins. Markmið innlenda þjónustugeirans má því setja fram með eftirfarandi hætti:

**Markmið 1: Aukin framleiðni í innlenda þjónustugeiranum**

Með hugtakinu framleiðni er átt við hversu vel framleiðsluþættir hagkerfisins nýtast. Annars vegar vinnuafl og hins vegar fjármagn. Aukin framleiðni felur því í sér að meiri verðmæti eru sköpuð án þess að fjölga þurfi vinnustundum eða leggja í auknar fjárfestingar.

Þar sem innlendi þjónustugeirinn er stór hluti hagkerfisins myndi aukin framleiðni innan hans hafa veruleg efnahagsleg áhrif. Þetta er jafnframt sá hluti hagkerfisins þar sem framleiðni er lægst og því ætti að vera talsvert svigrúm til framfara.

## Markmið 2: Framlag til aukinnar framleiðslugetu útflutningsgreina

Ef færri hendur vinna sama verk losnar um vinnuafli innan þjónustugeirans. Samkvæmt mati McKinsey & Company, sem byggði á hagtolum ársins 2009, hefði verið unnt að losa 13.000 störf innan geirans með því að ná framleiðni til jafns við sömu atvinnugreinar á Norðurlöndunum. Þessi störf væri unnt að flytja í þær atvinnugreinar sem keppa á alþjóðlegum mörkuðum, annað hvort með beinum eða óbeinum hætti.<sup>2</sup> Þá geta heilar atvinnugreinar jafnframt færst úr innlenda þjónustugeiranum yfir í alþjóðageirann með opnun markaða. Hvort tveggja skapar forsendur til aukinnar framleiðslugetu.

Framleiðniauking innlenda þjónustugeirans gæti til viðbótar skapað óbeint framlag til útflutnings í formi nýsköpunar. Þær lausnir og tækninýjungar sem myndu spretta upp innan innlenda þjónustugeirans mætti í mörgum tilfellum heimfæra á útflutningsgreinar eða jafnvel flytja út með beinum hætti. Þá er ljóst að hagkvæmari þjónusta innlendra aðila gagnvart útflutningsfyrirtækjum myndi jafnframt styrkja grundvöll þeirra til að mæta alþjóðlegri samkeppni.

## Hvað stendur framleiðni innlenda þjónustugeirans fyrir þrifum?

Megináskoranir fyrirtækja í innlenda þjónustugeiranum má draga saman í fjóra flokka (mynd 1.5). Í fyrsta lagi dregur smæð hagkerfisins úr framleiðni á margvíslegan máta. Í öðru lagi dregur efnahagslegur óstöðugleiki úr möguleikum fyrirtækja til að auka hagkvæmni í rekstri. Í þriðja lagi er lagaumgjörð fyrirtækja í innlendum rekstri ábótavant. Í fjórða lagi skapar opinber rekstur ýmsar raskanir sem standa framleiðni fyrir þrifum. Margir þessara þátta hafa áhrif á rekstrarumhverfi allra íslenskra fyrirtækja en áskoranirnar brjótast þó fram með meira afgerandi hætti í innlenda þjónustugeiranum en víðast hvar annars staðar.

### Mynd 1.5

Fyrirtæki í innlendri þjónustu glíma við fjórar megináskoranir þegar kemur að því að auka framleiðni

Áskorun	Lýsing
1 Smæð hagkerfisins	▪ Smæð markaða gerir fyrirtækjum erfitt fyrir að ná fram stærðarhagkvæmni og gerir opinbera þjónustu kostnaðarsamari en ella
2 Efnahagsumhverfi	▪ Óstöðugleiki í efnahagsmálum dregur úr stöðugleika í rekstri og torveldir bæði fjárfestingar og fínþússun
3 Viðskipta-hindranir	▪ Hindranir á alþjóðlegri samkeppni, óskilvirk skattheimta og opinber rekstur á mörkuðum gerir atvinnustarfsemi óhagkvæmari
4 Laga- og stofnanaumgjörð	▪ Íþyngjandi leikreglur, óskilvirkt stofnanaumhverfi og vinnubrögð stjórnsýslu skapa soun í formi óþarfs kostnaðar

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

## 2.

Atvinnugreinar keppa með beinum hætti á alþjóðlegum mörkuðum ef vörum og þjónustu þeirra er beint á erlenda markaði. Atvinnugreinar keppa með óbeinum hætti ef samkeppnin snýr að vörum og þjónustu sem nú eru fluttar inn til landsins.

SMÆÐIN ER LÍKLEGA  
SÁ ÞÁTTUR SEM  
SKER SIG MEST ÚR  
ÞEGAR ÍSLENSKA  
HAGKERFIÐ ER  
SETT Í ALÞJÓÐLEGT  
SAMHENGI

## 1. Smæð hagkerfisins

Við mótun lausna við lágri framleiðni er mikilvægt að draga lærdóm af reynslu annarra þjóða samhliða því að horfa til sérkenna íslenska hagkerfisins. Smæðin er líklega sá þáttur sem sker sig mest úr þegar íslenska hagkerfið er sett í alþjóðlegt samhengi. Hún er jafnframt undirrót margra áskorana sem innlendi þjónustugeirinn glímir við.

Augljósasta áskorunin sem smæðin skapar er takmörkun á stærðarhagkvæmni (e. economies of scale). Í mörgum atvinnugreinum er hægt að draga verulega úr framleiðslukostnaði hvernar einingar með fjárfestingu í tækjabúnaði, innviðum og kerfum (mynd 1.6). Eftir því sem markaðir stækka aukast líkurnar á því að slíkar fjárfestingar borgi sig og sköpuð verðmæti á hvert stöðugildi aukast.

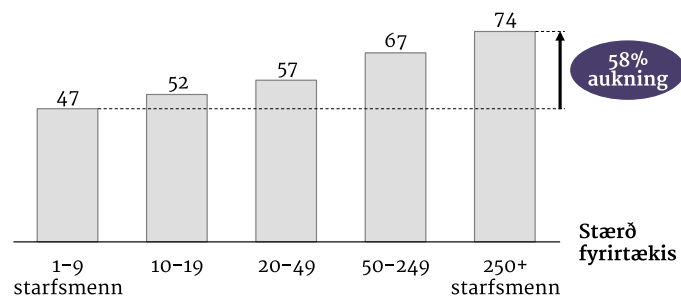
Stærð fyrirtækja takmarkast ekki aðeins af stærð íslenska markaðarins, heldur einnig af hámarki markaðshlut-

Mynd 1.6

Framleiðni fyrirtækja vex eftir því sem þau eru stærri

### Framleiðni vinnuafis

Virðisauki á hvert stöðugildi, meðaltal OECD ríkja (þús. USD, 2010)



Heimild: OECD

deildar út frá samkeppnissjónarmiðum. Þannig skilar samþjöppun á markaði ávinningi fyrir neytendur svo framarlega sem virk samkeppni sé enn til staðar. Áskorun íslenskra stjórnvalda í þessu samhengi felst í því að tryggja rétt jafnvægi á milli stærðarhagkvæmni og virkrar samkeppni.

Þá er jafnframt ljóst að smæð hagkerfisins skapar ýmsar aðrar óbeinar áskoranir. Efnahagslegur óstöðugleiki, óhagfelld laga- og stofnanaumgjörð fyrirtækja í innlendum rekstri og raskanir vegna opinbers rekstrar eru allt vandamál sem eiga að hluta til rætur að rekja til smæðarinnar. Með þetta í huga verða tekin sértæk dæmi um smæðaráskoranir í meginköflum ritsins, fremur en að fjallað sé með ítarlegum hætti um allar hliðar smæðarvandans í einum kafla.

## 2. Efnahagslegur óstöðugleiki

Íslensk fyrirtæki búa við miklar efnahagssveiflur í alþjóðlegum samanburði. Sveiflurnar draga úr getu innlendra fyrirtækja til að móta langtímaáætlanir, byggja upp sérhæft vinnuafli og fjárfesta í tækjum sem auka rekstrarhagkvæmni.

Óstöðugleiki er vandamál fyrir alla aðila hagkerfisins. Áhrifin eru þó sérstaklega kröftug á innlend þjónustufyrirtæki þar sem afkoma þeirra helst fast í hendur við helstu hagvísu innanlands. Þannig hafa sveiflur í eftirspurn, vaxtastigi og verðlagi meiri áhrif á fyrirtæki í innlendra starfsemi en útflutningsstarfsemi. Smæð hagkerfisins ýtir enn frekar undir sveiflurnar og gerir þær erfiðari viðureignar.

Aukin framleiðni gengur út á fínstillingar. Að kreista fram aukna hagkvæmni í rekstri með öllum tiltækum leiðum. Þegar jafnvægi ríkir sjaldnast lengur en nokkra mánuði í senn er erfitt fyrir innlend fyrirtæki að að einbeita sér að slíkum fínstillingum. Á meðan hagsveiflan helst ýktari en í öðrum þróuðum ríkjum mun framleiðni því alltaf standa höllum fæti, einkum í innlenda þjónustugeiranum.

### 3. Viðskiptahindranir

Framleiðni í þjónustugeiranum er ábótavant, hvort sem horft er til þess hluta hans sem hið opinbera hefur umsjón með eða einkaaðilar. Í riti Viðskiptaþings 2015, *Hið opinbera: Tími til breytinga*, var fjallað um tækifæri til aukinnar framleiðni hjá hinu opinbera. Áhrif af þeirri rekstrarumgjörð sem hið opinbera skapar geiranum eru hins vegar ekki síður mikilvæg. Afnám hvers konar viðskiptahindrana ætti því að vera ofarlega á forgangslista stjórnvalda þegar kemur að aukinni framleiðni. Þar vega þyngst þrjú atriði: (1) að draga úr hindrunum á alþjóðlegri samkeppni, (2) draga úr óhagkvæmri skattheimtu og (3) lágmarka samkeppnisraskanir sem starfsemi hins opinbera skapar á innlendum þjónustumarkaði.

#### 3.1. Hindranir á alþjóðlegri samkeppni

Stjórnvöld hindra í dag krafta alþjóðlegrar samkeppni frá því að verka að fullu í innlenda þjónustugeiranum. Má þar helst nefna innflutningstolla sem veikja samkeppnisstöðu erlendra framleiðenda og draga þannig úr því aðhaldi sem innlendir framleiðendur búa við. Einnig eru til staðar hindranir á erlendri fjárfestingu sem draga einnig úr samkeppni.

#### 3.2. Óhagkvæm skattheimta

Til að fjármagna opinberan rekstur leggja stjórnvöld skatta á laun, neyslu, fjármagn og auðlindir. Allir skattar skapa röskun af einhverju tagi en þó í mismiklum mæli. Það er mikilvægt að stjórnvöld hafi þessi áhrif í huga þegar þau móta skattastefnu sína enda geta áhrif skattlagningar á framleiðni verið umtalsverð. Í þessu riti eru tekin þrjú dæmi um skattheimtu sem hefur hvað neikvæðust áhrif á framleiðni innlenda þjónustugeirans:<sup>3</sup>

**Neysluskattar:** Fyrirkomulag neysluskatta hefur tekið jákvæðum breytingum á síðustu árum. Þetta er mikilvægt enda skapar flækjustig og innbyrðis ósamræmi ýmis konar vandamál. Kostnaður við kerfið verður hærri en ella, neysla flyst frekar úr landi, gagnsæi fyrir neytendur minnkar og undanskot aukast. Þetta hefur allt bein og óbein áhrif á framleiðni. Það er því mikilvægt að stjórnvöld haldi áfram á þeirri vegferð sem þegar er hafin.

**Stimpilgjöld:** Með stimpilgjöldum er lagður kostnaður á viðskipti án beinnar tengingar við þann virðisauka sem af þeim hlýst. Stimpilgjöld geta þannig verið þrándur í Götu hreyfanleika fastafjármuna og torvelað hagkvæma nýtingu þeirra. Talsverðar breytingar hafa átt sér stað á stimpilgjöldum undanfarin ár, en þó er ljóst að núverandi fyrirkomulag er ekki til þess fallið að hámarka framleiðni. Heppilegast væri að afnema stimpilgjöld með öllu.

**Fasteignaskattar:** Misræmi í skattheimtu fasteigna eftir nýtingu húsnæðis skapar óhagkvæma hvata í

### 3.

Fjallað er um fleiri hliðar skattkerfisins í áðurnefndu riti Viðskiptaþings 2015, *Hið opinbera: Tími til breytinga*

athöfnum einstaklinga. Þá veldur sú stað reynd að hátt hlutfall fasteignaskatts leggst á byggingar en ekki landsvæði því að fjárfesting í húsnæði verður bæði minni og þjóðhagslega óhagkvæmari en ella. Stjórnvöld ættu að samræma skattheimtu á ólíkar tegundir húsnæðis og leggja fasteignaskatta á landsvæði í stað þeirra fjárfestinga sem ráðist er í.

### 3.3 Samkeppnisraskanir hins opinbera

Samkeppni er á meðal mikilvægust drifkrafta framleiðni. Rekstur og íhlutun hins opinbera hefur víða neikvæð áhrif á þessa krafta. Þetta á einkum við um starfsemi fyrirtækja á innlendum þjónustumarkaði. Skipta má þessum röskunum í þrjá flokka:

**Bein samkeppni:** Í mörgum tilfellum hafa ríki og sveitarfélög ákveðið að viðhalda starfsemi í opinberum rekstri þrátt fyrir að einkaaðilar hafi sýnt fram á getu sína til að standa undir umræddri þjónustu. Dæmi um þetta eru Ríkisútvarpið, Íslandspóstur og Sorpa. Þá stefnir í að ríkið eignist meirihluta bankakerfisins í kjölfar stöðugleikaframlags þrotabúa gömlu bankaanna. Brýnt er að hið opinbera dragi sig úr beinni samkeppni við einkaaðila á umræddum mörkuðum.

**Óbein samkeppni:** Ýmis dæmi eru um óbeina samkeppni hins opinbera við einkaaðila. Sem dæmi keppa Fasteignir ríkisins með óbeinum hætti við fasteignafélög í einkaeigu og opinberar stofnanir eiga það til að færa sig inn á mið einkaaðila. Það sem skiptir sköpum í þessum tilfellum er að gagnsæi ríki um samkeppnisgrundvöll umræddra markaða.

Skýrasta dæmið um óbeina samkeppni þar sem keppt er á ójöfnum grundvelli er komuverzlun Fríhafnarinnar.

**Ríkiseinokun:** Hið opinbera hefur látið af einokun á fjölda sviða undanfarna áratugi. Undantekningarlaust hefur það skilað neytendum miklum ábata. Enn sem komið er hafa stjórnvöld ekki séð ástæðu til að leggja af einkarétt hins opinbera á sölu áfengis og dreifingu pósts undir 50 grömmum.<sup>4</sup>

Stjórnvöld hafa áhrif á samkeppnismarkaði með ýmsum öðrum hætti en lýst er hér að ofan. Þar ber helst að nefna tollvernd og ríkisstyrki. Þá er ljóst að samkeppni á sviðum velferðar og menntunar er af skornum skammti. Þessi svið falla að mestu leyti undir opinbera þjónustugeirann í dag en nýta mætti krafta samkeppninnar í ríkari mæli í gegnum fjölbreyttara rekstrarform.

## 4. Óskilvirk laga- og stofnanaumgjörð

Þrátt fyrir að stór hluti þess regluverks sem íslensk fyrirtæki búa við sé sambærilegur við það sem tíðkast í nágrannaríkjunum er víða pottur brotinn í laga- og stofnanaumgjörð hér á landi. Þessi vandamál brjótast einkum fram gagnvart þeim fyrirtækjum sem byggja meginhluta starfsemi sinnar á innlendum markaði. Vel mótaðar leikreglur og markviss framfylgni þeirra eru meðal veigamestu áhrifaþátta framleiðni. Geta umbætur á þessu sviði því skilað miklum ávinningi.

Leikreglur eru settar til að auka skilvirkni markaða, leiðréttu markaðsbresti og vernda almenning og markaðs-

#### 4.

Þann 19. janúar 2016 lagði innanríkisráðuneytið fram drög að frumvarpi sem kveður á um að lagður verði niður einkaréttur ríkisins á sviði pósthjónustu.

aðila fyrir tjóni af völdum þriðja aðila. Þetta tjón getur verið af ólíku tagi, t.a.m. fjárhagstjón, heilsutjón eða umhverfistjón. Stjórnvöld koma ýmist í veg fyrir slíkt tjón á mörkuðum með því að banna tiltekna starfsemi eða takmarka hana með ýmsum hætti. Það getur verið nauðsynlegt að takmarka athafnafrelsi með þessum hætti til að draga úr áhættu og tryggja stöðugleika. Á sama tíma er mikilvægt að stíga varlega til jarðar enda geta of miklar skorður leitt til sóunar og í verstu tilfellum stöðnunar. Að lokum skiptir sköpum að framkvæmd og eftirfylgni leikreglna eigi sér stað með sem skilvirkustum hætti.

Í þessu riti verður fjallað um áskoranir og tækifæri í laga- og stofnanaumgjörð fyrirtækja í þremur hlutum:

**Mótun leikreglna:** Til að hámarka tækifæri til aukinnar framleiðni þarf að móta leikreglur með þeim hætti að áhætta af hegðun markaðsaðila sé lág-mörkuð með sem minnstum tilkostnaði. Þar er átt við bæði beinan og óbeinan kostnað sem fylgir þeim takmörkunum á starfsemi sem regluverk kveður á um. Íþyngjandi leikreglur bitna jafnan harðast á neytendum og minni fyrirtækjum og því ætti að vera breið sátt um að ekki sé gengið lengra í reglubyrði en þörf krefur.

**Verklag stjórnslu og stofnana:** Það er ekki síður mikilvægt hvernig leikreglum er fylgt eftir heldur en hverjum er ætlað að fylgja þeim eftir. Skilvirkni og innbyrðis samræmi í verklagi hafa mikið að segja um þann kostnað sem af reglusetningu hlýst. Ógerlegt er að skrifa lög og reglugerðir með þeim hætti að ekki

komi upp vafaatriði sem krefjast túlkunar. Undir slíkum kringumstæðum er nauðsynlegt að traust ríki gagnvart verklagi stjórnslu og stofnana og framkvæmd þeirra sé með þeim hætti að unnt sé að ná hagfeldri niðurstöðu með lágmarkstilkostnaði.

**Stofnanaumhverfi:** Til að tryggja framkvæmd eftir gildandi leikreglum er mikilvægt að hafa skilvirkt og hagkvæmt stofnanaumhverfi. Hár rekstrarkostnaður eftirlitsstofnana, tvístruð verkaskipting og skörun verkefna eru allt áskoranir sem skapa beinan og óbeinan kostnað fyrir neytendur og atvinnulífið. Koma má í veg fyrir slíka sóun með ýmsum aðgerðum.

Í öllum ofangreindum liðum má rekja hluta þeirra áskorana sem við er að glíma til smæðar íslenska hagkerfisins. Regluverk er gjarnan sérsniðið að íslenskum aðstæðum án þess að fyrir því séu fullgild rök. Hagkvæmni og gæði stofnana eru minni en ella þar sem færri markaðsaðilar standa undir rekstri þeirra. Að lokum virðist smæðin ýta undir tortryggni í samskiptum atvinnulífs og ýmissa stofnana. Nánar er fjallað um þessa þætti innan hvers kafla.

Þrátt fyrir að í þessu riti sé fyrst og fremst fjallað um laga- og stofnanaumgjörð innlenda þjónustugeirans snerta mörg af sömu viðfangsefnum atvinnulífið í heild. Umbætur á þessu sviði væru því ótvírætt til þess fallnar að auka framleiðni þvert á hagkerfið.

---

**LEIKREGLUR ERU  
SETTAR TIL AÐ  
AUKA SKILVIRKNI  
MARKAÐA, LEIÐRÉTTA  
MARKAÐSBRESTI OG  
VERNDA ALMENNING  
OG MARKAÐSAÐILA  
FYRIR TJÓNI AF  
VÖLDUM ÞRIÐJA  
AÐILA**

---







2. kafli

**EFNAHAGSLEGUR  
STÖÐUGLEIKI**

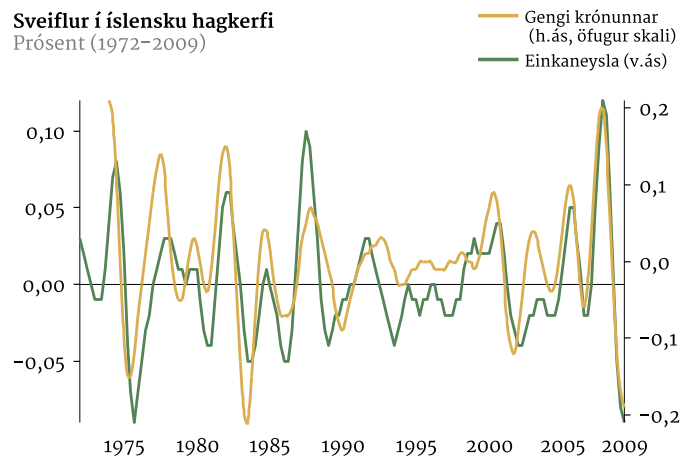


## ENDURBÆTUR Á HAGSTJÓRN ERU GRUNDFALLARFORS- ENDA AUKINNAR FRAMLEIÐNI HÉR- LENDIS.

Íslensk fyrirtæki búa við miklar efnahagsveiflur í alþjóðlegum samanburði. Þótt ákveðinn breytileiki sé nauðsynlegur heilbrigðri atvinnustarfsemi er óstöðugleikinn of mikill hérlandis. Hann dregur úr getu innlendra fyrirtækja til að móta langtímaáætlanir, byggja upp sérhæfingu og fjárfesta í tækjum og mannauði til að auka rekstrarhagkvæmni. Lága framleiðni á Íslandi má að stórum hluta rekja til þessara áskorana. Endurbætur á hagstjórn eru því grundvallarforsenda aukinnar framleiðni hérlandis.

### Mynd 2.1

Efnahagsveiflur eru miklar og tíðar hérlandis



Heimild: Seðlabanki Íslands (Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum, 2012)

### Íslenska hagsveiflan meiri en annars staðar

Tíðar sveiflur á gengi krónunnar hafa ætíð skapað áskoranir í rekstri íslenskra fyrirtækja (mynd 2.1). Fyrir þau fyrirtæki

sem starfa eingöngu á innlendum þjónustumarkaði magnast vandinn enn frekar vegna sterkrar fylgni á milli einkaneyslu og gengis krónunnar.

Þessar gengissveiflur eru talsvert meiri en í öðrum þróuðum ríkjum. Í samanburði fimmtán iðnríkja eru bæði verðlags- og hagvaxtarsveiflur hérlandis þær mestu (mynd 2.2). Þar gildir einu hvort horft er til tímabilsins fyrir tilkomu EES-samningsins, þegar fastgengisstefna og

### Mynd 2.2

Sveiflurnar eru miklar samanborið við önnur iðnríki óháð tímabili

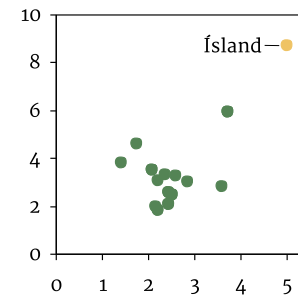
### Efnahagslegar sveiflur í fimmtán iðnríkjum<sup>1</sup>

#### Fyrir EES-samning

1980–1993

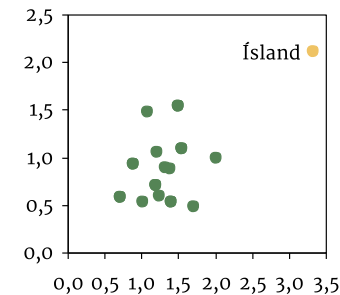
#### Sveiflur í verðlagi

Staðalfrávik, prósent



#### Eftir EES-samning

1994–2007



**Sveiflur í hagvexti**  
Staðalfrávik, prósent

<sup>1</sup> Auk Íslands eru ríkin Ástralía, Bandaríkin, Bretland, Danmörk, Finnland, Frakkland, Ítalía, Kanada, Noregur, Nýja-Sjáland, Spánn, Sviss, Svíþjóð og Þýskaland

Heimildir: Seðlabanki Íslands (Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum, 2012); Viðskiptaráð Íslands

fjármagnshöft voru enn við lýði, eða eftir gildistöku hans, þegar fjármagnsflutningar voru gefnir frjálsir og krónan sett á flot í kjölfarið. Fyrirkomulag peningamála á Íslandi er því ekki kjarnaorsök sveiflnanna.

### Breytileiki er góður í hófi

Breytileiki er hluti af heilbrigðu markaðshagkerfi og óhjákvæmilegur fylgifiskur framleiðniaukningar. Þannig batna lífskjör oft og tíðum í kjölfar breytingatíma þegar ný tækni eða aðferðir ryðja sér til rúms, sem raska jafnvægi markaða tímabundið. Slíkar breytingar eru gjarnan kallaðar *skapandi eyðilegging* (e. creative destruction). Nafngiftin felur í sér að nýsköpun og breytingar eyðileggi markaði sem hafi verið til staðar og skapi þess í stað nýtt og hagkvæmara fyrirkomulag.

Hagsveiflur eru aftur á móti drifnar af öðrum kröftum. Væntingar markaðsaðila, almennt lánaaðgengi, stefna í ríkisfjármálum og tímasetningar stórframkvæmda ráða þar miklu. Mikill óstöðugleiki getur aukið óvissu, dregið úr bæði fjárfestingum og langtímahagvexti, og þannig dregið úr lífskjörum.<sup>5</sup> Áskorun stjórnvalda felst í að tryggja efnahagslegan stöðugleika án þess að skerða athafnafrelsi þeirra sem skapa ný verðmæti um of. Íþyngjandi reglur sem ætlað er að leiða til stöðugleika geta hæglega leitt til stöðnunar þess í stað. Þá er betur heima setið en af stað farið.

### Vinnuafli á ferð og flugi

Hreyfanleiki vinnuafli á milli atvinnugreina er mikilvægur hluti af aðlögunarhæfni hagkerfa. Gengishreyfingar eru stærsti drifkraftur þessa hreyfanleika hérlendis vegna

fylgni á milli styrks krónunnar og innlendrar eftirspurnar. Sterk króna styður við innlenda eftirspurn og eflir innlendar þjónustugreinar<sup>6</sup> en veik króna eykur samkeppnishæfni útflutningsgreina og dregur úr innlendri eftirspurn. Of miklar sveiflur eru þó skaðlegar og koma í veg fyrir að vinnuafli nýtist með sem bestum hætti til lengri tíma.

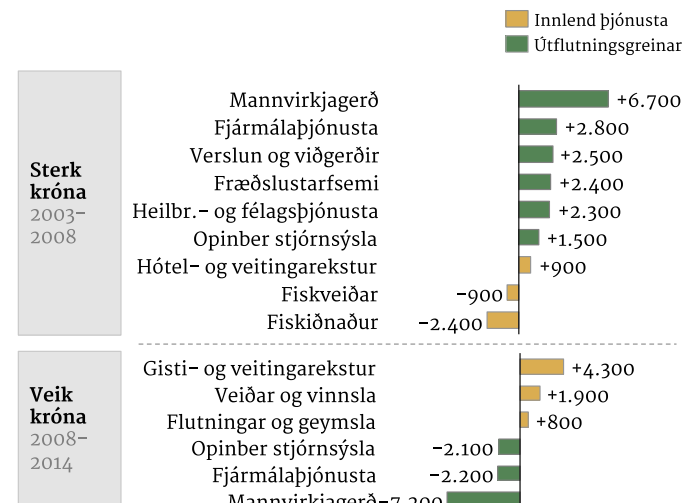
Þetta sést vel þegar litið er á þróun vinnumarkaðar síðasta áratuginn (mynd 2.3). Þegar krónan var sterk á árunum 2003 til 2008 færðust um 20.000 störf í innlendar þjónustugreinar, að hluta til á kostnað útflutningsgreina.

#### Mynd 2.3

Þegar krónan er sterk flyst vinnuafli yfir í innlendar þjónustugreinar – en þróunin snýst við í kjölfar gengisfalls

#### Fjöldi starfandi

Breyting á fjölda starfandi í nokkrum atvinnugreinum



Heimildir: Efnahagsvið Samtaka atvinnulífsins; Viðskiptaráð Íslands

#### 5.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (September 2015): "How the IMF Promotes Global Economic Stability". Slóð: <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/globstab.htm>

#### 6.

Með innlendum þjónustugreinum er átt við þá starfsemi sem skapar verðmæti einungis fyrir innlendan markað. Þar má til dæmis nefna byggingariðnað, verslunar- og viðgerðarþjónustu, fjármálastarfsemi, fasteignaviðskipti, fjarskiptaþjónustu (að stærstum hluta) og menningar- og íþróttastarfsemi.

Í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar og gengisfalls íslensku krónunnar snerist þessi þróun hins vegar við með skörpum hætti. Þá fjölgaði störfum í útflutningsgreinum um ríflega 7.000 á sama tíma og störfum í innlendri þjónustu fækkaði um 13.000. Jafn öfgafullar tilfærslur á vinnuafli vegna gengisbreytinga og hér um ræðir eru ekki æskilegar ef markmiðið er að efla framleiðni.

Þegar stöðugt þarf að fjölga eða fækka starfsfólki næst minni festa, sérhæfing starfsfólks verður minni og meiri kostnaður fer í ráðningar, þjálfun starfsfólks og uppsagnir en ella. Síðbreytileg samkeppnisskilyrði koma í veg fyrir að fyrirtæki og atvinnugreinar nái stöðugleika í rekstri og allt kemur þetta niður á framleiðni fyrirtækja til lengri tíma.

Í áðurnefndri skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey & Company kom fram að framleiðni vinnuafls í innlenda þjónustugeiranum sé hlutfallslega verri en í öðrum hlutum hagkerfisins.<sup>7</sup> Þar ræður umgjörð geirans og smæð hagkerfisins miklu en ljóst er að ofangreind tilfærsla vinnuafls gerði illt verra. Samanburðarár skýrslunnar er 2009 og á þeim tíma höfðu atvinnugreinar þjónustugeirans þanist hratt út á undangengnum árum. Kraftmikill samdráttur í eftirspurn í kjölfar fjármálakreppunnar leiddi til vanýtingar á vinnuafli langt umfram það sem búast mætti við í stöðugra hagkerfi. Þannig glímdu innlendi þjónustugeirinn við tvöfalt óhagræði á sama tíma: vannýtt vinnuafl og óhagfellda umgjörð vegna smæðar og regluverks. Hvort tveggja vegur harkalega að framleiðni vinnuafls.

## 7.

McKinsey & Company (2012), „Charting a Growth Path For Iceland“. Slóð: <http://www.forsaetisraduneyti.is/samradsvettvangur/gagn/skyrsla-mckinsey-charting-a-growth-path-for-iceland>

## Fjárfestingar verða óhagkvæmari

Efnahagslegum óstöðugleika fylgja jafnframt miklar sveiflur í fjárfestingarstigi (mynd 2.4). Þannig má sjá fjárfestingu í atvinnulífi aukast umtalsvert á sama tíma og gjaldmiðillinn styrkist og uppgangur ríkir í efnahagslífinu, en verulegan samdrátt á öðrum tímum. Svo miklar sveiflur benda til offjárfestingar á uppgangstímum en undirfjárfestingar þegar harðnar á dalnum. Of miklar sveiflur geta þannig raskað verðmætasköpun með því að leiða til of- eða undirfjárfestingar eftir því hver staða þjóðarbúsins er með hliðsjón af hag sveiflunni.

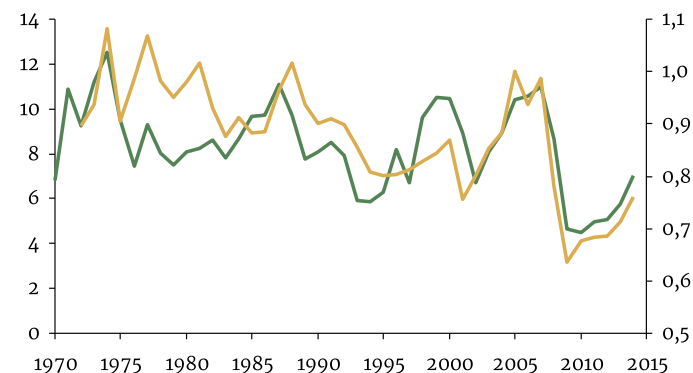
### Mynd 2.4

Breytingum á styrk krónunnar fylgja tilsvareandi sveiflur í fjárfestingu

#### Fjárfestingarstig og styrkur krónunnar

Hlutfall af VLF (v.ás) / vísitala (h.ás)

— Fjárfesting atvinnulífs (v.ás)<sup>1</sup>  
— Raungengi (h.ás)



<sup>1</sup> Fjárfestingar í skipum og flugvélum ásamt fjárfestingum í áliðnaði eru frádragnar til að endurspeglar betur almennt fjárfestingarstig í atvinnulífinu

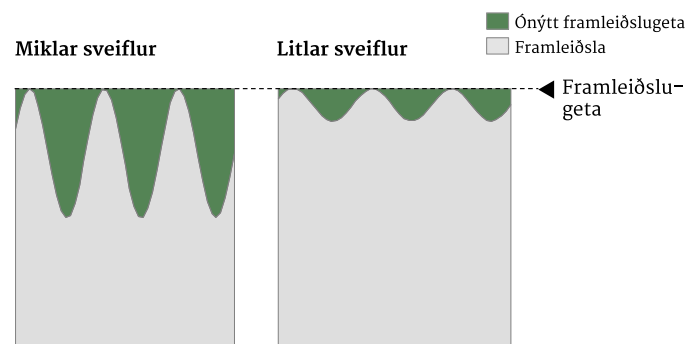
Heimildir: Seðlabanki Íslands (Þjóðhagslíkan, 2015); Viðskiptaráð Íslands

Þær fjárfestingar sem ráðist er í verða jafnframt óhagkvæmari þegar sveiflur eru meiri (mynd 2.5). Fjárfesti fyrir- tæki til dæmis í nýjum búnaði eða aðstöðu til að framleiða meira af vörum eða sinna þjónustu í auknum mæli nýtist sú fjárfesting verr eftir því sem niðursveiflurnar eru fleiri. Óstöðugleiki dregur því úr framleiðni þar sem hann leiðir til verri nýtingar þeirra fjárfestinga sem fyrirtæki ráðast í vegna lægri framleiðslugetu í hagkerfinu.

### Mynd 2.5

Aukin hagsveifla hefur neikvæð áhrif á fjárfestingu þar sem hún nýtist verr í efnahagslögðum

#### Nýting fjárfestingar í ólíkum efnahagsaðstæðum



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Að lokum skapar óstöðugleikinn sams konar tilfærslu- vanda í fjárfestingum og lýst var að hér að ofan í tengslum við vinnuafli. Vandinn er jafnvel enn stærri í því samhengi þar sem erfiðara er að færa fjármagn en vinnuafli, þ.e.a.s. uppbygging fastafjármuna tekur lengri tíma en manna- ráðningar. Þannig fjárfesta tiltekna atvinnugreinar of lítið þegar rekstraraðstæður eru óhagfelldar og ná ekki

að fullnýta þau tækifæri sem í boði eru. Á sama tíma eiga tímabundnar offjárfestingar sér stað innan þeirra atvinnugreina þar sem rekstraraðstæður eru góðar sem leiðir til þess að fjármagn nýtist illa þegar sverfur að. Minni efnahagssveiflur myndu leiða til aukins stöðugleika í innbyrðis skiptingu fjárfestinga á milli atvinnugreina. Slíkt myndi draga úr vannýttu fjármagni og stuðla að herra fjárfestingarstigi til lengri tíma.

## 8.

Bent hefur verið á að vísitalan ætti að vigta atvinnuleysi þyngra en verðbólgu þar sem það sé skaðlegra samfélaginu. Í grein frá 2001 er gerð tilraun til að meta þessar vigtir. Niðurstaðan var að 1% hærri atvinnuleysi var metið jafn skaðlegt og 1.7% hærri verðbólga. Sjá Di Tella o.fl. (2001), „*Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness*“

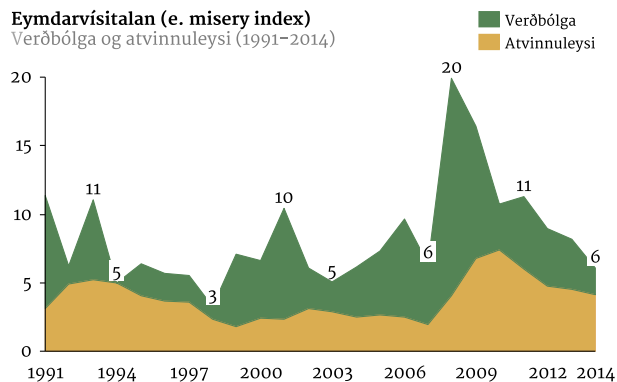
## Gengissveiflur birtingarmynd frekar en orsök

Þótt sveiflur á gengi krónunnar séu ein skýrasta birtingarmynd hins efnahagslega óstöðugleika eru þær ekki grunnorsök hans. Þannig voru hagsveiflur einnig mun meiri á Íslandi en í öðrum iðnríkjum þegar fastgengisstefnu naut við. Þá þurfti að fella gengi krónunnar reglulega þar sem ööguð hagstjórn hafði gert slíka gengisfellingu nauðsynlega til að viðhalda bæði atvinnustigi og samkeppnishæfni útflutningsgreina.

Ef Íslendingar byggju við gjaldmiðil sem væri hluti af stærra myntsæði og myndu halda hagstjórninni áfram með óbreyttum hætti yrðu birtingarmyndir

### Mynd 2.6

Miklar hagsveiflur valda sveiflum í efnahagsaðstæðum einstaklinga



Heimildir: Hagstofa Íslands; Viðskiptaráð Íslands

óstöðugleikans einfaldlega aðrar. Í stað gengisfalls í kjölfar hraðari launahækkana en annars staðar myndu efnahagslægðir þess í stað kalla á sársaukafull tímabil herra atvinnuleysis og óhagfelldrar launapróunar þegar efnahagslægðir gengju í garð.

Benda má á hina svokölluðu *eymdarvísitölu* (e. misery index) í þessu sambandi (mynd 2.6). Vísitalan er skilgreind sem samtala verðbólgu og atvinnuleysis og er ætlað að veita vísbendingu um þann sársauka sem þegar í þjóðfélagi búa við vegna skorts á skynsamlegri hagstjórn.<sup>8</sup> Á Íslandi hefur mátt rekja meirihluta eymdarvísitölunnar til verðbólgu. Væri stærra gjaldmiðill tekinn upp myndi verðbólgan væntanlega minnka en hætt er við að atvinnuleysi yrði herra í staðinn. Án breyttrar hagstjórnar er því ekki víst að eymdarvísitalan myndi lækka.

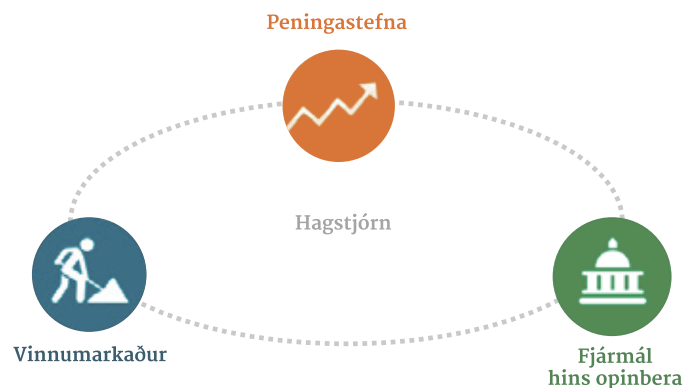
Óháð því hvaða gjaldmiðill verður við lýði hérlendis verður bætt hagstjórn því alltaf mikilvægasta viðfangsefnið í efnahagsmálum. Þannig er hægt að draga úr sársauka í formi verðbólgu eða atvinnuleysis og tryggja innendum aðilum efnahagsleg skilyrði þar sem atvinnustarfsemi fær betur þrífist og þannig bætt lífskjör.

## Bæta þarf hagstjórnina

Þegar bæði atvinnustig og fjárfestingarstig sveiflast til vegna efnahagslegs óstöðugleika og jafnvægi ríkir sjaldnast lengur en nokkra mánuði í senn er erfitt fyrir innlend fyrirtæki að einbeita sér að fínstillingum sem stuðla að aukinni framleiðni. Á meðan hagsveiflan helst ýktari en í öðrum þróuðum ríkjum mun framleiðni hér á landi því alltaf standa höllum fæti. Ef stefnan er að aukinni framleiðni þarf að draga úr efnahagslegum óstöðugleika hérlendis með því að ráðast að grunnrótum vandans: hagstjórninni. Þrír þættir mynda hana (mynd 2.7):

### Mynd 2.7

Allir þrír þættir hagstjórnar þurfa að styðja við efnahagslegan stöðugleika



**Fjármál hins opinbera:** Tekjur og útgjöld ríkis og sveitarfélaga.

**Peningastefna:** Stjórn peningamála í Seðlabanka Íslands.

**Vinnumarkaður:** Samningar launafólks á almennum og opinberum vinnumörkuðum.

Á öllum þremur sviðum eru tækifæri til framfara. Viðskiptaráð hefur ritað ítarlega um áskoranir og helstu lausnir þegar að þeim kemur. Lykilatriðin eru eftirfarandi:

## Fjármál hins opinbera

Opinber rekstur þarf að styðja við peningastefnu í að vinna gegn hagsveiflunni. Í því felst að aðhald sé aukið í opinberum rekstri þegar vel árar í efnahagsmálum. Þróunin í nýjustu fjárlögum er hins vegar í öfuga átt. Þar eru opinber útgjöld aukin á sama tíma og þensla er að myndast í efnahagslífinu.<sup>9</sup> Einnig skildu launahækkanirnar sem stjórnvöld sömdu um á síðasta ári Seðlabanka Íslands einan eftir í baráttunni við verðstöðugleika sem í kjölfarið taldi sig knúinn til að hækka stýrivexti. Taka þarf opinberan rekstur fastari tókum og eru nýsamþykkt lög um opinber fjármál því mikið framfaraskref.<sup>10</sup>

## Peningastefna

Peningastefnan ætti að styðja við stöðugleika án þess að skerða viðskiptafrelsi þannig að hún standi verðmætusköpun fyrir þrifum. Í því felst að fjármagnshöftum, sem hafa neikvæð áhrif á atvinnulífið hérlendis, verði aflétt.<sup>11</sup> Stjórnvöld hafa stigið stór skref í átt að því marki á undanförunum mánuðum. Enn á þó eftir að útfæra peningastefnu sem nær bæði markmiðum um stöðugleika og viðskiptafrelsi að því ferli loknu.

## Vinnumarkaður

Helsti veikleiki hagstjórnar á Íslandi er vinnumarkað-

### 9.

Fjallað er nánar um ný fjárlög í frétt frá 9. september 2015: „Fjárlög 2016: Auknar skatttekjur fjármagna hærri launakostnað“ (slóð: <http://vi.is/malefnastarf/frettir/fjarlog-2016/>) Ítarlega umfjöllun Viðskiptaráðs um rekstur hins opinbera má nálgast riti ráðsins (febrúar 2015): „Hid opinbera: timi til breytinga“ (slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/hid-opinbera/>)

### 10.

Umsögn Viðskiptaráðs um frumvarpið á þarsíðasta þingi má nálgast á eftirfarandi slóð: <http://www.vi.is/malefnastarf/umsagnir/frumvarptillagaumopinberfjarmal/>

### 11.

Umfjöllun Viðskiptaráðs um efnahagslega skaðsemi haftanna má nálgast í skoðun ráðsins (mars 2014). „Kosta höftin okkur 80 ma. kr. í gjaldeyriskjör á ári?“ Slóð: <http://www.vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/1656/>

urinn. Áhersla samningsaðila hefur í of miklum mæli verið á nafnlaunahækkunir fremur en kaupmáttaraukningu. Stjórnvöld brugðust hagstjórnarhlutverki sínu með samningum um ríflegar nafnlaunahækkunir til kennara og lækna í byrjun árs 2015 án þess að skýra með fullnægjandi hætti í hverju forsendur þeirra fólust. Bæta þarf vinnubrögð við samningagerð hjá hinu opinbera og samræma réttindi á almennum og opinberum vinnumarkaði. Þannig má draga úr líkum á að sú óheillaþróun sem átt sér stað á síðasta ári endurtaki sig.<sup>12</sup>

Skilningur hefur aukist á nauðsyn þess að bæta umgjörð hagstjórn á framangreindum sviðum. Takist vel til við slíkar endurbætur verða rekstrarskilyrði fyrirtækja sem starfa á innlendum markaði betri. Það gerir þeim kleift að auka fjárfestingar og sérhæfingu sem leiðir til aukinnar framleiðni í íslensku hagkerfi.

### Einstakt tækifæri til endurbóta

Aukinn efnahagslegur stöðugleiki er stærsta sóknarfærið þegar kemur að því að styðja við framleiðnivöxt hérlendis. Takist vel til við að bæta umgjörð hagstjórnar hérlendis á komandi árum mun það því skila sér í formi aukinna lífsgæða svo um munar. Skilningur á viðfangsefninu hefur aukist á undanförunum misserum. Nú er því einstakt tækifæri til að ráðast í endurbætur. Það er von Viðskiptaráðs að stjórn málin og samfélagið í heild geti sameinast um slíkar breytingar.

#### 12.

Sjá nánari umfjöllun Viðskiptaráðs í tveimur skoðunum – annars vegar (frá maí 2015) „Skipbrot skynseminnar: þróun staða og horfur á vinnumarkaði“ (slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/skipbrot-skynseminnar/>) og hins vegar (frá júní 2015) „Að eiga kókuna og borða hana: réttindi og kröfur opinberra starfsmanna“ (slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/ad-eiga-kokuna-og-borda-hana/>)









3. kafli

# VIÐSKIPTAHINDRANIR

**H**vers kyns hindranir sem takmarka viðskipti geta dregið úr framleiðni. Í þessum kafla er fjallað um þrjá veigamikla flokka í þeim efnunum. Í fyrsta lagi hömlur á alþjóðaviðskipti og þar með erlenda samkeppni. Í öðru lagi skatta á viðskipti á innlendum markaði. Í þriðja og síðasta lagi samkeppnisraskanir á innlendum markaði vegna starfsemi hins opinbera.

### Mynd 3.1

Auk landbúnaðarvara eru tollar enn lagðir á fjölmargar neysluvörur en afnám þeirra er áformað um næstu áramót

#### Dæmi um tolla á neysluvörur aðrar en landbúnaðarvörur

Flokkur	Vörutegund	Tollur (%)
Barnavörur	Leikföng	10
	Spil	10
	Baðker og sturtur	10
Byggingavörur	Ljósaperur	7,5
	Málning	5
	Mottur, teppi, flísar	10
Heimilið	Hnífapör	10
	Húsgögn	10
	Kertastjakar	10
	Ljós og lampar	10
Heimilistæki	Pottar	10
	Eldavélar og ofnar	10
	Sjónvörp	7,5
	Uppþvottavélar	7,5
Íþróttavörur	Þvottavélar, þurrkarar	7,5
	Golfkylfur	10
Snyrtivörur	Veiðistangir	10
	Andlistfarði	10
	Ilmvötn	10
	Sápur	10
	Skartgripir	10

### 13.

Notast er við tölur frá Hagstofu Íslands um hlutdeild landbúnaðar (A:1 skv. ÍSAT2008) í heildarfjölda í aðalstarfi annars vegar (2014) og í vinnsluvirði atvinnugreina (2013, bráðabirðatölur) hins vegar.

## 1. Hömlur á alþjóðaviðskipti

Hvers konar hömlur á alþjóðleg viðskipti eru til þess fallnar að draga úr samkeppni. Eitt skýrasta dæmið um slíkt er umfangsmikil tollvernd landbúnaðarvara hérlendis. Þá eru einnig til staðar hömlur á erlenda fjárfestingu, sem draga úr samkeppni innanlands.

### Tollar

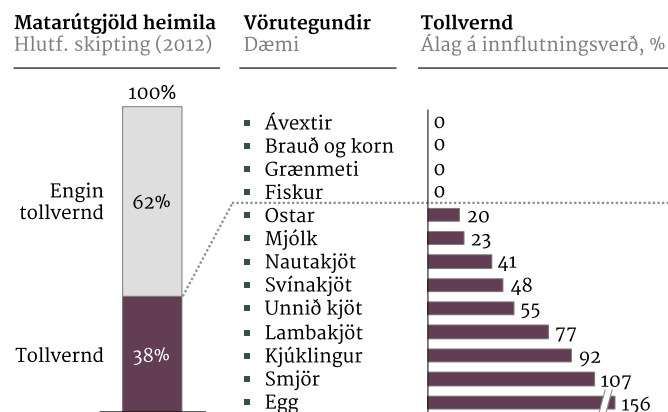
Tollar eru lagðir á fjölmargar neysluvörur hérlendis (mynd 3.1). Tollvernd hækkar vöruverð og dregur úr samkeppni erlendis frá um framleiðslu og sölu viðkomandi vörutegunda. Þannig hindra tollar viðskipti með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á framleiðni og lífsskjör.

Tollar á neysluvörur eru tiltölulega hóflegir í flestum vöruflokkum – eða á bilinu 5–10%. Undantekning frá þessari reglu eru hins vegar landbúnaðarvörur. Tollvernd þeirra er allt frá 20% í tilfelli osta upp í 156% í tilfelli eggja. Tæplega 40% af matarkörfu Íslendinga samanstendur af vörutegundum sem njóta slíkrar ofurtollverndar (mynd 3.2). Á undanförunum árum hafa stjórnvöld stigið mikilvæg skref í rétta átt með afnámi vörugjalda og afnámi tolla ýmissa vöruflokka. Þar hafa matvæli þó setið eftir og fátt bendir til breyttrar stefnu í þeim efnunum.

Vísbendingar eru um að tollvernd standi framleiðni- aukningu í landbúnaði fyrir þrífum. Þannig stendur landbúnaður að baki 2,0% starfa á Íslandi en einungis 1,2% verðmætasköpunar<sup>13</sup>. Það þýðir að hvert starf í landbúnaði skapar umtalsvert minni verðmæti en meðalstarfið gerir á Íslandi – framleiðni vinnuaflds er sem sagt lægri.

### Mynd 3.2

Stór hluti matarútgjalda heimila er vegna vörutegunda sem njóta tollverndar



Heimildir: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi, Hagstofa Íslands, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, Daði Már Kristófersson og Erna Bjarnadóttir (2011), Viðskiptaráð Íslands

Önnur vísbending um að framleiðni í landbúnaði sé lakari en hún þyrfti að vera er framleiðni í mjólkurframleiðslu (mynd 3.3). Eins og fram kemur að ofan nýtur greinin umtalsverðrar tollverndar. Á sama tíma er framleiðnin lægri en á öðrum Norðurlöndum og hefur munurinn aukist jafnt og þétt á undanförunum áratugum. Að mati Viðskiptaráðs er líklegt að aukin alþjóðleg samkeppni myndi draga úr þessum mun.

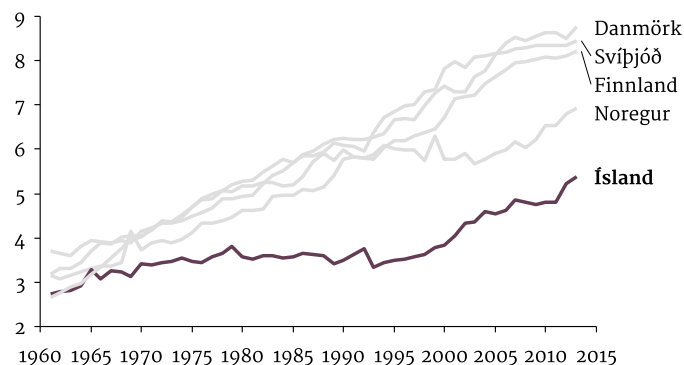
Veigamikið tækifæri til að auka framleiðni hérlendis liggur því í afnámi tollverndar. Þau skref sem stjórnvöld hafa þegar stigið eru fagnaðarefni. Það er von Viðskiptaráðs að á næstu árum verði ráðist í endurskoðun á tollvernd í landbúnaði þannig að framleiðni í greininni geti aukist í krafti aukinnar alþjóðlegrar samkeppni. Slíkt myndi í senn

### Mynd 3.3

Vísbendingar eru um að Ísland hafi dregist aftur úr grannríkjum þegar kemur að framleiðni í landbúnaði

#### Framleiðni í mjólkurframleiðslu

Þúsundir lítra á hverja kú



Heimild: FAO stat

bæta hag neytenda og skila betri nýtingu framleiðsluþátta á innlendum markaði.

### Hömlur á erlenda fjárfestingu

Erlend fjárfesting skilar ávinningi fyrir það ríki sem hennar nýtur. Á Íslandi hefur slík fjárfesting lengi verið lág miðað við nágrannaríkin. Hömlur á erlenda fjárfestingu eru enn miklar hérlendis en stjórnvöld geta ráðist í aðgerðir til að bæta þar úr.<sup>14</sup>

Beinum erlendum fjárfestingum fylgja þekking og tengsl sem jafnan auka bæði framleiðni og verðmætasköpun í hagkerfinu. Í mörgum tilfellum skapar slík fjárfesting jafnframt samkeppnislegt aðhald gagnvart fjárfestum og fyrirtækjum á innlendum markaði. Þá er rétt að nefna

### 14.

Nánari umfjöllun um ávinning beinnar erlendra fjárfestingar má nálgast í kynningu Viðskiptaráðs frá 2013 á eftirfarandi slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/kynningar/1601/>

að bein erlend fjárfesting kemur í mörgum tilfellum sem hrein viðbót við þá innlendu fjárfestingu sem fyrir er. Fyrir lítil, lokuð og einsleit hagkerfi líkt og það íslenska skiptir erlend fjárfesting og afleiðd áhrif hennar því umtalsverðu máli.

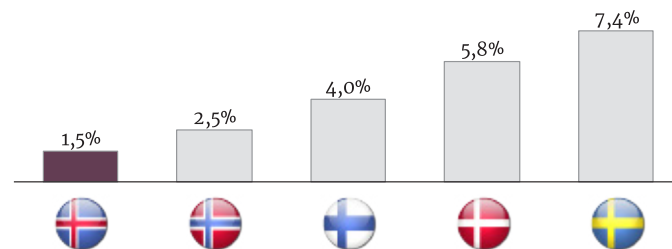
Bein erlend fjárfesting á Íslandi hefur verið mjög lág í gegnum tíðina samanborið við nágrannalönd (mynd 3.4).<sup>15</sup> Undantekning frá því er þó á 7. áratug síðustu aldar og á árunum 2004–2007 þegar álversframkvæmdir erlendra fyrirtækja áttu sér stað. Frá því að landið var opnað fyrir erlendum fjárfestum innan EES árið 1994 hefur bein erlend fjárfesting ekki vaxið að verulegu marki, þrátt fyrir aukið aðgengi erlendra fjárfesta. Fjárfestingarnar hafa í of ríkum mæli beinst að afmörkuðum geirum, s.s. stóriðju, í stað þess að dreifast yfir ólíkar greinar hagkerfisins.

#### Mynd 3.4

Ísland er eftirbátur annarra Norðurlanda þegar kemur að beinni erlendri fjárfestingu

#### Bein erlend fjárfesting

% af VLF (meðaltal 1994–2003)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Notast var við árin 1994–2003 þar sem þetta eru árin milli þess sem Ísland gerðist aðili að EES og álversframkvæmdir Alcoa hófust í Reyðarfirði.

Heimildir: Seðlabanki Íslands; Viðskiptaráð Íslands

#### 15.

Bein erlend fjárfesting er skilgreind sem fjárfesting erlends aðila á 10% eða meira af eigin fé í fyrirtæki sem skráð er í öðru landi en því sem lögheimili hans er.

Hömlur á erlenda fjárfestingu á Íslandi eru enn með þeim mestu innan OECD þrátt fyrir að dregið hafi úr þeim á síðustu árum, ef frá er talið bakslag vegna gjaldeyrishafta. Meðal helstu hindrana má nefna eftirfarandi:

**Stefna:** Miklar hömlur eru á erlendri fjárfestingu í auðlindatengdum greinum og á jarðrými.

**Stjórnsýsla:** Ýmsar íþyngjandi kvaðir eru á erlendri fjárfestingu. Takmarkað upplýsingaflæði til erlendra fjárfesta og óskilvirkt regluverk veldur því að margir erlendir fjárfestar halda sig til hlés.

**Gjaldeyrismál:** Þrátt fyrir að Seðlabankinn hafi gripið til undanþága frá gjaldeyrishöftum vegna nýfjárfestinga erlendra aðila þá ríkir enn mikil tortryggni meðal erlendra fjárfesta sem óttast að festa eignir sínar innan fjármagnshafta. Íslenska krónan og gengisáhætta sem af henni hlýst hefur jafnframt talsverðan fælingarmátt.

**Smæð og fjarlægð:** Smæð innanlandsmarkaðar og fjarlægð frá stórum markaðssvæðum veldur skorti á stærðarhagkvæmni og háum flutningskostnaði. Erend fyrirtæki sjá sér síður hag í að koma upp starfsemi hér á landi.

**Skattar og regluverk:** Tíðar skattabreytingar skapa óvissu og fæla fjárfesta frá. Einnig veldur flókin og viðamikil löggjöf um tolla og vörugjöld erlendum fyrirtækjum talsverðum kostnaðarauka.

**Umræða og viðhorf:** Viðhorf samfélagsins og stjórn-málaumræða getur haft mikla þýðingu. Málefnaleg umræða og jákvætt viðhorf geta skipt sköpum í að skapa traust gagnvart erlendum aðilum.

Stjórnvöld og aðrir aðilar geta tekið saman höndum um að bæta úr öllum ofangreindum þáttum. Helstu aðgerðir sem Viðskiptaráð leggur til í hverjum flokki eru eftirfarandi:

**Stefna:** Stjórnvöld móti skýra opinbera stefnu um beina erlenda fjárfestingu og dragi úr hömlum á fjárfestingu. Ísland vinni að samræmingu regluverks fyrir erlenda fjárfesta í takt við það sem tíðkast í nágrannaríkjum.

**Stjórnsýsla:** Úrskurðir og viðbrögð við fyrirspurnum í skattamálum verði markvissari og hraðari.

**Gjaldeyrismál:** Höft verði afnumin sem fyrst og þangað til reyni stjórnvöld að lágmarka áhrif þeirra á erlenda fjárfestingu, t.a.m. með aukinni upplýsingagjöf um fjárfestingarleið Seðlabankans og skýrum svörum við fyrirspurnum sem tengjast höftunum. Stefna verði innleidd í peningamálum sem miðar við að lágmarka gengisáhættu. Aukin samræming verði í opinberum fjármálum og peningamálastefnu.

**Smæð og fjarlægð:** Með því að leggja áherslu á að viðhalda góðum tengingum við alþjóðlega markaði má draga úr neikvæðum áhrifum sem smæð og afskekkt lega landsins hafa. Með tengingum er hér átt við flutninga á fólki, frakti og netgögnum.

**Skattar og regluverk:** Stjórnvöld fái alþjóðlegt viður-kennt fyrirtæki til að gera úttekt á íslensku skattkerfi og skattframkvæmd frá sjónarhóli fjárfesta og koma með tillögur til úrbóta. Stjórnvöld hraði vinnu um einfaldara og skilvirkara regluverk. Fjölga gerð samninga við önnur ríki um gagnkvæma vernd fjárfestinga.

**Umræða og viðhorf:** Allir leggi sitt af mörkum við að stuðla að málefnalegri umræðu um erlenda fjárfestingu.

## 2. Óhagkvæm skattheimta

Skattar hafa í flestum tilfellum áhrif á hegðun einstaklinga og markaðsaðila og í raun má segja að í öllum sköttum felist ákveðin viðskiptahindrun. Engu að síður ríkir breið sátt um að skattfé sé nýtt til að standa undir grunninnviðum og velferðarþjónustu samfélagsins. Lykilatriðið er því að skattar séu lagðir á með sem hagkvæmustum hætti. Viðskiptaráð hefur fjallað talsvert um einkenni góðra skattkerfa og brotalamir íslenska skattkerfisins í því samhengi.<sup>16</sup>

Áhrif skatta á framleiðni er mjög ólík og misjafnlega veigamikil. Þegar kemur að fyrirtækjum sem starfa á innlendum markaði er sérstök ástæða til að fjalla um þrjá flokka skattlagningar; neysluskatta, stimpilgjöld og fasteignaskatta.

### Neysluskattar

Neysluskattar á Íslandi samanstanda af tollum, vörugjöldum og virðisaukaskatti. Þessir skattar leggjast með ólíkum hætti á viðskipti með vörur og þjónustu á

---

**LYKILATRIÐIÐ ER ÞVI  
AÐ SKATTAR SÉU  
LAGÐIR Á MEÐ SEM  
HAGKVÆMUSTUM  
HÆTTI**

---

### 16.

Finna má itarlega umfjöllun um skattkerfið í 5. kafla skýrslu Viðskiptaþings 2015. *Híð opinbera: Tími til breytinga.*

innlendum markaði. Þar sem neysluskattar standa undir rúmum þriðjungri tekna hins opinbera hafa þeir veruleg áhrif á innlendan markað. Það er því afar mikilvægt að fyrirkomulag neysluskatta sé skilvirkt til að lágmarka neikvæð áhrif á framleiðni. Þrátt fyrir jákvæða þróun má ýmislegt betur fara í þeim efnum.

Skipta má áhrifum neysluskatta á framleiðni í þrennt. Í fyrsta lagi skapar mikið flækjustig soun í kerfinu vegna umsýslu og neylustýringar. Í öðru lagi getur of þung skattlagning leitt til þess að viðskipti með vörur og þjónustu eigi sér frekar stað utan landsteinanna. Þannig ágerjast smæð íslenska markaðarins með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á framleiðni. Í þriðja lagi geta ofurtollar á vörur sem framleiddar eru innanlands dregið úr samkeppnisaðhaldi líkt og þegar hefur verið fjallað um.

Stjórnvöld hafa þegar stigið mikilvæg skref í þessum efnum. Vörugjöld hafa nú verið afnumin á öllum þeim vörum sem ekki eru taldar hafa neikvæð ytri áhrif, þ.e. áfengi, tóbak, bifreiðar og eldsneyti. Þá hafa tollar á fatnað og skó verið afnumdir og til stendur að afnema tolla á öllum vörum nema ákveðnum flokkum matvæla í byrjun árs 2017. Að lokum hefur bilið milli herra og lægra virðisaukaskattsþreps verið minnkað og undanþágum frá kerfinu fækkað.

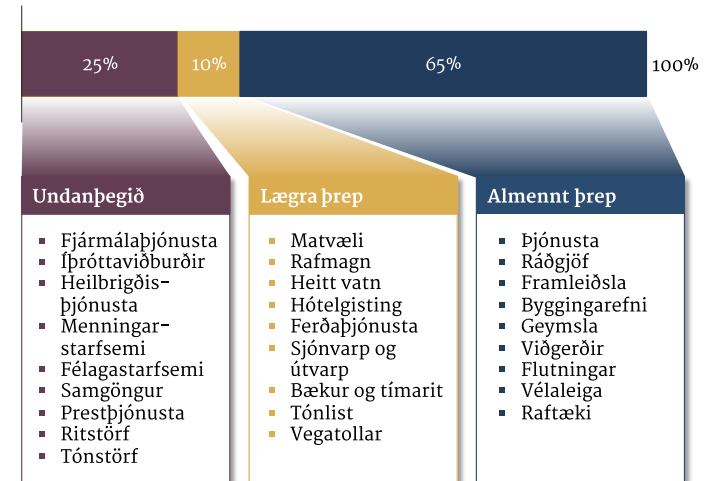
En betur má ef duga skal. Kerfið er flókið og skapar óþarfa soun vegna umsýslu. Þá er efsta þrepið enn tiltölulega hátt í alþjóðlegum samanburði. Með því að fella út undanþágur og færa öll viðskipti í eitt þrep mætti lækka efsta þrep virðisaukaskattsins verulega frá því sem nú er (mynd

3.5). Nefnt hefur verið til varnar fleiri en einu skattþrepi að slíkt fyrirkomulag bæti kaupmátt tekjulægri hópa, til dæmis þegar kemur að matarinnkaupum. Rannsóknir héraendis hafa hins vegar sýnt að tekjuminni einstaklingar eyða svipuðu hlutfalli og þeir efnameiri í matvæli, svo þrepaskiptingin hefur engin slík áhrif.<sup>17</sup> Þvert á móti gefur lægri skattlagning matvæla þeim efnameiri meiri skattaafslátt í krónum talið, þar sem sá hópur eyðir hærri upphæðum í matvörur.

### Mynd 3.5

Enn eru umfangsmiklar undanþágur og misræmi í gjaldhlutföllum virðisaukaskatts héraendis

**Einkaneysla**  
Hlutfallsleg skipting (2012)<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Tölur um skiptingu einkaneyslu eru frá 2012 en listi yfir flokka sem eru undanþegnir, í lægra þrepi og almennu þrepi endurspeglar kerfið í byrjun árs 2016  
Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið; áætlun Viðskiptaráðs Íslands

### 17.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2011). „Iceland: Advancing Tax Reform and the Taxation of Natural Resources“



Eitt lágt þrep myndi lágmarka sóun, draga úr skattaundanskotum og hámarka það hlutfall viðskipta sem á sér stað innanlands. Allt þetta myndi efla grundvöll aukinnar framleiðni með beinum eða óbeinum hætti.

### Stimpilgjöld

Til að hámarka framleiðni er mikilvægt að framleiðsluþættir geti færst til með greiðum hætti þangað sem þeir nýtast best. Íslenska fiskveiðistjórnunarkerfið er gott dæmi um kerfi sem ýtir undir slíkt. Þannig hafa aflheimildir færst til þeirra fyrirtækja sem ná mestum verðmætum útúr auðlindinni með sem hagkvæmustum hætti. Skattlagning viðskipta sem snúa að tilfærslu framleiðsluþátta er því afar óæskileg.

Stimpilgjöld eru dæmi um skattlagningu af þessu tagi. Í dag eru stimpilgjöld lögð á eignayfirfærslur allra fasteigna en auk þess er lagt stimpilgjald á eignayfirfærslur skipa yfir 5 brúttótonnum. Hér er umfjöllunin afmörkuð við fasteignir en sömu lögmál gilda um aðra fastafjármuni.

Áhrif stimpilgjalda á framleiðni koma einkum fram með tvennum hætti.

Annars vegar auka þau viðskiptakostnað og draga þannig úr veltu. Afleiðingin verður minni seljanleiki eigna og óhagkvæmara eignarhald – sem dregur úr framleiðni og þar með velferð.<sup>18, 19</sup> Þessi neikvæðu áhrif stimpilgjalda eru umtalsverð. Í Toronto var komið á 1,1% stimpilgjaldi á tilfærslur fasteigna árið 2008 og áætlað er að breytingin hafi dregið úr fasteignaviðskiptum um 15%.<sup>20</sup> Aðrir rannsakendur hafa komist að sömu niðurstöðu –

samkvæmt nýlegri samantekt er hækkun stimpilgjalda um eitt prósentustig af kaupverði talin draga úr veltu á fasteignamarkaði um 8–20%.<sup>21</sup>

Auk framangreinds draga stimpilgjöld úr hagkvæmni í skipulagi byggðar. Gjöldin auka hvata til að kaupa ódýrt landsvæði – sem er gjarnan staðsett fjær þungamiðju þéttbýlis og samgöngumannvirkjum – og byggja þar upp frá grunni. Slík uppbygging eykur kostnað hins opinbera við að halda úti nauðsynlegum innviðum og hefur neikvæð áhrif á framleiðni sem því nemur.<sup>22</sup>

Stimpilgjöld voru endurskoðuð árið 2013 í kjölfar athugasemda frá eftirlitsstofnun EFTA.<sup>23</sup> Skattheimtu var breytt þannig að stimpilgjöld vegna útgáfu skuldabréfa voru afnumin. Sú breyting var framfaraskref sem hefur dregið úr kostnaði neytenda við að endurfjármagna eða færa húsnæðislán sín á milli lánveitenda.

Samhliða þessari breytingu varð hins vegar afturför varðandi stimpilgjöld vegna fasteignaviðskipta, en auk skuldabréfa höfðu stimpilgjöld verið lögð á kaupsamninga á fasteignamarkaði (mynd 3.6). Til að koma í veg fyrir að tekjur ríkissjóðs vegna stimpilgjalda lækkuðu við breytingarnar voru stimpilgjöld á kaupsamninga tvöfölduð í tilfelli einstaklinga og fjórfölduð í tilfelli lögaðila.

Stimpilgjöld draga verulega úr hagkvæmni og skapa hlutfallslega litlar tekjur fyrir ríkissjóð. Viðskiptaráð hvetur því stjórnvöld til að afnema stimpilgjald með öllu enda er gjaldið sérstaklega skaðleg og úrelt tegund skattheimtu.

### 18.

Þetta var niðurstaða rannsóknar Diamond and Mirrlees (1971) sem sýndi fram á að skattar á viðskipti með framleiðsluþætti eru óhagkvæmari en skattar á eignir, tekjur eða neyslu. Þótt allir framangreindir skattar dragi úr hvata til verðmætaskapandi athafna hafa skattar á viðskipti með framleiðsluþætti þau viðbótaráhrif að leiða til óhagkvæmari ráðstöfunar þeirra. Til dæmis draga stimpilgjöld á fasteignaviðskipti úr hreyfanleika vinnuafnts með því að auka kostnað einstaklinga við að flytja nær nýjum skóla eða vinnustað. Sjá nánari umfjöllun í Johansson o.fl. (2008), „Tax and Economic Growth“ (bls 21).

### 19.

Norregaard (2013), „Taxing Immovable Property“. IMF Working Paper WP/13/29. Slóð: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf>

### 20.

Dachis, Duranton og Turner (2012), „The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto.“ Slóð: <http://joeg.oxfordjournals.org/content/12/2/327>

### 21.

Davidoff og Leigh (2013), „How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?“ (bls. 21) Slóð: <http://ftp.iza.org/dp7463.pdf>

### 22.

Blöchliger (2015), „Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved“. OECD Economics Department Working Papers, No. 1205. Slóð: <http://dx.doi.org/10.1787/5js30tw0n7kg-en>

### 23.

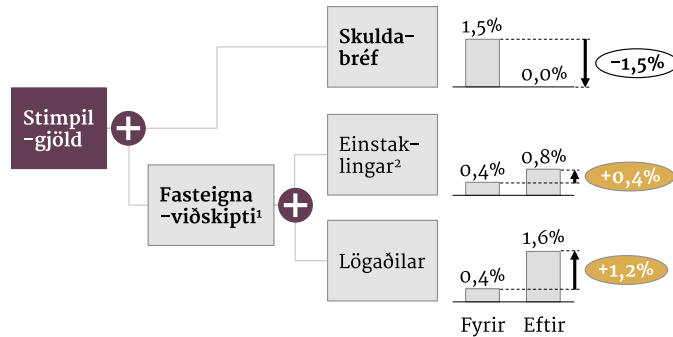
Sjá 4. stjórnarfrumvarp 143. löggjafarþings

**Mynd 3.6**

Breytingar á stimpilgjöldum gerðu lántökur hagfelldari en juku viðskiptakostnað vegna fasteignaumsýslu- sér í lagi fyrir lögaðila

**Stimpilgjald**

Hlutfall af þinglýstri upphæð (%)



1 Stimpilgjöld eru nú innheimt af öllum tilfærslum eigna, þar með talið yrfærslum fasteigna í tengslum við samruna eða skiptingu fyrirtækja og tilfærslu eigna á milli dóttur- og móðurfélaga

2 Stimpilgjald er þó 0,4% vegna fyrstu fasteignakaupa

Heimildir: Lög nr. 138/2013 um stimpilgjöld, Viðskiptaráð Íslands

**Fasteignaskattar**

Eignaskattar eru flestum tilfellum vandmeðfarnir. Þannig getur tvískattlagning launa- og fjármagnstekna í gegnum eignaskatta skapað afar óæskilega hvata gagnvart fjárfestingar- og sparnarðarstigi. Ákveðnir eignaskattar geta þó talist réttmætir, einkum ef í þeim felst eðlilegt gagngjald fyrir aðgengi að innviðum eða auðlindum. Fasteignaskattar eru ein tegund þeirra skatta þar sem sveitarfélag sinna ýmiss konar innviðþjónustu gagnvart byggðum.

**24.**

Nánari umfjöllun um þessar áskoranir má finna í skoðun Viðskiptaráðs „Leyndir gallar fasteignagjalda“ á heimasíðu ráðsins.

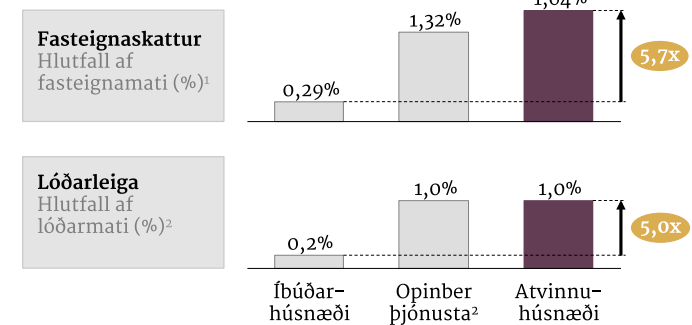
Það er engu að síður mikilvægt að fyrirkomulag fasteignaskatta sé einfalt og hagkvæmt til að áhrif þeirra á framleiðni séu lágmarkuð. Fjárfesting fyrirtækja í þeim

fastafjármunum sem falla undir fasteignaskatt er veigamikill útgjaldaliður og því brýnt að skattaleg umgjörð ýti undir hagkvæmni á því sviði.

Núverandi fyrirkomulag fasteignaskatta óhagkvæmt. Misræmi er í skattheimtu eftir tegund húsnæðis en skattar á atvinnuhúsnæði eru sexfalt hærri en skattar á íbúðarhúsnæði (mynd 3.7). Þessi munur veldur skekkju í fjárfestingum og aukinni þörf fyrir kostnaðarsamt eftirlit. Þá eru byggingar skattlagðar í meiri mæli en lóðir og jarðir sem skapar neikvæða hvata þegar kemur að uppbyggingu og hagkvæmri byggðapróun. Loks skortir gagnsæi við álagningu fasteignaskatta. Sveitarfélög leggja á margvísleg fasteignagjöld með ólíkum hætti sem torveldir samanburð á umfangi skattheimttunnar þeirra á milli.<sup>24</sup>

**Mynd 3.7**

Fasteignaskattur á atvinnuhúsnæði er tæplega sexfaldur á við íbúðarhúsnæði og lóðarleiga er fimmföld



1 Öll sveitarfélög (vegið meðaltal)

2 Dæmi fyrir Reykjavíkurborg. Lóðarleiga er misjöfn eftir sveitarfélögum

3 Sjúkrastofnanir, skólar, heimavistir, leikskólar, íþróttahús og bókasöfn (sjá 3. gr. laga nr. 4/1995)

Heimildir: Samband íslenskra sveitarfélaga; greining Viðskiptaráðs

Auk áðurnefndra breytinga á fyrirkomulagi stimpilgjalda hefur Viðskiptaráð lagt til þrenns konar umbætur á sviði fasteignaskatta:

**Samræming gjaldhlutfalla:** Fasteignaskattar á opinbert húsnæði og atvinnuhúsnæði færðir niður til samræmis við íbúðarhúsnæði. Þannig myndi hvati til atvinnuvegafjárfestingar aukast, hætta á skattaundanskotum minnka og sóun vegna umsýslu og eftirlits minnka.

**Lóðir verði skattlagðar í stað bygginga:** Í stað þess að verðmæti bygginga verði nýtt sem skattaandlag verði horft til verðmæti lóða og jarða við álagningu fasteignaskatta. Slík breyting myndi draga úr neikvæðum áhrifum á fjárfestingu og auka þjóðhagslega hagkvæmni byggðapróunar.

**Gagnsæi við innheimtu verði aukið:** Skylda ætti sveitarfélög til að notast við sömu aðferðir við álagningu fasteignagjalda. Þá ætti einnig að einfalda löginn þannig að raunveruleg gjaldhlutföll komi þar fram. Loks ætti að afnema heimild sveitarfélaga til að veita undanþágu frá skattinum. Gjaldstofn fasteignaskatts ætti að vera sem breiðastur til að gjaldhlutfallið geti verið lægra á mót.

Fasteignaskattar í dag eru komnir langt frá leiðarljósum um einfaldleika og skilvirkni. Framangreindar breytingar myndu tryggja úrbætur þar á. Með þeim væri skattheimtan færð í nútímaform til samræmis við eðlilegar kröfur um hagkvæmni og gagnsæi.

### 3. Samkeppnisraskanir hins opinbera


Afskipti og þátttaka hins opinbera á samkeppnismörkuðum getur haft veruleg áhrif á framleiðni innanlands. Hérlandis eru slík inngríp fyrst og fremst af tvennu tagi: opinber atvinnurekstur og samkeppnisskerðingar af hálfu hins opinbera.

Dæmi um opinberan atvinnurekstur er rekstur á sviðum sorphirðu, smásölu, pósthjónustu, fjármálaþjónustu, orkuframleiðslu og flugvallarekstrar (mynd 3.8). Með opinberum atvinnurekstri eru stjórnvöld oftast en ekki í beinni samkeppni við einkaaðila. Afskipti hins opinbera af umræddum mörkuðum skekkja samkeppnisstöðu fyrirtækja og draga þannig úr ábata neytenda af heil-

Mynd 3.8

Stjórnvöld starfrækja enn atvinnurekstur á umsvifamiklum mörkuðum

Dæmi um opinberan atvinnurekstur

Starfsemi	Félög	Starfsemi	Félög
Sorphirða		Fjármálaþjónusta	
Smásala	 	Orkuframleiðsla	 
Póstþjónusta		Flugvallarekstur	

Heimildir: Vefsíður viðkomandi aðila; Viðskiptaráð Íslands

brigðri samkeppni. Hagkvæmni og hvatar til nýsköpunar verða minni en ella og fyrir vikið nýtast framleiðsluþættir verr en ella. Þess fyrir utan er atvinnustarfsemi í eðli sínu áhættusöm. Að mati ráðsins ber að varast að gera skattgreiðendur ábyrga fyrir slíkri starfsemi.

### Samkeppni takmörkuð í heilbrigðisþjónustu

Auk rekstrar í beinni samkeppni við einkaaðila geta stjórnvöld sett reglur sem koma í veg fyrir samkeppni á öðrum sviðum. Umsvifamesta dæmið um slíkt er heilbrigðisþjónusta, en meirihluti heilbrigðisþjónustu hérlandis er veittur án samkeppni vegna þeirrar umgjarðar sem stjórnvöld hafa skapað.

Mynd 3.9 sýnir hvernig þeir fjármunir sem varið er til heilbrigðismála skiptast niður. Öll sjúkrahúsþjónusta sem og þjónusta öldrunarheimila er veitt án virkrar samkeppni og það sama á við um nánast alla heilsugæslu. Það skýrist af því að hið opinbera sér um nær allan rekstur á þessum sviðum og er þar að auki í mörgum tilfellum eini vinnuveitandinn.<sup>25</sup> Fjármögnun þessa hluta heilbrigðiskerfisins nemur um tveimur þriðju hlutum allra útgjalda til heilbrigðismála.

#### 25.

Ríkið hefur ekki gert þjónustusamninga við rekstraraðila hjúkunarheimila, m.a. sveitarfélög, sjálfseignarstofnanir og fyrirtæki, þar sem kemur fram hvaða þjónusta þeir veita og fyrir hvaða verð. Lög nr. 112/2008 um sjúkratryggingar kveða hins vegar á um að slíka samninga skuli gera fyrir 1. janúar 2015.

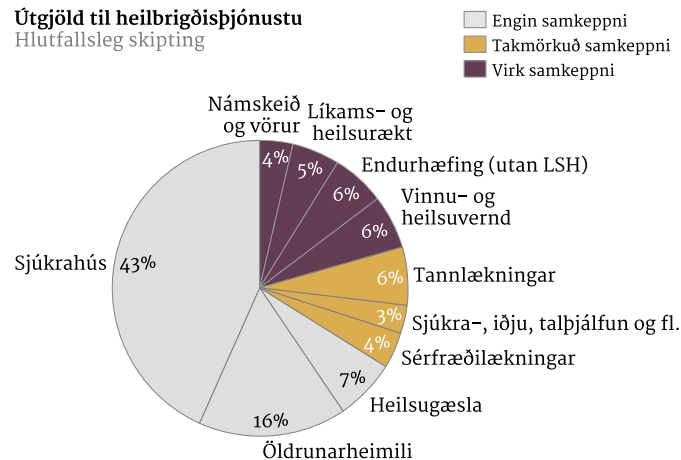
Hvað tannlæknþjónustu, sjúkra-, iðju- og talþjálfun og þjónusta sérfræðilækna varðar er aðkoma einkaaðila til staðar en samkeppnin hins vegar takmörkuð. Flestir sem starfrækja þjónustu á þessum sviðum eru einyrkjar og ekki í virkri samkeppni sín á milli. Þetta má einkum rekja til þess að stjórnvöld hafa bannað flestum starfsstéttum að auglýsa starfsemi sína. Auk þess að skerða tjáningarfrelsi þessara einstaklinga kemur bannið í veg fyrir að neytendur

#### Mynd 3.9

Meirihluti heilbrigðisþjónustu er veittur án samkeppni

#### Útgjöld til heilbrigðisþjónustu

Hlutfallsleg skipting



Heimild: Ásdís Halla Bragadóttir (kynning á ársþingi Samtaka atvinnulífsins 2014)

séu upplýstir um þá valkosti sem þeim standa til boða og njóti ávinnings af samkeppni í heilbrigðisþjónustu.

Í heildina er því um 80% heilbrigðisþjónustu á Íslandi starfrækt við litla eða enga samkeppni. Kostnaðaraðhald, framþróun, nýsköpun og starfskjör heilbrigðisstarfsfólks er miklum takmörkunum háð af þessum sökum. Slíkt samræmist hvorki hagsmunum notenda þjónustunnar né heilbrigðisstarfsfólks og er til þess fallið að draga úr framleiðni.

Einkarekstur innan heilbrigðisþjónustunnar hefur gefið góða raun. Heilsugæslan í Salahverfi í Kópavogi er gott dæmi um þetta. Samningur var gerður milli Salusar og heilbrigðisráðuneytisins árið 2003 um veitingu þess-

arar þjónustu og úttekt Gæða- og lýðheilsusviðs Landlækniseimbættisins talar sínu máli.<sup>26</sup> Þar kemur fram að „tölulegar upplýsingar sýna að stöðin er mjög afkastamikil.“ Ennfremur segir í úttektinni að „allt er varðar starfsemi, starfsmenn og þjónustu við notendur er til fyrirmyndar“ og að það hafi „endurtekið komið fram í þjónustukönnunum að aðgengi er hvað best á heilsugæslunni í Salahverfi af öllum heilsugæslustöðvum á höfuðborgarsvæðinu.“

Að mati Viðskiptaráðs ættu stjórnvöld að leitast við að opna heilbrigðisþjónustu í meiri mæli fyrir kröftum samkeppninnar. Slíka þróun má til dæmis sjá í menntakerfinu, en þrátt fyrir umfangsmikinn opinberan rekstur er einkaaðilum þar heimilt að reka menntastofnanir ef þeir uppfylla þær faglegu kröfur sem gerðar eru til slíkra stofnana. Að mati Viðskiptaráðs ætti hið sama að eiga við um heilbrigðisstarfsemi.

## 26.

Landlæknisembættið (2009):  
„Niðurstöður úttektar á starfsemi  
Heilsugæslunnar í Salahverfi  
Kópavogi árið 2009“





4. kafli

# LEIKREGLUR

ÞAÐ MÁ ÞVÍ SEGJA  
AÐ REGLUSETNING  
FELI Í SÉR ÁKVEÐNA  
JAFNVÆGISLIST  
KOSTNAÐAR OG  
ÁBATA

Einn af stærstu áhrifaþáttum á framleiðni eru þær leikreglur sem gilda. Flestar þessara reglna eru settar af Alþingi í formi laga og af stjórnvöldum í formi reglugerða. Við mótun þeirra er æskilegt að stjórnvöld meti kostnað og ávinning samfélagsins í heild af reglusetningunni sem um ræðir. Þannig geta leikreglur sem tryggja heilbriggt samkeppnisumhverfi og hagkvæma nýtingu umhverfis og auðlinda stutt við aukna framleiðni. Ef þær takmarka eða flækja athafnir markaðsaðila um of, eða valda þeim óþörfu óhagræði, draga þær aftur á móti úr framleiðni.

### Hvers vegna leikreglur?

Leikreglum er ætlað að þjóna ólíkum markmiðum. Hlutverk þeirra getur til að mynda verið að mæla fyrir um ákveðið fyrirkomulag í viðskiptum eða kveða á um réttindi markaðsaðila og skyldur. Leikreglur geta einnig átt rétt á sér þegar svokallaðir *markaðsbrestir* (e. market failure) eru til staðar. Slíkir brestir geta til dæmis verið í formi neikvæðra efnahagslegra áhrifa eða umhverfisáhrifa af ákveðnum athöfnum, skorts á upplýsingum, röskunum á heilbrigðu samkeppnisumhverfi og rofi á friðhelgi einkalífsins. Aðkomu stjórnvalda er ætlað að koma í veg fyrir slíka bresti.

### Samspil kostnaðar og ávinnings

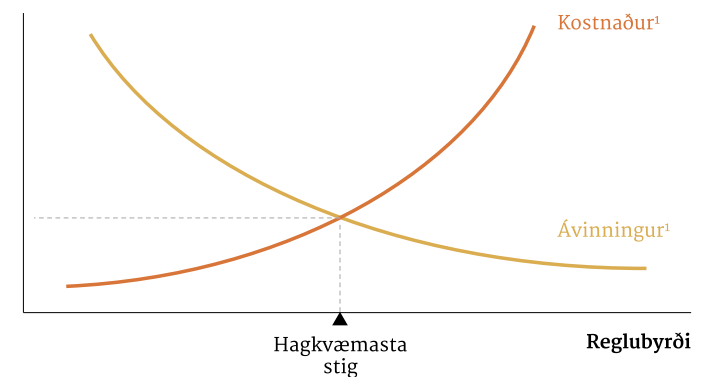
Þótt reglur geti skilað samfélagslegum ávinningi hafa þær óhjákvæmilega einhvern kostnað í för með sér. Þannig þurfa stjórnvöld að semja, innleiða og viðhalda reglum auk þess að hafa eftirlit með því að þeim sé fylgt. Eins þurfa markaðsaðilar að kynna sér reglurnar og breyta hegðun sinni til samræmis við þær.

Einfaldar og skilvirkar reglur skila í flestum tilfellum meiri ávinningi en kostnaði (mynd 4.1). Eftir því sem reglur verða flóknari og viðameiri vex fórnarkostnaður þeirra hins vegar hratt. Það má því segja að reglusetning feli í sér ákveðna jafnvægislist kostnaðar og ábata. Leikreglur ættu því ekki að ganga lengra en þörf krefur til að ná fram markmiðum þeirra.

#### Mynd 4.1

Finna þarf hagkvæmasta styrk regluverks þar sem ávinningur samfélagsins er í jafnvægi við kostnaðinn

#### Áhrif á samfélagið



¹ Jáðarkostnaður og -ávinningur, þ.e. áhrif af viðbótarstyrkingu regluverks frá tilsvareandi punkti

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

### Hvar stendur Ísland?

Mat á ávinningi og kostnaði vegna regluverks er vandkvæðum bundið. Ef vinnubrögð þurfa til dæmis að vera með ákveðnum hætti, eða tilkynningarskyldu er komið á fyrir ákveðnum athöfnum, er erfitt að meta til fjár óhagræði markaðsaðila af því að fylgja hinum nýju reglum.

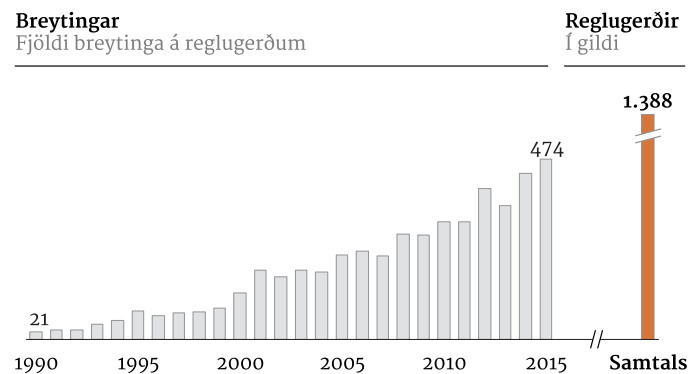


Eins er erfitt að meta til fjár ávinning samfélagsins af atriðum eins og aukinni upplýsingagjöf eða aukinni vernd persónuupplýsinga. Hagfræðistofnun gerði þó tilraun til þess og má út frá niðurstöðu hennar ætla að beinn kostnaður regluverks á Íslandi sé um 22 milljarða króna en neikvæð áhrif óbeina kostnaðarins á framleiðni nemi um 143 milljarða króna á ári.<sup>27</sup>

Sögulegur og alþjóðlegur samanburður bendir til að margt megi færa til betri vegar þegar kemur að mótun leikreglna. Einn mælikvarði á sögulega þróun er fjöldi gildra reglugerða ásamt fjölda breytinga á hverju ári (mynd 4.2). Breytingum hefur fjölgað jafnt og þétt undanfarin ár og voru 474 talsins árið 2015. Þá eru í gildi tæplega 1.400 reglugerðir hérlendis. Þetta gefur vísbendingu um að reglubyrði fari vaxandi og að talsverð fyrirhöfn felist í að kynna sér og fylgja þeim reglum sem eru til staðar.

#### Mynd 4.2

Breytingar á reglugerðum verða sífellt tíðari og gildar reglugerðir eru í dag um 1400 talsins



Heimildir: Reglugerð.is; Viðskiptaráð Íslands

Þá gefa samanburðarkannanir vísbendingu um skilvirkni regluverksins í alþjóðlegum samhengi (mynd 4.3). Í árlegri stjórnendakönnun viðskiptaháskólans IMD svara þátttakendur í um 60 ríkjum stöðluðum spurningum. Í þeim spurningum sem snúa að regluverksumhverfinu kemur Ísland verr út en önnur Norðurlönd. Það gefur vísbendingu um að regluverkið hérlendis sé meira íþyngjandi en í grannríkjunum.

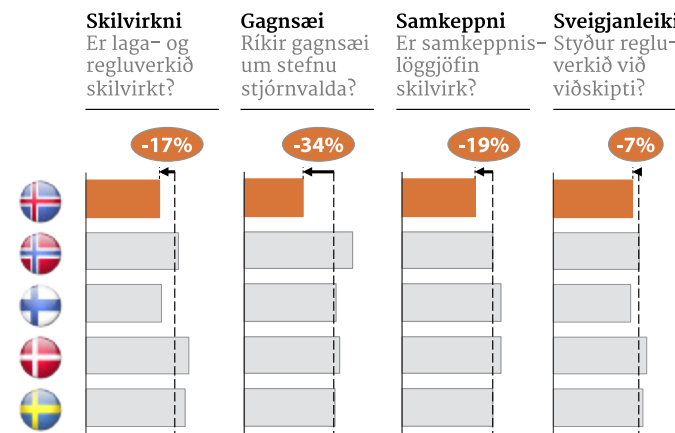
Þriðja vísbendingin um byrðina af regluverki í heild er samanburður á innleiðingu regluverks Evrópusambandsins. Hægt er að bera saman útfærslu Ísland og annarra ríkja við slíka innleiðingu til að sjá hvort reglur sambandsins

#### Mynd 4.3

Ísland kemur verr út en önnur Norðurlönd þegar mat stjórnenda á lykilþáttum regluverksumhverfisins er kannað

#### Niðurstöður stjórnendakönnunar IMD

Samkeppnishæfniúttekt IMD 2015 (World Competitiveness Report)



Heimildir: IMD; Viðskiptaráð Íslands

#### 27.

Unnið úr skýrslu Hagfræðistofnunar, Eftirlitsiðnaðurinn á Íslandi – kostnaður og ábati (2004), og sett á verðlag 2015. Nánari umfjöllun um kostnað vegna regluverks má nálgast í kynningu Viðskiptaráðs frá 2015 á eftirfarandi slóð: [http://vi.is/utgafa/kynningar/einfoldun\\_regluverks.pdf](http://vi.is/utgafa/kynningar/einfoldun_regluverks.pdf)

séu útfærðar með meira eða minna íþyngjandi hætti en í öðrum ríkjum. Engin slík úttekt hefur hins vegar enn verið gerð hérlandis.

Heilt yfir liggja því fyrir takmarkaðar upplýsingar um stöðu Íslands þegar kemur að setningu leikreglna og því hversu íþyngjandi útfærslan er. Þrátt fyrir að erfitt geti reynst að meta kostnað af regluverki með nákvæmum hætti hafa ýmsar þjóðir náð mun lengra á því sviði en Íslendingar. Má þar til dæmis nefna Holland og Ástralíu. Í báðum löndunum hefur átaksverkefni við einföldun regluverks, þar sem kostnaður markaðsaðila af gildandi leikreglum er lagður til grundvallar, skilað miklum ábata fyrir framleiðni og hagvöxt. Þá hafa ýmis ríki, t.a.m. Bretland, tekið upp verklag við reglusetningu sem miðar að því að ná betra jafnvægi á milli kostnaðar og ávinnings reglusetningar. Íslensk stjórnvöld ættu tvímælalaust að fara að fordæmi þessara þjóða ef stefnt er að aukinni framleiðni innlendra fyrirtækja.<sup>28</sup>

## 28.

Sjá úttekt ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur (september 2014): Einföldun gildandi regluverks - stöðuskýrsla". Slóð: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/einfol-dun-regluverks-stoduskysrsla-sept-2014.pdf>

## Flóknar reglur fyrir húsbyggingar

Flókið regluverk eykur bæði tíma og kostnað sem fer í byggingu húsnæðis hér á landi (mynd 4.4). Ferli við byggingu húsnæðis má skipta í tólf skref. Í hverju þeirra mætir húsbyggjandi vandamálum þegar kemur að íþyngjandi regluverki eða óskilvirkum vinnubrögðum hjá hinu opinbera. Oftar en ekki eru þessu vandamál séríslensk.

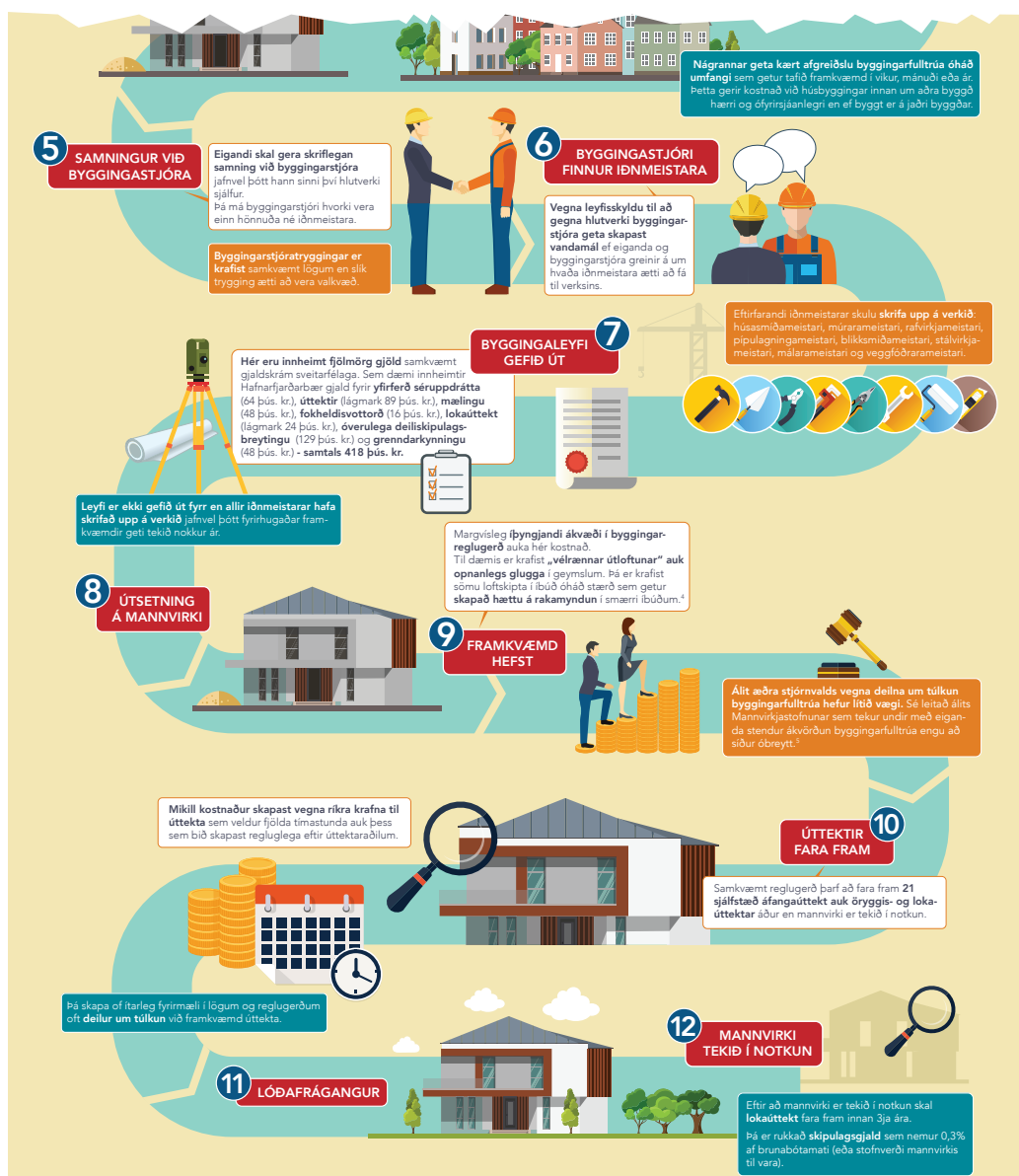
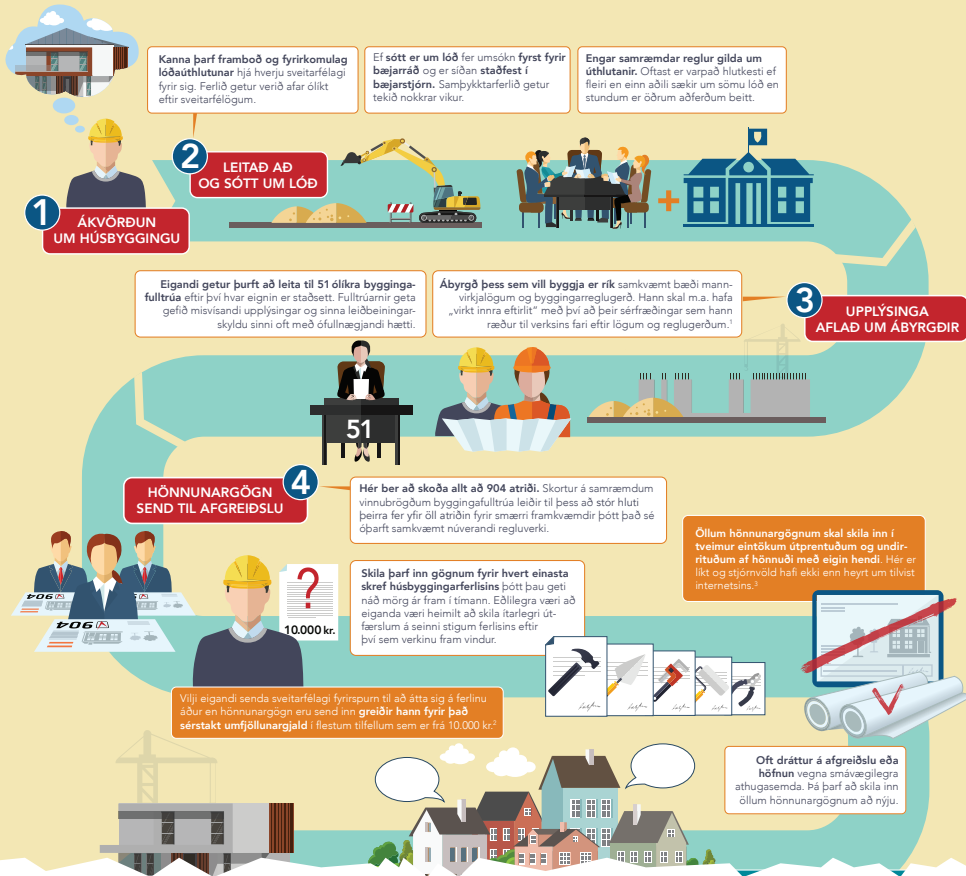
Viðskiptaráð leggur til að gerðar verði margvíslegar umbætur á regluverki húsbygginga. Meðal annars ætti að veita Mannvirkjastofnun skýrt ihlutunarvald gagnvart byggingarfulltrúaembættum, samræma reglur um lóðaúthlutanir á landsvísu, fækka atriðum sem farið er yfir við afgreiðslu byggingarleyfis, heimila húsbyggjanda að sinna jafnframt hlutverki byggingarstjóra í sérbyli, þrepaskipta kvöðum um skil hönnunargagna, draga úr umframkröfum í byggingareglugerð, auka notagildi áfrýjunarréttar, einfalda gjaldheimtu sveitarfélaga og fækka sjálfstæðum úttektum.

Framangreindar breytingar myndu draga úr sóun á tíma og fjármunum vegna íþyngjandi regluverks og óskilvirks stofnanaumhverfis. Þannig myndu þær lækka byggingarkostnað án þess að slá í nokkru af kröfum um öryggi og gæði við byggingu húsnæðis.



# AF HVERJU ER DÝRT AÐ BYGGJA?

## Flókið regluverk eykur byggingarkostnað og hækkar húsnæðisverð



1 Sjá IV. kafla laga um mannvirki nr. 160/2010  
2 Gjaldjó er misjafnt eftir sveitarfélögum.  
3 Heimilt er að skila hönnunargögnum rafrent eftir byggingarleyfingjafi heimilari alit. Eftir bestu vitneskju samtakama hafa hins vegar fjar fulltrúar veitt slíka heimild.  
4 Hér mætti einnig nefna eðlilegra hljóðvistartröfuf, tröfuf um andýndi í öllum íbúðum, rýmistærðir í sameignum, breidd stiga í lyftuhúsum auk fjölda annarra atriða.  
5 Hægt er að áfyrja til úrskurðarnefndar deilumála en í reynd er það úræði nær ekkert notað við framkvæmdir vegna langs afgreiðslutíma nefndarinnar.

## Hvert er ferlið?

Á Íslandi ber Alþingi ábyrgð á setningu leikreglna. Við mótun þeirra spila Alþingi, ráðuneyti og stofnanir stærsta hlutverkið. Verkaskiptingin getur þó verið mjög ólík eftir viðfangsefnum. Þannig er algengt að ráðuneyti og stofnanir leiði mótun tæknilegrar reglusetningar en Alþingi verji meiri kröftum í stefnumarkandi löggjöf. Framkvæmd er síðan almennt í höndum fagráðuneyta og þeirra stofnana sem sinna viðkomandi málaflokki. Að lokum er eftirfylgni löggjafarinnar, í formi eftirlits, afgreiðslu og upplýsingagjafar almennt í höndum þar til bærri stofnana (mynd 4.5).

### Mynd 4.5

Stjórnvöld setja leikreglur í gegnum Alþingi, ráðuneyti og stofnanir



### 29.

Dæmi um árangursríka úthýsingu eftirlits er bifreiðaskoðun. Frekari umfjöllun um tækifæri á þessu sviði má finna í 3. kafla skýrslu Viðskiptaþings 2015. „*Hid opinbera: Timi til breytinga*“.

Þessi verkaskipting er á margan hátt skiljanleg og eðlileg afleiðing sérhæfingar. Það eru engu að síður ákveðin atriði sem huga þarf betur að.

Í fyrsta lagi er mikilvægt að stjórnáamenn eigi virka aðkomu að tæknilegri útfærslu leikreglna. Ef því verkefni er úthýst í of ríkum mæli til embættismanna eykst hættan á því að leikreglur séu hannaðar fyrir stofnanir fremur en markaðsaðila og samfélagið í heild. Dæmi um slíkt er upplýsingagjöf til eftirlitsaðila. Þannig getur reynst gagnlegt fyrir stofnanir að upplýsingakvöð markaðsaðila sé sem ríkust til einföldunar á eftirlitshlutverk þeirra. Á sama tíma getur mikill kostnaður fallið á markaðsaðila vegna slíkrar upplýsingavinnslu. Hagsmunir stofnana og markaðarins fara því ekki alltaf saman og þá er mikilvægt að stjórnáamenn móti sér sjálfstæða skoðun í viðkomandi málum.

Í öðru lagi er æskilegt að ráðuneyti móti tæknilega löggjöf í ríkari mæli en stofnanir. Hvati stofnana til að auka eigin valdheimildir og verkefnaumfang er augljós og því nauðsynlegt að ráðuneyti hafi faglega burði til að stýra mótun slíkra leikreglna. Þá getur í ýmsum tilfellum verið skynsamlegt að eftirláta einkaaðilum eftirlit<sup>29</sup> og ólíklegt verður að teljast að slíkt frumkvæði komi frá þeim stofnunum sem sjá um framkvæmd viðkomandi laga.

Að lokum er mikilvægt nýta aðkomu einkaaðila við mótun regluverks með markvissari hætti en nú er gert. Þannig geta neytendur, atvinnurekendur og aðrir markaðsaðilar átt talsverða hagsmuna að gæta við að leikreglur séu útfærðar á sem skynsamastan máta. Í núverandi ferli er

of algengt að leitað sé álitsgjafar seint í mótunarferlinu og því erfiðara en ella að gera verulegar breytingar. Samhliða auknu samráði við mótun löggjafar er enn mikilvægara en ella að fagleg þekking og sérhæfing ráðuneyta verði aukin. Þannig er unnt að meta ábendingar markaðsaðila á hlutlægum grunni og koma í veg fyrir óæskilega hagsmunasókn þeirra.

Að mati Viðskiptaráðs verður fagmennska og hlutlægni stjórnvalda best tryggð með sameiningu ráðuneyta og og hlutfallslegri eflingu þeirra gagnvart stofnunum. Þá myndu verklagsreglur og átaksverkefni sem miða að því að létta reglubyrði draga verulega úr hættu á hagsmunaárekstrum milli embættismanna og markaðsaðila.

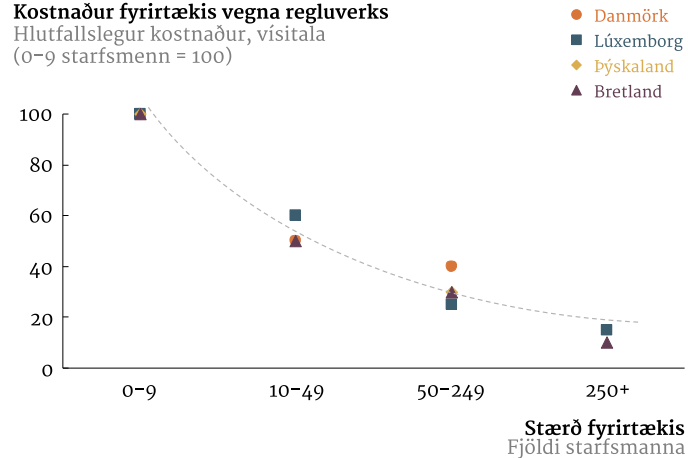
### Á hverjum bitna íþyngjandi leikreglur?

Leikreglum er ætlað að vernda heildarhagsmuni en kostnaður fyrirtækja vegna framfylgdar þeirra deilist hins vegar ekki jafnt niður (mynd 4.6). Þannig bera smærri fyrirtæki þyngstu byrðarnar vegna íþyngjandi leikreglna. Hlutfallslegur kostnaður fjölmenns fyrirtækis (yfir 250 starfsmenn) af því að framfylgja regluverki er þannig einungis um 10–15% af kostnaði lítils fyrirtækis (færri en 10 starfsmenn). Slíkur aðstöðumunur hefur neikvæð áhrif á samkeppni og nýsköpun með því að skapa aðgangshindranir á mörkuðum.

Mynd 4.6

Íþyngjandi leikreglur koma harðast niður á smæstu fyrirtækjunum og skapa þannig hindranir fyrir nýja keppinauta

**Kostnaður fyrirtækis vegna regluverks**  
Hlutfallslegur kostnaður, visitala  
(0–9 starfsmenn = 100)



Heimild: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi

## Lögverndun og áhrif á verð til neytenda

Flestir vita að hérlendis þarf leyfi frá stjórnvöldum til að starfa við lækningar eða lögmennsku. Færri vita að hið sama á við um skrudgarðyrkju, kökugerð og klæðskerasniði. Lögvernduðum atvinnugreinum hefur fjölgað verulega og í dag þarf leyfi stjórnvalda til að sinna 173 tegundum starfa á Íslandi.<sup>30</sup>

Lögverndun er ávallt komið á í nafni neytendaverndar: vernda þurfi einstaklinginn gagnvart fúski og lélegri þjónustu á ákveðnum sviðum. Þrátt fyrir það ber hún mörg einkenni sérhagsmunagæslu. Í krafti lögverndunar geta þeir sem fyrir sitja hækkað verð til viðskiptavina sinna og hindrað aðgengi annarra að sömu störfum, sem dregur úr bæði samkeppni og nýsköpun. Á sama tíma hefur ekki verið sýnt fram á að lögverndun leiði til bættrar þjónustu.

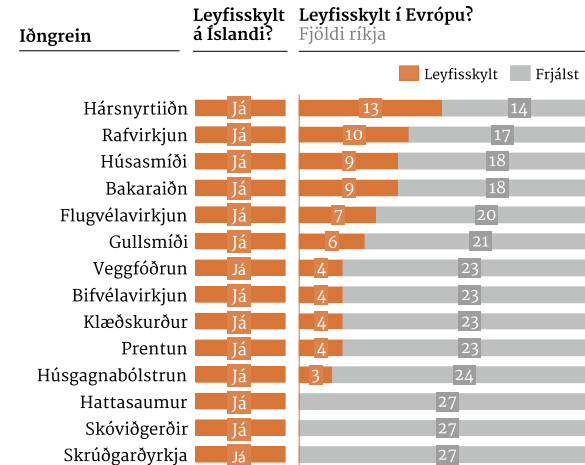
Hérlendis tíðkast lögverndun almennt í iðngreinum og heilbrigðisþjónustu. Þá eru einnig nokkur algeng sérfræðistörf lögvernduð sem og flest kennslustörf. Ef litið er til iðnaðarstarfa er lögverndun mun umfangsmeiri á Íslandi en annars staðar í Evrópu (mynd 4.7). Þannig eru fjölmargar iðngreinar leyfisskyldar hérlendis sem eru lögverndaðar í fáum eða jafnvel engu öðru Evrópuríki. Má þar til dæmis nefna veggfóðrun, hattasaum, skóviðgerðir og skrudgarðyrkju.

Mynd 4.7

Ísland er í sérflokki þegar kemur að lögverndun iðngreina

### Leyfisskylda innan ólíkra iðngreina

Dæmi



Heimild: Skýrsla nefndar vegna endurskoðunar iðnaðarlaga (2012), Viðskiptaráð Íslands

Viðskiptaráð hvetur stjórnvöld til að fylgja erlendum fordæmum og einskorða lögverndun við þær greinar þar sem hún skilar sannarlega ávinningi. Afnáam lögverndunar í fjölmörgum atvinnugreinum myndi auka atvinnufrelsi, styðja við markmið stjórnvalda um aukna framleiðni, ýta undir nýsköpun og draga úr kostnaði fyrir bæði neytendur og fyrirtæki.

### 30.

Nánari umfjöllun um lögverndun á Íslandi má nálgast í skoðun Viðskiptaráðs (frá september 2015): „Banvænn bití? Lögverndun á íslenskum vinnumarkaði“. Slóð: <http://www.vi.is/malefnastarf/utgafa/skidanir/banvaenn-biti/>

## Hvernig er best að bregðast við?

Leiðarljós stjórnvalda ætti að vera að skapa sem hagfelldasta umgjörð fyrir verðmætasköpun. Í því felst að stjórnsýsla, regluverk og eftirlit styðji við verðmætasköpun með því að tryggja að viðskiptaumhverfi hérlendis sé alþjóðlega samkeppnishæft. Þannig bera að forðast í lengstu lög að setja reglur sem skapa meiri kostnað en ávinning fyrir samfélagið.

Að mati Viðskiptaráðs er þessu leiðarljósi ekki fylgt í dag. Þar ber helst að nefna meira íþyngjandi innleiðingu á regluverki EES en lágmarkskröfur kveða á um. Þessa stefnu stjórnvalda mætti nefna „EES plús“, sem endurspeglar að það regluverk sem innleitt er hérlendis er oft og tíðum umfangsmeira en í öðrum aðilarríkjum.

Það er mat Viðskiptaráðs að „EES mínus“ sé ákjósanlegri stefna við innleiðingu regluverks Evrópusambandsins hér á landi. Í því felst að við innleiðingu séu heimildir til undanþága frá ákveðnum ákvæðum nýttar til að tryggja að tilskipanir og reglugerðir EES sammingsins séu innleiddar með sem minnst íþyngjandi hætti. Einhver viðleitni hefur verið sýnd af stjórnvöldum í þessa átt en skort hefur á eftirfylgni með slíkum markmiðum.

Eitt af sviðum leikreglna sem nefnd voru í upphafi kaflans snýr að verndun réttinda borgaranna gagnvart stjórnvöldum. Þörf er á að breyta stofnanainnvíðum og vinnubrögðum stjórnvalda þannig að þessi réttindi séu betur tryggð við setningu leikreglnanna sjálfra.

Auk framangreinds eru þónokkur atriði sem eru til þess fallin að bæta markaðsumhverfi þegar kemur að setningu og eftirfylgni leikreglna. Þær umbætur sem hér er lýst snúa fyrst og fremst að vinnubrögðum og aga frekar en stefnumálum eða stjórnámálum og hafa því lent neðar á forgangslista stjórnámálanna yfir breytingar. Jákvæð áhrif þeirra á líf skjör væru hins vegar engu síðri en áhrif margra annarra mála sem oft fá mikla umfjöllun í samfélaginu.

Hagkvæmari leikreglur leiða til bættra líf skjara og væru til þess fallnar að ýta undir nýliðun og samkeppni á innlendum mörkuðum. Regluverk leggst þyngst á smærri fyrirtæki, þar sem þau hafa síður bolmagn til að starfa í flóknu rekstrarumhverfi en þau sem stærri eru. Einfaldara regluverk dregur þannig úr aðgangshindrunum og auðveldar nýjum aðilum að efna til samkeppnis við þá aðila sem fyrir eru á samkeppnismörkuðum. Að sama skapi dregur einföldun regluverks úr kostnaði hins opinbera við frekari reglusetningu og eftirfylgni til að tryggja að nýju regluverki sé fylgt. Hvort tveggja er til þess fallið að auka framleiðni – undirstöðu líf skjara í samfélaginu.







5. kafli

---

# FRAMFYLGNI LEIKREGLNA

---

Til að tryggja að stjórnvöld nái markmiðum sínum með þeim leikreglum sem þau setja getur verið nauðsynlegt að fylgja þeim eftir. Slík eftirfylgni getur meðal annars falist í eftirliti með því að reglum sé fylgt og töku stjórnsýsluákvæðana sem í sumum tilfellum fela í sér refsingar. Þá getur eftirfylgni laga og reglna einnig falist í veitingu leyfa og leiðsögn til þeirra sem fylgja eiga reglum.

Auk þess að fylgja eftir fyrirmælum sínum þurfa stjórnvöld að vinna að hagfelldri umgjörð verðmætasköpunar. Af þessum sökum ætti að vera markmið stjórnvalda að takmarka neikvæð áhrif af framkvæmd laga og reglna eins og unnt er þannig að hún standi framleiðni ekki fyrir þrifum. Þannig má tryggja að framfylgni laga styðji við markmið stjórnvalda um bætt lífskjör hér á landi.

### Eftirfylgni getur hamlað framleiðnivexti

Þar sem framfylgni laga og reglna hefur mikil áhrif á starfsumhverfi fyrirtækja hefur hún óhjákvæmilega áhrif á framleiðni í hagkerfinu. Heilbrigt markaðsumhverfi þar sem reglum er fylgt eftir með skýrum, einföldum og hófsömum hætti styður við skilvirka starfsemi markaða. Eftirlit getur hins vegar hæglega orðið of íþyngjandi og þannig takmarkað vöxt fyrirtækja og valdið óhagræði bæði í starfsemi þeirra og einnig í lífi einstaklinga.

Í þessu samhengi má nefna nokkur atriði sem mikilvægt er að horfa til við takmörkun neikvæðra áhrifa eftirlits og stjórnsýslu á framleiðni. Eitt af því sem skiptir höfuðmáli fyrir virkni markaða er skilvirkni stjórnkerfisins. Ýmsar breytingar á verklagi opinberra stofnana eru til þess fallnar

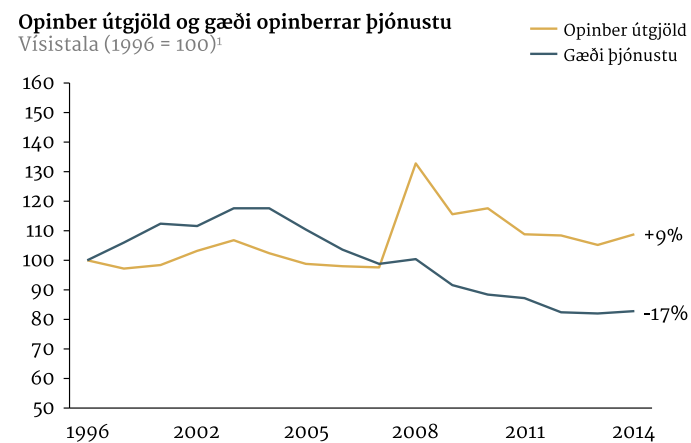
að auka skilvirkni í starfsemi þeirra. Má þar helst nefna aukið gagnsæi um framkvæmd og úrlausnir, leiðbeiningar til þeirra sem leita þurfa til stjórnvalda og nýtingu tækninýjunga í meiri mæli. Allt þetta er einnig til þess fallið að auka réttarvernd einstaklinga og fyrirtækja og takmarka óhagræði þeirra af samskiptum við stjórnvöld. Loks er mikilvægt að stjórnvöld séu meðvituð um þann kostnað sem stjórnsýsla og eftirlit skapa þeim sem fylgja eiga leikreglum.

### Skilvirkni stjórnkerfisins fer minnkandi

Samanburður á framleiðslukostnaði og framleiðni í OECD ríkjunum hefur leitt í ljós að skilvirkni stjórnkerfa ríkjanna fer sífellt minnkandi.<sup>31</sup> Íslensk stjórnvöld eru engin undantekning að þessu leyti og hefur skilvirkni stjórnkerfisins hér á landi farið minnkandi frá aldamótum

#### Mynd 5.1

Skilvirkni í opinberum rekstri hefur minnkað frá aldamótum



Heimildir: Hagstofa Íslands; Alþjóðabankinn

#### 31.

Deloitte og Sameinuðu arabísku furstadæmin (2013): „Government Efficiency. The Government Summit Thought Leadership Series.“ (bls. 9). Slóð: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Public-Sector/dttl-ps-govtefficiency-08082013.pdf>

(mynd 5.1). Þá hefur Viðskiptaráð fjallað um margvíslegar brotalamir þegar kemur að vinnubrögðum og framkvæmd stjórnvalda við eftirfylgni leikreglna hérlendis.<sup>32</sup>

Til marks um þessa þróun hefur málsmeðferðartími hjá opinberum stofnunum hér á landi lengst ár frá ári. Í skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014 kemur fram að nýjum kvörtunum til embættisins hafi fjölgað umtalsvert síðustu ár, úr að meðaltali um 300 á ári fram til 2010 upp í um 500 kvartanir á ári. Af þeim málum sem koma til meðferðar hjá umboðsmanni falla flest í flokkinn „Tafir hjá stjórnvaldi á afgreiðslu máls“. Í skýrslunni kemur einnig fram að umboðsmaður þurfi reglulega að hafa afskipti af stjórnvöldum þar sem málshraðavandinn virðist vera kerfislægur og tafir á afgreiðslu mála séu almennar en ekki bundnar við tiltekin mál.<sup>33</sup>

## Þörf á margþættum umbótum

Þörf er á yfirgripsmiklum umbótum þegar kemur að framkvæmd og eftirfylgni leikreglna af hálfu stjórnvalda (mynd 5.2). Þar ættu stjórnvöld helst að líta til fimm atriða: (1) fjölgun tímafresta og aukinnar forgangsröðunar, (2) aukins gagnsæi og leiðbeininga til einstaklinga og lögaðila, (3) aukinnar notkunar rafrænna lausna, (4) aukins trausts gagnvart þeim sem sæta eftirliti og (5) aukinnar kostnaðarvitundar. Með færslu þeirra til betri vegar væri miklum árangri náð við að bæta framkvæmd stjórnvalda við eftirfylgni leikreglna hérlendis.

### 1. Styttri tímafrestir og bætt forgangsröðun

Til þess að tryggja skilvirka afgreiðslu mála hjá stjórnvöldum ætti að lögfesta stutta tímafrestir til afgreiðslu mála.

### Mynd 5.2

Margvísleg tækifæri eru til umbóta í framkvæmd opinberra stofnanna

	Lýsing
1 Tímafrestir og forgangsröðun	▪ Fjölgun lögbundinna tímafresta og bætt forgangsröðun er til þess fallin að auka skilvirkni í stjórnkerfinu.
2 Gagnsæi og leiðbeiningar	▪ Fyrirsjáanleiki í framkvæmd eftirlitsaðila stuðlar að fækkun lögbrota og styttri málsmeðferðartíma.
3 Rafræn stjórnsýsla	▪ Með notkun rafrænna lausna má bæta stjórnsýslu, minnka umsýslu og stytta málsmeðferðartíma.
4 Traust gagnvart fyrirtækjum	▪ Með fækkun leyfisveitinga mætti auka skilvirkni hjá hinu opinbera og í atvinnulífinu.
5 Kostnaðarvitund	▪ Spara má fjármuni hjá eftirlitsstofnunum og fyrirtækjum með aukinni vitund um kostnað sem hlýst af eftirliti.

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Slíkt fyrirkomulag myndi veita stjórnvöldum aukið aðhald við afgreiðslu erinda sem þeim berast og auka jafnframt fyrirsjáanleika um afgreiðslutíma mála. Einstakar eftirlitsstofnanir geta einnig bætt úr þessu að einhverju marki sjálfar. Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur til að mynda tekið á tímafrestum í afgreiðslum ráðuneytisins og verklagi við meðferð erinda.<sup>34</sup>

Til viðbóta við skýra tímafrestir þarf að auka forgangsröðun mála með skýrum og fyrirsjáanlegum hætti. Stofnunum berst oft fjöldi erinda sem eru bæði ólík í eðli og umfangi. Því er heppilegt að þau geti forgangsraðað verkefnum svo störf þeirra verði markvissari. Í þeim tilfellum sem

### 32.

Sem dæmi um nýlegar umfjallanir ráðsins má nefna kynninguna „Opinbert eftirlit: dulin skattheimta?“ frá Skattadeginum 2016 (Janúar 2016), opinn fund um réttarvernd fyrirtækja gagnvart framkvæmd isleðskra eftirlitsstofnana (desember 2015) og ábendingar um nauðsynlegar umbætur á stjórnsýsluháttum Seðlabanka Íslands (september 2014). Lista yfir allt málefnavastarfráðsins má nálgast á slóðinni <http://vi.is/malefnastarf>

### 33.

Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2014. Slóð: [http://www.umbodsmadur.is/assets/Skyrsla\\_UA\\_2014.pdf](http://www.umbodsmadur.is/assets/Skyrsla_UA_2014.pdf)

### 34.

Ráðuneytið gaf út málshraðareglur 12. júní 2007 og eru þær birtar á vefsíðu ráðuneytisins. sjá: <https://www.mennta-malaraduneyti.is/raduneytid/>

stjórnvöld hafa lögbundna heimild til forgangsröðunar hefur þó í einhverjum tilfellum skort á skýrleika um það á hvaða grundvelli þau eigi að forgangsráða málum. Sé engum reglum um forgangsröðum mála til að dreifa er hætta á því að málum sé forgangsráðað handahófskennt og eftir geðþótta. Einnig kann heimild til forgangsröðunar án nánari skilyrða að leiða til þess að ákveðin mál sitji á hakanum, jafnvel svo árum skiptir, án þess að aðilar viðkomandi mála fái upplýsingar um það hvaða rök standi til þess.

## 2. Aukið gagnsæi og leiðbeiningar

Fyrirsjáanleiki við framkvæmd laga og reglna skiptir máli þegar kemur að tækifærum einstaklinga og fyrirtækja til að auka framleiðni. Þetta á helst við þegar þau lög eða reglur sem um ræðir eru matskennd og opin fyrir túlkun. Af þessum sökum er brýnt að stjórnvöld setji skýrar málsmeðferðar- og verklagsreglur og stofnanirnar fylgi þeim. Þá geta leiðsögn, upplýsingamiðlun og birting ákvarðana einnig stuðlað að auknum skýrleika um það hvað felst í lögum og reglum, hvernig þær eru túlkaðar og hvernig brugðist sé við brotum.

Á þetta hefur skort við framkvæmd reglna hérlendis. Umboðsmaður Alþingis hefur fjallað um mikilvægi þess að stjórnvöld svari erindum með skýrum hætti og leiðbeini þeim sem til þeirra leita vegna mála sem varðar hið opinbera. Í skýrslu hans fyrir árið 2014 segir:

*„Í ákveðnum tilvikum má sjá að hluti þess ágreinings eða umkvörtunarefnis sem er uppi í viðkomandi máli á rót sína að rekja til þess að svör stjórnvalda við erindum borgaranna*

*hafa ekki verið nægilega skýr eða mál ekki lagt í réttan farveg af hálfu stjórnvalda í upphafi. Það getur leitt til þess að mál vinda upp á sig og verða óþarflega umfangsmikil og tímafrek fyrir alla aðila miðað við upphaflegt tilefni. Það kemur m.a. til af því að borgarinn áttar sig ekki á hver staða máls hans er eftir að hafa fengið svör stjórnvaldsins eða í hvaða farveg það hefur verið lagt og veit ekki til hvaða úrræða hann getur gripið í framhaldinu til að gæta hagsmuna sinna“*

Bæta þarf úr þessu og auka leiðbeiningarskyldu stjórnvalda. Þegar það er skýrt í leiðbeiningum stofnunar hvaða reglur gilda og hvernig þær eru túlkaðar má létta á umsýslu stofnunar sem fer með eftirlit á viðkomandi sviði. Þannig eru fyrirtæki síður líkleg til að brjóta reglurnar sem um ræðir og með sama hætti fækkar fyrirspurnum til viðkomandi stjórnvalds. Á sama tíma eykst skilvirkni í atvinnulífinu þegar vafaatriðum fækkar og óvissa minnkar.

## 3. Aukin notkun rafrænna lausna

Íslendingar eru iðulega framarlega á listum yfir þær þjóðir sem eru í forystu í notkun internetsins og hefur netnotkun mælst mest á Íslandi af öllum Evrópulöndum.<sup>35</sup> Þrátt fyrir þessa staðreynd benda alþjóðlegar mælingar til þess að rafræn stjórnsýsla sé stutt á veg komin hérlendis og umtalsvert styttra en á öðrum Norðurlöndum.<sup>36</sup>

Jafnframt hefur OECD bent á að ávinningur rafrænnar stjórnsýslu geti verið mikill fyrir bæði atvinnulíf og hið opinbera. Hana megi nýta til að takmarka tímafreka umsýslu fyrirtækja og einstaklinga í tengslum við útfyllingar eyðublaða, leyfisumsóknir og annað sem teng-

35.

Hagstofa Íslands (27. janúar 2014). „Tölvu- og netnotkun mest á Íslandi af öllum Evrópulöndum“, frétt á vefsíðu. Slóð: <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/visindi-og-taekni/tolvu-og-netnotkun-mest-a-islendi-af-ollum-evropulondum/>

36.

Haukur Arnþórsson og Ómar H. Kristmundsson (2012). „Staða og þróun rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi skv. alþjóðlegum mælingum“. Slóð: <http://skemman.is/stream/get/1946/14846/34875/1/a.2012.8.2.6.pdf>

ist kvöðum um upplýsingagjöf. Hefur stofnunin í því sambandi bent á að nýta megi rafrænar lausnir í meiri mæli en gert er í dag.<sup>37</sup>

Með aukinni notkun rafrænna lausna minnkar fyrirhöfn notenda þjónustunnar og sömuleiðis hætta á mistökum. Þá er rafræn stjórnsýsla einnig til þess fallin og stytta afgreiðslutíma viðkomandi stjórnvalds. Með þeim hætti er rafræn stjórnsýsla líkleg til að minnka kostnað hjá bæði notendum þjónustunnar og eftirlitsstofnunum.<sup>38</sup>

Stjórnvöld eru að vinna að nútímavæðingu opinberrar þjónustu að einhverju leyti. Má sem dæmi nefna drög að nýjum þinglýsingarlögum sem fela í sér innleiðingu rafrænna þinglýsinga.<sup>39</sup> Brýnt er að haldið verði áfram á þessari vegferð og að unnið verði markvisst að því að gera stjórnsýslu opinberra stofnana í sem mestum mæli rafræna.

Til viðbótar við skilvirkari og öruggari þjónustu býður rafræn stjórnsýsla upp á aukið aðhald gagnvart opinberum stofnunum. Einstaklingar og fyrirtæki sem hafa mál til meðferðar hjá hinu opinbera, til dæmis vegna rannsóknar máls eða leyfa hvers konar, ættu þannig að geta fylgst vel með því hvar mál þeirra eru stödd í ferlinu. Fyrirkomulag sem þetta myndi nýtast sem eftirlitstæki fyrir stjórnsýsluna, enda auðvelt að fylgjast með hraða málsmeðferðar og öðru sem snýr að afgreiðslu mála.<sup>40</sup>

#### 4. Aukið traust gagnvart þeim sem sæta eftirliti

Á Íslandi virðist traust stjórnvalda til einstaklinga og fyrirtækja vera minna en gengur og gerist annars staðar í Evrópu. Kristallast það í umfangsmiklum kröfum um leyfi og undanþágur frá lögum og reglum hér á landi. Í öðrum Evrópuríkjum er einstaklingum og atvinnurekendum í meira mæli falið að meta það sjálfum hvort þeir uppfylli skilyrði laga og reglna. Þetta vantraust veldur í mörgum tilfellum miklu óhagræði bæði fyrir atvinnulíf og stjórn-sýslu.

Dæmi um þetta má finna í samkeppnislögum hérlendis. Fyrirtæki geta þurft að sækja um sérstaka undanþágu frá samkeppnislögum við ákvarðanir eða gerð samninga. Samkeppniseftirlitið metur þá hvort viðkomandi ákvörðun eða samningur uppfylli lögbundin skilyrði sem lúta m.a. að því hagkvæmni sé falin í samningnum og hvort neytendur njóti ábata af honum. Víða um Evrópu þurfa fyrirtæki ekki að sækja um slíkar undanþágur heldur meta þau sjálf hvort þau telji sig uppfylla þau skilyrði sem sett eru fyrir undanþágunum. Undanþágumál sem þessi eru í flestum tilfellum afar tímafrek og geta skapað mikinn kostnað, bæði beinan og óbeinan.

Í mörgum tilfellum væri vænlegur kostur að taka upp tilkynningarskyldu einstaklinga og fyrirtækja í stað þess að stjórnvöld veiti leyfi og undanþágur. Þannig væri fyrirtækjunum sjálfum falið að meta það hvort þau uppfylli skilyrði laga. Slíkt myndi auka skilvirkni bæði í atvinnulífi og hjá hinu opinbera.

#### 37.

Samráðshópur um Einfaldara Ísland (2008). „Þjalli reglur í þágu atvinnulífs og almennings Áfangaskýrsla um verkefnið Einfaldara Ísland“. Slóð: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/einfaldaraistland/thjalli-reglur-f-atvinnulif-og-almennig.pdf>

#### 38.

PriceWaterhouseCoopers (2009). „Ardsemi rafrænnar stjórnsýslu“. Slóð: <http://www.ut.is/media/Skyrslur/Ardsemi-rafraennar-stjornsyslu.pdf>

#### 39.

Drögin hafa verið auglýst til umsagnar á vefsíðu innanrikisráðuneytsins. Slóð: <https://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/drog-ad-breyttum-thinglysingarlogum-til-umsagnar>

#### 40.

Hugmynd að fyrirkomulagi sem þessu var sett fram í áfangaskýrslu fyrir aðgerða-áætlun um einfaldara Ísland. Slóð: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/einfaldaraistland/thjalli-reglur-f-atvinnulif-og-almennig.pdf>.

## 5. Kostnaðarvitund

Eftirfylgni laga og reglna er fjármögnuð með ólíkum hætti. Eftirlitsstofnanir fá fjármagn úthlutað beint úr ríkissjóði en er í mörgum tilfellum einnig heimilt að innheimta eftirlitsgjöld og afla sértekna. Til þess að auka gagnsæi um fjármögnun eftirlitsstofnana og auðvelda heildarsýn yfir fjármagn sem fer í rekstur þeirra væri ákjósanlegt að einfalda þetta fyrirkomulag með þeim hætti að eftirlitsstofnanir væru eingöngu fjármagnaðar með framlögum úr ríkissjóði og að öll eftirlitsgjöld og sértekjur rynnu beint í ríkissjóð. Með þeim hætti væri tryggt að stofnanir hafi hvata til að einblína á kjarnahlutverk sín en hafi ekki hvata til að einbeita sér í of miklum mæli að tekjuskapandi starfsemi. Vinnuhópur um eftirlitsstofnanir lagði til umbætur í þá átt í skýrslu sinni sem kom út í október 2014.<sup>41</sup>

Til viðbótar við ofangreindar breytingar mætti auka gagnsæi um fjármögnun eftirlitsstofnana með því að einskorða innheimtu eftirlitsgjalda við raunverulegan kostnað sem fellur til við framkvæmd eftirlits. Á undanförunum árum hefur lagaákvæðum fjölgað sem heimila innheimtu eftirlitsgjalda óháð umfangi eftirlitsins. Taka má sem dæmi eftirlitsgjald sem á að standa undir eftirliti Lyfjastofnunar. Það er innheimt sem hlutfall af veltu þeirra fyrirtækja sem sæta eftirliti en er óháð fjölda þeirra heimsókna sem stofnunin framkvæmir.<sup>42</sup>

Til viðbótar við gjöld skapar eftirfylgni laga einstaklingum og fyrirtækjum umtalsverðan kostnað vegna umfangsmikillar umsýslu. Má til að mynda nefna kostnað af því að safna saman upplýsingum um miðla þeim að kröfu

Mynd 5.3

Árlega getur fyrirtæki vænst á annan tug eftirlitsúttekta

Dæmi um heimsóknir eftirlitsaðila í fyrirtæki hérlendis



Heimild: Einföldun gildandi regluverks – stöðuskýrsla, Ráðgjafarnend um opinberar eftirlitsreglur 2014

41.

Tillögu þessa er að finna í skýrslu vinnuhóps um eftirlitsstofnanir frá október 2014. Sjá: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-um-efirlitsstofnanir-1-hluti.pdf>, bls. 19-20.

42.

Sjá frétt í Morgunblaðinu þann 10. nóvember 2014: „Umdeilt eftirlitsgjald“

hins opinbera. Þá kann einnig að skapast kostnaður fyrir einstaklinga og fyrirtæki vegna samskipta við eftirlitsstofnanir og við málarekstur. Má sem dæmi nefna að árlega geta fyrirtæki vænst á annan tug heimsókna frá eftirlitsaðilum (mynd 5.3).

Til að stemma stigu við því að fyrirtæki beri óhóflegan kostnað vegna eftirlits opinberra stofnana mætti að skylda opinbera eftirlitsaðila til að leggja fram áætlun um þann kostnað sem fyrirhugaðar eftirlitsaðgerðir eru talda valda eftirlitsskyldum aðilum.<sup>43</sup>

Vinnuhópur um eftirlitsstofnanir lagði til í skýrslu sinni í október 2014 að aðhald með eftirlitsstofnunum yrði aukið og skaðleysi þeirra sem sæta ólögumætum aðgerðum eftirlitsstofnana yrði tryggt með einföldum hætti. Þetta mætti til dæmis gera með því að viðhlítandi málskostnaður sé ákvarðaður fyrir úrskurðar- og kærunefndum. Þá lagði vinnuhópurinn einnig til að settar yrðu reglur sem tryggðu að unnt sé með einföldum, skjótum og skilvirkum hætti að bæta tjón sem orðið hefur vegna ólögmeðtra aðgerða eftirlitsstofnana.<sup>44</sup> Viðskiptaráð tekur undir þessar tillögur. Innleiðing þeirra væri til þess fallin að auka meðvitund opinberra eftirlitsaðila um þann kostnað sem aðgerðir þeirra valda.

#### 43. \_\_\_\_\_

Tillögu þessa er að finna í skýrslu vinnuhóps um eftirlitsstofnanir frá október 2014. Sjá: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-um-efirlitsstofnanir-1-hluti.pdf>, bls. 9.

#### 44. \_\_\_\_\_

Tillögu þessa er að finna í skýrslu vinnuhóps um eftirlitsstofnanir frá október 2014. Sjá: <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/skyrsla-um-efirlitsstofnanir-1-hluti.pdf>, bls. 9.







6. kafli

# STOFNANAUMHVERFI

**H**ið opinbera starfrækir fjölmargar stofnanir í ólíkum tilgangi. Mörgum þeirra er ætlað að stuðla að því að markaðsaðilar fylgi leikreglum, meðal annars með eftirliti og leyfisveitingum. Aðhald af þessu tagi er nauðsynlegt en á sama tíma getur flókið og óskilvirkt stofnanaumhverfi staðið framleiðni fyrir þrifum.

### Stofnanakerfi getur haft neikvæð áhrif á framleiðni með tvennum hætti.

Annars vegar dregur fjármögnun rekstrarkostnaðar stofnana úr heildarvirðisauka, hvort sem hún fer fram með skattheimtu eða öðrum gjaldtökuleiðum. Ráðstöfun umræddra fjármuna er fórnarkostnaður þess að tryggja framgang leikregla.

Hins vegar skapast bæði beinn og óbeinn kostnaður vegna þeirrar umsýslu og viðskiptahindrana sem starfsemi stofnana skapa einstaklingum og atvinnulífi.

Til að lágmarka þennan beina og óbeina kostnað þarf stofnanafyrirkomulag að vera eins skilvirkt og hagkvæmt og unnt er. Þannig má minnka sóun og stuðla að aukinni framleiðni.

45.

### Stofnanaumgjörð á Íslandi

Þrátt fyrir að Ísland sé örríki í alþjóðlegum samanburði jafnast íslenska stofnanakerfið á við það sem tíðkast hjá fjölmennari þjóðum (mynd 6.1). Í dag eru starfræktar ríflega 180 opinberar stofnanir hér á landi.<sup>45</sup> Þá eru ótaldar nokkur hundruð rekstrareiningar til viðbótar á

sveitarstjórnarstiginu. Þetta hlutfallslega mikla umfang og flækjustig stofnanakerfisins skapar margvíslegar áskoranir fyrir verðmætasköpun hagkerfisins.

#### Mynd 6.1

Þrátt fyrir fámenni er starfrækt eftirlitskerfi í takti við fjölmennari ríki

#### Dæmi um nokkrar eftirlitsstofnanir hérlendis



Heimildir: Vefsíður viðkomandi stofnana

Óhjákvæmileg afleiðing þess að reka jafn margar stofnanir og raun ber vitni er að margar þeirra eru smáar í sniðum. Þannig hefur um fjórðungur ríkisstofnana færri en 10 starfsmenn og tveir þriðju þeirra innan við 50 starfsmenn. Íslenskt stofnanakerfi einkennist því af mörgum, en

Sjá umfjöllun Viðskiptaráðs um fækkun ríkisstofnanna í skoðuninni „Sniðum stakk eftir vexti: 30 tillögur að fækkun ríkisstofnana“ frá desember 2015 (slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/snidum-stakk-ef-tir-vexti/>)

tiltölulega fámennum stofnunum. Þetta á jafnt við um þær opinberu stofnanir sem sinna eftirlits- og leyfisveitingum og þær sem sinna annars konar verkefnum.

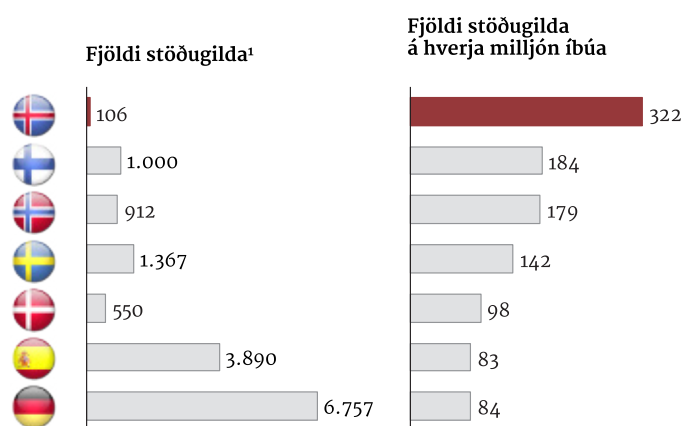
### Helstu áskoranir

Smæðin leiðir til þess að stofnanir hér á landi eru hlutfallslega kostnaðarsamar í alþjóðlegum samanburði. Þetta má rekja til þess að ákveðinn fastur kostnaður, eða lágmarkskostnaður, fylgir rekstri stofnanakerfis. Þannig eru ákveðin verkefni og grunnstofnanir sem ekki verður hjá komist að starfrækja, óháð því hver stærð hagkerfa er.

#### Mynd 6.2

Fleiri skattgreiðendur standa undir hverju stöðugildi hjá hagstofum fjölmennari ríkja samanborið við á Íslandi

Heildarumfang og hlutfallslegt umfang hagstofa nokkurra ríkja



<sup>1</sup> Hagskýrslugerð er misjafnlega dreifð á milli ríkja. Þannig er hagskýrslugerð í Þýskalandi dreifðari en á Íslandi sem þýðir að ef litið er til heildarfjölda stöðugilda á því sviði er munurinn á milli ríkjana að öllum líkindum minni.

Heimildir: Vefsíður og árskýrslur viðkomandi stofnana; Hagstofa Íslands

Sem dæmi um þetta má nefna stofnun sem öll vestræn ríki starfrækja: hagstofu. Þar sem mun færri skattgreiðendur standa undir rekstri hagstofu á Íslandi en í fjölmennum ríkjum er hlutfallslegur kostnaður hennar hár (mynd 6.2). Í þessu felst ekki gagnrýni á umsvif Hagstofu Íslands. Þvert á móti er hlutverk hennar afar mikilvægt þar sem fullnægjandi hagskýrslugerð er forsenda upplýstrar ákvarðanatöku á ýmsum sviðum. Verkefnaumfang vex aftur á móti ekki í hlutfalli við mannfjölda og því er ákveðin hagkvæmni fólgin í því fyrir stofnanir að þjónusta stærri markaði. Sama áskorun er til staðar varðandi meginþorra opinberra stofnana, s.s. seðlabanka, fjármálaeftirlit og samkeppniseftirlit.

Með öðrum orðum þá er beinn kostnaður Íslands af rekstri stofnanakerfis hærri en víðast hvar annars staðar. Stærstur hluti þessa kostnaðar er fjármagnaður af skattgreiðendum í gegnum opinber framlög. Þó hefur vaxandi hlutféll í rekstri ýmissa stofnana – einkum þeirra sem sinna leyfisveitingum og eftirliti – verið fjármagnaður með sértekjum, sem er varhugaverð þróun.<sup>46</sup> Þá vekur jafnframt athygli að rekstrarkostnaður margra þeirra hefur farið hratt vaxandi á undanförunum árum (mynd 6.3). Þetta skýtur skökku við í ljósi þeirrar aðhaldskröfu sem uppi hefur verið í opinberum fjármálum á sama tímabili.

Þrátt fyrir að hlutfallslegur kostnaður stofnanakerfisins á Íslandi sé hár þá eru margar stofnananna eins og áður sagði mjög fámennar. Þetta má einkum rekja til þess mikla fjölda stofnana sem starfræktar er þrátt fyrir smæð hagkerfisins. Því fámennari sem stofnanir eru því hærri hlutfall fjármagns þeirra fer í stjórnun og stoðþjónustu í stað

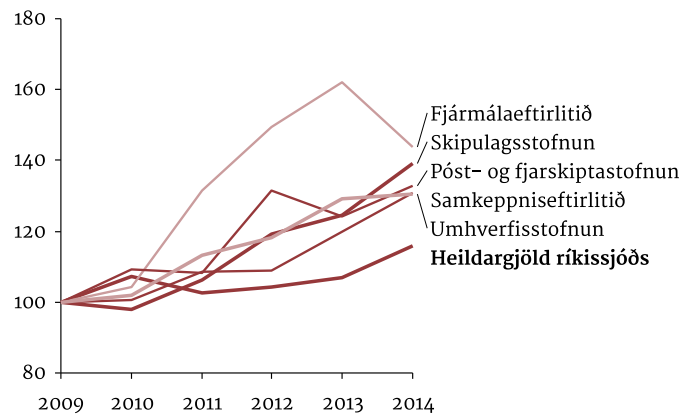
#### 46.

Umfjöllun um þróun sértekna opinberra stofnana má finna í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis „Sértekjur A-hluta“ sem kom út í október 2012. (slóð: [http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/sertekjur\\_LOKA.pdf](http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/sertekjur_LOKA.pdf))

### Mynd 6.3

Á sama tíma og útgjöld hins opinbera hafa aukist um 15% hafa útgjöld helstu eftirlitsaðila aukist um 30-44%

**Þróun útgjalda helstu eftirlitsaðila samanborið við útgjöld ríkissjóðs**  
Vísitala (2009 = 100)



Heimild: Ríkisreikningar og Hagstofa Íslands

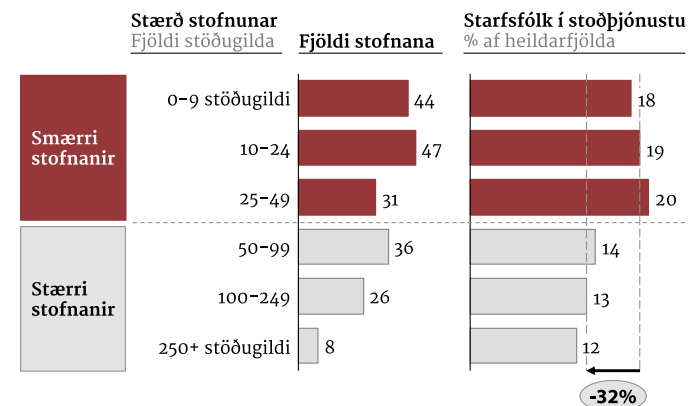
kjarnastarfsemi (mynd 6.4). Gögn fyrir íslenskar stofnanir sýna að um þriðjungji hærra hlutfall fer í stoðþjónustu hjá smærri stofnunum en þeim stærri. Smærri stofnanir hafa því minna bolmagn til að takast á við flókin og fjölþætt verkefni sem krefjast djúprar sérfræðipækkingar og fjármunirnir nýtast síður í þau kjarnaverkefni sem stofnunum er falið. Afleiðingin er lakari þjónusta en ella væri unnt að veita fyrir sömu fjármuni.

Að lokum getur flókið stofnanaumhverfi leitt til skörunar verkefna, togstreitu meðal embættismanna um úthlutun fjármuna og meiri umsýslukostnaðar vegna opinberra afskipta en þörf er á. Ýmis dæmi eru um óskilvirka verka-skiptingu við leyfisveitingar og eftirlit. Allt veldur þetta

auknum óbeinum kostnaði af völdum stofnanakerfisins. Ef ætlunin er að auka framleiðni fyrirtækja í innlendum rekstri er nauðsynlegt að gera gangskör að því að auka skilvirkni á þessu sviði.

### Mynd 6.4

Stærri stofnanir hafa lægra hlutfall starfsfólks í stoðþjónustu



Heimild: Samráðsvettvangur um aukna hagsæld á Íslandi

## Einokun á lögbundnum afgangsverkefnum

Hlutverk hins opinbera gagnvart almennri atvinnu- starfsemi ætti fyrst og fremst að felast í því að setja skýrar leikreglur og tryggja framgang þeirra. Í mörgum tilfellum er flókið að framfylgja leikreglum og nauðsynlegt að halda eftirlits- og leyfisveitingaþætti viðkomandi málaflokka á forræði hins opinbera. Eftirlit með framfylgni reglnanna getur aftur á móti, í mörgum tilfellum, verið í höndum annarra aðila en hins opinbera. Þetta á einkum við þegar um er að ræða skýrt afmörkuð og vel skilgreint eftirlits- og leyfisveitingaverkefni.

Dæmi um slíkt er eftirlit með ástandi bifreiða. Mikilvægi öryggiseftirlits bifreiða verður seint vanmetið, enda geta bifreiðar verið lífshættulegar sé viðhald þeirra ekki fullnægjandi. Bifreiðaskoðun ríkisins var upphaflega falið það hlutverk að framkvæma reglulega ástandskoðun bifreiða til að tryggja að reglum um viðhald þeirra væri fylgt eftir. Það eftirlit hefur nú alfarið verið fært til einkaaðila, sem keppa sín á milli um að sinna því eftirliti með sem hagkvæmustum hætti. Þetta fyrirkomulag hefur gefið góða raun og mætti taka upp fyrir annars konar eftirlit.

Eitt þeirra vandamála sem geta fylgt því að halda einföldum afgangsverkefnum og eftirlitsverkefnum á forræði hins opinbera er einokunarstaða þeirra aðila sem sinna verkefninu. Gott dæmi um þetta eru þinglýsingar

skjala. Samkvæmt núverandi fyrirkomulagi sinna fulltrúar hjá sýslumannsembættunum þessu verkefni. Vandkvæði þess fyrirkomulags komu glögglega í ljós í verkfalli opinberra starfsmanna vorið 2015. Í krafti einokunarstöðu viðkomandi á umsjón viðkomandi gat BHM nýtt fulltrúa sýslumannsembætta til að knýja á um kjarabætur með því að stöðva þinglýsingar yfir langt tímabil. Tjón markaðarins af slíkri hegðun er verulegt. Annað sambærilegt dæmi var verkfall dýralækna, sem sinna eftirliti með innflutningi dýra, á sama tíma.

Það er ólíðandi áhætta og rask sem fylgir slíkri stöðu. Auk þess er fátt sem réttlætir lögbundna einokunarstöðu opinberra stofnana á viðkomandi verkefnum. Þvert á móti væri mun hagkvæmara að flytja verkefni á samkeppnismarkað eða gera þau sjálfvirk. Hvort tveggja myndi stuðla að aukinni framleiðni á innlendum markaði.

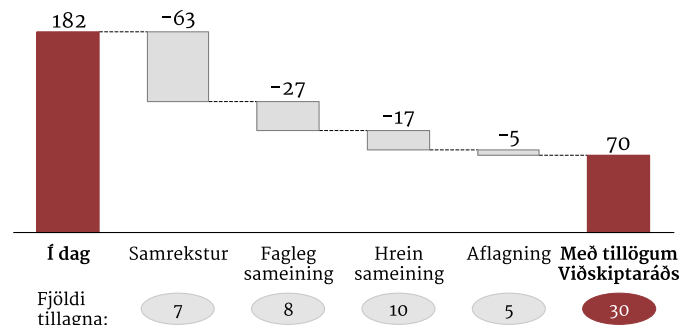
## Leiðir til umbóta

Veigamesta leiðin til umbóta á þessu sviði felst í einföldun stofnanakerfisins. Viðskiptaráð hefur lagt fram tillögur um fækkun ríkisstofnana úr 182 í 70 (mynd 6.5).<sup>47</sup> Stofnanaumhverfið hérlendis væri þannig einfaldað til muna og aðlagð að stærð íslensks samfélags. Samhliða væri full ástæða til að endurskoða umgjörð á sveitarstjórnarstigi, bæði með sameiningum sveitarfélaga og rekstrareiningum á þeirra vegum. Með heildar-endurskoðun á fyrirkomulagi stofnakerfisins væri dregið

### Mynd 6.5

Hægt er að fækka ríkisstofnunum verulega með fjórum tegundum aðgerða

#### Fjöldi ríkisstofnana



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

umtalsvert úr þeim beina og óbeina kostnaði sem fjallað var um hér að framan. Með öðrum orðum ætti smáríki eins og Ísland að sníða sér stakk eftir vexti.

Nær engar tillagna Viðskiptaráðs eru nýjar af nálinni. Viðskiptaráð, önnur félagsamtök og opinberir aðilar hafa

margoft ritað um faglegan og fjárhagslegan ávinning þess að sameina stofnanir á vegum hins opinbera. Þrátt fyrir skilning á því af hálfu stjórnmalanna undanfarin ár hafa aðgerðir ekki fylgt í nægjanlegum mæli.

Á sama tíma er mikilvægt að huga að fyrirkomulagi fjármögnunar þeirra stofnana sem sinna leyfisveitingum og eftirliti. Markaðir tekjustofnar, gjaldtaka fyrir lögbundnar athafnir og aðrar sértekjur skapa óheppilega hvata fyrir viðkomandi stofnanir. Í stað þess að einblína á að skila grunnhlutverki sínu með sem hagkvæmustum hætti aukast líkur á því að auknar tekjur verði að hliðarmarkmiði starfseminnar.<sup>48</sup> Vaxandi rekstrarkostnaður samhliða vaxandi afgreiðslu- og málsmeðferðartíma hjá ýmsum stofnunum gefur tilefni til að ætla að verkefnaumfang fari vaxandi. Ef ekki hefur orðið breyting á grunnhlutverki stofnunarinnar er erfitt að sjá réttlætingu á áframhaldandi þróun í þá átt.

Einföldun stofnanakerfisins dregur ekki aðeins úr heildarfjárförf heldur má gera ráð fyrir að þjónusta opinberra stofnana myndi batna samhliða. Með færri og stærri stofnunum myndi hlutfall þeirra starfsmanna sem sinna kjarnaverkefnum hækka. Það myndi leiða til dýpri sérþekkingar og aukins bolmagns til að sinna flóknum úrlausnarefnum. Þá myndi togstreita á milli stofnana um úthlutun verkefna og fjármagns jafnframt minnka. Hvort tveggja væri til þess fallið að auka skilvirkni og draga úr óbeinum kostnaði vegna eftirlits og leyfisveitinga.

Þá væri einföldun af þessu tagi ekki síður mikilvæg í samhengi við aðgengi að þjónustunni. Í stað þess

### 47.

Sjá umfjöllun Viðskiptaráðs um fækkun ríkisstofnana í skoðuninni „*Sníðum stakk eftir vexti: 30 tillögur að fækkun ríkisstofnana*“ frá desember 2015 (slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/snidum-stakk-eftr-vexti/>)

### 48.

Nánari umfjöllun um kostnaðarvitund við framkvæmd eftirlits má finna í 5. tölulíð 5. kafla skýrslunnar.

flókna og tvístraða fyrirkomulags sem nú tíðkast gætu markaðsaðilar átt samskipti við færri stofnanir með skýrari verkaskiptingu. Til að hámarka ávinninginn í þessu samhengi væri skynsamlegt að færa allt eftirlit á forræði ríkisins fremur en sveitarfélaga. Slík breyting myndi auka innbyrðis samræmi á milli landsvæða auk þeirrar hagkvæmni sem felst í því að sækja þjónustuna á einn stað. Til að hámarka hagkvæmni væri jafnframt skynsamlegt að útbúa miðlægan afgreiðsluvettvang – bæði á rafrænum vettvangi og í formi afgreiðslustofnunar – sem sinnir opinberum leyfisveitingum og afgreiðsluverkefnum af ýmsu tagi (e. one-stop-shop).

Allar ofangreindar breytingar væru til þess fallnar að draga úr beinum og óbeinum kostnaði vegna stofnanakerfisins. Reynslan sýnir að faglegur ávinningur sameininga getur verið umtalsverður. Þegar lögregluembætti voru sameinuð árið 2007 jókst hlutfall upplýstra mála um 29%, eignaspjöllum fækkaði um 40% og ánægja með störf lögreglunnar jókst um 5%. Sameining skattembætta úr tíu í eitt árið 2010 skilaði einnig faglegum ávinningi: afgreiðslutími kæra styttist um 50%, afgreiðslutími erinda styttist um 62% og 98% starfsfólks voru ánægð með sameininguna.<sup>49</sup> Þessi árangur náðist á sama tíma og fjárframlög til beggja stofnana drógust saman.

Einföldun stofnanaumhverfis myndi efla opinbera geirann og gera stofnunum betur kleift að veita sem besta þjónustu fyrir sem minnsta fjármuni. Hvort tveggja er til þess fallið að auka skilvirkni í innlendum rekstri. Um það ættu því flestir að geta sameinast.

#### 49.

Hægt er að lesa nánar um reynsluna af sameiningu lögreglu- og skattembætta í tillögum verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld fyrir opinbera þjónusta. (Slóð: [www.forsaetisraduneyti.is/samradsvettvangur/tillogur/](http://www.forsaetisraduneyti.is/samradsvettvangur/tillogur/))







