



Umboðsmaður Alþingis
Tryggvi Gunnarsson
Álfamýri 7
150 Reykjavík

Mál nr. 11100006

Reykjavík, 30. apríl 2012

Efni: Mál nr. 6540/2011

Vísað er til bréfs yðar til kjararáðs dags. 20. febrúar 2012. Með bréfinu fylgdi afrit af brefi Félags forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) til yðar dags. 6. janúar 2012, en í því koma fram athugasemdir félagsins við bréf kjararáðs til yðar dags. 21. desember 2011 og úrskurð ráðsins dagsettan sama dag. Óskið þér eftir að kjararáð lýsi viðhorfi sínu til þess sem fram kemur í athugasemdabréfi FFR til yðar.

Í bréfi yðar segir jafnframt að ekki verði séð af svarbréfi kjararáðs til yðar dags. 21. desember 2011 og úrskurði ráðsins dagsettum sama dag, að ráðið hafi svarað öllum þeim spurningum sem þér beinduð til þess í bréfi dags. 13. október 2011. Af þessu tilefni ítrekið þér ósk yðar um svör við þeim spurningum sem fram komu í fyrrgreindu bréfi yðar til ráðsins. Takið þér fram að telji kjararáð að það hafi í úrskurði sínum frá 21. desember 2011 tekið afstöðu til og svarað þar efnislega einstökum spurningum verði það skýrt.

Að endingu segir í bréfinu að við athugun yðar á kvörtun FFR hafi komið fram að auk þess sem FFR hefði fyrir hönd félagsmanna sinna beint erindum til kjararáðs þá hefðu einstakir félagsmenn þess einnig sent kjararáði erindi „þar sem þeir hefðu óskað eftir leiðréttингum og breytingum á kjörum sínum, m.a. vegna breytinga á verkefnum viðkomandi stofnunar, álagi í starfi og viðmiðunarlaunum.“ Samhliða athugun yðar á kvörtun FFR hefðu yður borist af slíkum bréfum og samskiptum ákveðinna forstöðumanna við kjararáð og þessir aðilar lýst óánægju sinni með skort á svörum og viðbrögðum. Af þessu tilefni óskið þér eftir að kjararáð láti yður í té upplýsingar um hvaða bréf kjararáði hafi borist á árinu 2011 frá forstöðumönnum um ofangreind efni, þ.e. frá hverjum, hvenær þau voru móttokin, bréfaskipti við viðkomandi forstöðumann og aðra af því tilefni og hvenær erindinu hafi verið svarað eða ef það er óafgreitt hvenær áætlað sé að afgreiða það. Er þess óskað á þessu stigi að umbeðnar upplýsingar verði sendar í töfluformi ef unnt er.

Í áðurnefndu bréfi FFR til yðar dags. 6. janúar 2012 koma fram athugasemdir félagsins við bréf kjararáðs til yðar dags. 21. desember 2011 og úrskurð ráðsins dagsettan sama dag. Óskið þér eftir að kjararáð lýsi viðhorfi sínu til þess sem fram kemur í bréfi FFR. Kjararáð vill i því sambandi vísa til ákvörðunar kjararáðs frá 21. desember 2011 og þess sem fram kemur hér síðar í bréfinu í tengslum við svör kjararáðs við bréfi yðar dags. 13. október 2011.

Í bréfi yðar dags. 13. október 2011 sem sent var kjararáði í tilefni af kvörtun FFR segir eftirfarandi: „... tel ég nauðsynlegt að draga fram og fá afstöðu kjararáðs til þess hvernig það hefur í störfum sínum túlkað tiltekin lagaákvæði sem gilda um störf kjararáðs og

KJARARÁÐ

málsmeðferðarreglur stjórnsýsluréttarins.“ Jafnframt óskuðuð þér svara frá kjararáði við spurningum varðandi ákvörðun ráðsins frá 28. júní 2011.

Með ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011 var flestum spurningum úr bréfi yðar svarað með beinum eða óbeinum hætti. Hér á eftir verður farið yfir þær spurningar sem fram koma í bréfinu og gerð grein fyrir svörum kjararáðs við þeim. Í Vísad er til áðurnefndrar ákvörðunar ráðsins frá 21. desember 2011 þegar við á. Til hægðarauka hefur verið fylgt sömu númeraröð og er í II. hluta bréfs yðar.

1. Í bréfi yðar segir: „... fæ ég ekki séð að hin eiginlega bannregla við endurskoðun á úrskurðum kjararáðs á tímabilinu fram til 30. nóvember 2010 hafi samkvæmt orðalagi sínu átt við aðra en alþingismenn og ráðherra. Við endurskoðun eða ákvörðun kjara annarra aðila sem heyrdu undir ráðið skyldi hins vegar gætt „innbyrðis samræmis“ eftir því sem framast væri unnt að virtum ákvæðum 8. gr. laganna. Ég fæ því ekki annað séð en það síðastnefnda hafi m.a. átt við félagsmenn í FFR frá og með 1. janúar 2009.“
2. Þér óskið eftir afstöðu kjararáðs til þess „hvort ráðið hafi lagt til grundvallar í störfum sínum að bann laga nr. 127/2009 við að endurskoða úrskurði kjararáðs hafi aðeins tekið til launa alþingismanna og ráðherra en frá og með 1. janúar 2009 hafi við endurskoðun eða ákvörðun kjara annarra sem heyra undir ráðið átt að gæta innbyrðis samræmis eftir því sem framast var unnt og að virtum ákvæðum 8. gr. laga nr. 47/2006.“

Vísad er til kafla VI í ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011 þar sem segir meðal annars: *Áður hefur komið fram að með bráðabirgðaákvæði laga nr. 148/2008 var kjararáði gert að lækka laun alþingismanna og ráðherra um 5-15% og lækka í kjölfarið laun annarra sem undir ráðið heyra til samræmis. Samkvæmt lögum nr. 127/2009 var óheimilt að endurskoða laun alþingismanna og ráðherra til hækunar til loka nóvembermánaðar 2010. Hvað varðar endurskoðun eða ákvörðun kjara annarra hópa átti kjararáð að gæta innbyrðis samræmis eftir því sem framast væri unnt að virtum ákvæðum 8. gr. laga um kjararáð. Kjararáð hefur litið svo á að með þessu ákvæði hafi í reynd verið settar skorður við launahækkunum utan þeirra hækkanum sem leiða mætti af breytingum á starfi viðkomandi, t.d. vegna aukinna verkefna í kjölfar lagabreytinga og/eða þess að stofnanir hafi verið sameinaðar. Ákvæðið hafði einnig leiðbeiningargildi við ákvörðun launa þeirra sem færðust undir vald ráðsins með lögum nr. 87/2009, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð eins og hún er nú.*

Einnig óskið þér eftir afstöðu kjararáðs til þess að launalækkunin hafi aðeins átt að gilda í ákveðinn tíma og „þar með að kjararáði hafi borið að eigin frumkvæði að taka nýja ákvörðun og afturkalla launalækkunina þegar lagaheimildin til hennar fíll úr gildi.“

Að jafnaði hefur kjararáð frumkvæði að almennum launabreytingum sem varða allan hópinn sem undir ráðið heyrir hverju sinni, þ.e. ráðið fylgist með og bregst við eftir því

KJARARÁÐ

sem tilefni er til, sbr. 8. og 10. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð. Að öðru leyti er vísað til ákvörðunar kjararáðs frá 21. desember 2011, einkum kafla II, V, VII og VIII.

Í kafla II segir: *Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 148/2008 sagði að meginmarkmið frumvarpsins væri að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009 til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Likt og gerst hafði á einkamarkaði var með frumvarpinu gert ráð fyrir að þeir sem hæstu launin hefðu tækju á sig hlutfallslega mesta skerðingu. Óheimilt væri að endurskoða úrskurð um launalækkun alþingismanna og ráðherra til hækunar út árið 2009. Þessari ráðstöfun var því ætlað að gilda tímabundið. Gæti kjararáð að nýju fellt úrskurð um þann hóp sem frumvarpið næði til að teknu tilliti til kjara hjá viðmiðunarhópum eins og þau yrðu þá. Með frumvarpinu væri mælt fyrir um að kjararáð tæki sjálft nýja almenna ákvörðun um hlutfallslega launalækkun til þeirra sem heyrdú undir úrskurðarvald ráðsins. Hér væri því ekki verið að fella úr gildi fyrirliggjandi úrskurð ráðsins heldur til framtíðar verið að kveða með almennum hætti á um nýjar launaforsendur.*

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 127/2009 kom fram að meginmarkmið frumvarpsins væri að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2010 til að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Kjarasamningar yrðu almennt lausir 30. nóvember 2010. Ráðstöfuninni væri því ætlað að gilda tímabundið og að því búmu gæti kjararáð að nýju fellt úrskurð um þá sem heyra undir úrskurðarvald þess að teknu tilliti til kjara hjá viðmiðunarhópum eins og þau yrðu á þeim tíma. Heimilt yrði að endurskoða úrskurðina til lækkunar, til dæmis ef i ljós kæmi að viðmiðunarhópar lækkuðu meira en sem næmi úrskurðum ráðsins.

Í kafla V segir: *Samkvæmt 8. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006, eins og hún var upphaflega orðuð, skal ráðið gæta innbyrðis samræmis við urlausn mála á starfskjörum þeim sem það ákveður. Einnig skal þess gætt að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun þeirra í þjóðfélaginu sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara samkvæmt 4. gr. laganna á sérstaklega að gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvárdana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Þá skal kjararáð ætið taka tillit til almennrar þróunar kjararíðala á vinnumarkaði. Í 10. gr. laganna segir að ráðið skuli taka mál til meðferðar þegar því þyki þurfa og ætið ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögunum eða á störfum þeirra sem úrskurðarvald kjararáðs tekur til.*

Með lögum nr. 87/2009 bættist eftirfarandi málsgrein við 8. gr. laganna: *Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt 3. gr.*

Í kafla VII segir meðal annars eftirfarandi: *Í kafla V hér að framan er gerð grein fyrir þeim viðmiðum 8. gr. laga um kjararáð sem ráðinu er gert skyld að gæta við urlausn*

mála. Ljóst má vera að þau viðmið fara ekki alltaf saman. Í hverjum einstökum almennum úrskurði kjararáðs getur því verið nauðsynlegt að fara bil beggja eða líta til fleiri viðmiða. Kjarasamningar kveða á um beinar launahækkanir en í þeim felast oft ýmis önnur atriði, svo sem breytingar á röðun í launaflokka. Þannig getur heildarlaunahækken farið verið meiri en lesin verður úr samningum. Af þessu leiðir að áhrif kjarasamninga koma ekki alltaf strax fram. Breytingar á launum sem kjararáð ákveður á grundvelli kjarasamninga eða almennrar launaþróunar hljóta því oftast að koma eftir á.

Af því sem rakið er hér að framan má ráða að kjararáði er ekki ætlað að vera stefnumótandi um kjarapróun. Gildistími bráðabirgðaákvæðisins laga nr. 127/2009 miðaðist við nóvemberlok 2010 þar sem kjarasamningar BSRB o.fl. runnu þá út. Kjarasamningar voru almennt lausir frá og með þeim tíma, en ekki var skrifin undir fyrstu kjarasamninga á almennum vinnumarkaði fyrr en í byrjun maí 2011. Þegar kjarasamningar við velflest stéttarfélög rikisstarfsmanna og aðildarfélög Alþýðusambands Íslands höfðu verið undirritaðir ákvað kjararáð 28. júní 2011 að laun þeirra sem ákvörðunarvald ráðsins nært skyldu hækka til samræmis.

Einnig skal vísað til kafla VIII en þar segir meðal annars: *Hvorki verður ráðið af lögum um kjararáð né fyrrnefndum lögskýringargögnum að brottfall bráðabirgðaákvæðisins í lögum nr. 127/2009 leiði til þess að kjararáði beri að taka ákvörðun sem feli sjálfskrafa í sér afturköllun launalækkunarinnar þannig að laun verði aftur þau sömu og þau voru fyrir lækkun. Hins vegar ber kjararáði, í samræmi við 8. og 10. gr. laganna um kjararáð, að taka afstöðu til þess hvort tilefni sé til breytinga á launum með hliðsjón af því innra og ytra samræmi sem ráðinu ber að gæta við ákvörðun launa samkvæmt ákvæðum laga um kjararáð.*

3. Í bréfi yðar segir: „Ég lít svo á að með úrskurði sínum frá 28. júní sl. hafi kjararáð, hvað sem líður skyldum þess til að taka ákvarðanir um breytingar á launum þeirra sem undir ráðið heyra, verið að taka afstöðu til [...] erinda FFR.“ Vísað er til 10. gr. laga um kjararáð þar sem fjallað er um skyldu kjararáðs til að taka til meðferðar mál en „þar eða annars staðar í lögnum er ekki tekin afstaða til þess hvort og þá hvaða skyldur hvíl á kjararáði til að bregðast við erindum sem þeir er falla undir ákvörðunarvald ráðsins bera fram og fela í sér óskir um breytingar á launakjörum þeirra.“ Einnig er vísað til starfsreglna kjararáðs þar sem segir að ráðið sæti reglum stjórnsýslulaga. Óskið þér eftir afstöðu kjararáðs til þess „hvort gengið hafi verið út frá því í starfi kjararáðs að ráðinu beri við afgreiðslu erinda sem því berast frá þeim sem heyra undir ráðið að fylgja bæði skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins í því efni, svo sem um málshraða, rannsókn máls, andmælarétt, svör við skriflegum erindum og rökstuðning.“

Gengið er út frá því í störfum kjararáðs að fylgja beri bæði skráðum og óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins við meðferð mála. Kjararáð starfar samkvæmt lögum um kjararáð nr. 47/2006 og stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Erindi sem berast ráðinu eru send til fjármálaráðuneytis og viðkomandi fagráðuneytis og þeim gefinn kostur á að leggja fram

KJARARÁÐ

greinargerðir vegna þeirra, sbr. 6. gr. laga um kjararáð. Viðkomandi embættismaður fær send svör ráðuneyta til kynningar og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við þau. Að jafnaði er gefinn tveggja vikna frestur til að koma sjónarmiðum/greinargerðum á framfæri við ráðið og er sá frestur framlengdur berist beiðni þar um. Oft þarf að ítreka beiðni um að senda kjararáði upplýsingar og/eða sjónarmið. Kjararáð fundar reglulega og gera má ráð fyrir a.m.k. tveimur til þremur fundum til að afgreiða hvert mál. Oft þarf mun fleiri fundi til að afgreiða mál. Ekki er að finna sérstök ákvæði í lögum um það innan hvaða tímamarka kjararáð skuli ljúka afgreiðslu mála sem því berast, önnur en ákvæði stjórnsýslulaga um að ákvörðanir skuli tekna svo fljótt sem unnt er, sbr. 9. gr. þeirra laga. Geta má þess að erindi sem til umfjöllunar eru hjá ráðinu eru ólík og mjög misjöfn að umfangi. Leitast er við að afgreiða erindi eins fljótt og unnt er, eða strax og mál telst nægjanlega upplýst. Þá má einnig geta þess að málsaðilar koma gjarnan á fund ráðsins og skýra mál sitt áður en ákvörðun er tekin. Einnig er mjög algengt að upplýsingagjöf um stöðu mála fari fram símleiðis eða í tölvupósti.

4. Í kvörtun FFR er vísað til yfirlits um launaþróun embættismanna sem heyra undir ráðið og helstu viðmiðunarhópa. Yfirlitið birtist á heimasíðu kjararáðs í febrúar 2011. Er óskað eftir afstöðu kjararáðs til þess „hvort það telji að þar sé í tilvikum annarra en embættismanna að finna upplýsingar um „laun í þjóðfélagitnu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar“ samkvæmt 1. málslið 1. mgr. 8. gr. laga nr. 47/2006 að því er varðar forstöðumenn ríkisstofnana ...“ Ef svo er ekki óskið þér eftir „að fram komi við hvaða laun í þjóðfélagitnu kjararáð miðar við þegar ráðið leggur mat á hvort laun forstöðumanna ríkisstofnana, sem eru félagar í FFR, séu í samræmi við þá sem sambærilegir geta talist með tillit til starfa og ábyrgðar.“ Einnig er óskað eftir að fram komi „á hvaða lagagrundvelli kjararáð telur sig geta ráðið máli forstöðumanna ríkisstofnana til lykta í úrskurði sínum frá 28. júní sl. eingöngu með tilvísun til tilvitnaðra upplýsinga um lækkun launa ríkisstarfsmanna yfir 400.000 krónur á mánuði.“ Í því sambandi óskið þér eftir að kjararáð lýsi afstöðu sinni „til þeirra upplýsinga sem fram koma í minnisblaði starfskjaranefndarinnar um breytingar á meðallaunum ríkisstarfsmanna.“

Við almennar launaákvvarðanir horfir kjararáð til þeirra viðmiða sem sett eru í 8. gr. laga um kjararáð, en ljóst má vera að þau viðmið fara ekki alltaf saman. Í hverjum einstökum almennum úrskurði kjararáðs getur því verið nauðsynlegt að fara bil beggja eða líta til fleiri viðmiða. Sjá nánar kafla VII í ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011.

Við undirbúning almennta ákvvarðana hefur kjararáð horft til þróunar launa samkvæmt opinberum upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Einnig hefur verið stuðst við opinberar upplýsingar um meðallaun helstu hópa ríkisstarfsmanna. Jafnframt hefur ráðið stundum óskað eftir sértaukum upplýsingum frá Hagstofu Íslands og fjármálaráðuneyti og skoðað upplýsingar úr reglulegum og tilfallandi launakönnunum. Einnig hefur eftir atvikum verið stuðst við upplýsingar frá aðilum vinnumarkaðarins.

Hagstofa Íslands birtir ársfjórðungsvísítölur launa eftir helstu starfsstéttum og atvinnugreinum á almennum vinnumarkaði og heildarvísítölu fyrir opinbera starfsmenn. Samkvæmt lýsingu Hagstofu Íslands byggja vísítölurnar á pöruðum einstaklingsbreytingum. Reiknaðar eru breytingar reglulegra launa þeirra einstaklinga sem eru í sama starfi, hjá sama fyrirtæki og í sömu atvinnugrein, í tveimur samliggjandi mánuðum. Til nánari skýringar má benda á vef Hagstofu Íslands en þar er *pöruð breyting* skilgreind á eftirfarandi hátt: „Til að uppfylla skilyrði sem sett eru í útreikningi í grunni vísítolunnar þarf viðkomandi launamaður að vera í sama starfi, hjá sama fyrirtæki, í sömu atvinnugrein í tveimur samliggjandi mánuðum.“ Þá eru *regluleg laun* skilgreind þannig: „Regluleg laun innihalda grunndagvinnulaun, vaktaálag, álagsgreiðslur, kostnaðargreiðslur og afkastatengdar bónusgreiðslur sem gerðar eru upp á hverju útborgunartímabili. Í reglulegum launum er ekki tekið tillit til yfirvinnugreiðslna, uppmælinga, ákvæðisgreiðslna, hlunninda, akstursgreiðslna og greiðslna sem ekki eru gerðar upp á hverju útborgunartímabili, s.s. eingreiðslna, hvort sem þær eru greiddar samkvæmt kjarasamningum eða ekki.“

Þá skal á það bent að lækkanir launa á samdráttarskeiðum, t.d. vegna þess að starfsmaður missir vinnuna og ræður sig fyrir lægri laun annars staðar, sjást ekki í launavísítolunni. Skýrist það af því að vísitalan byggir á pöruðum einstaklingsbreytingum eins og fram kemur hér að framan. Hið sama á við um breytingar vegna þess að starfsmaður ræður sig til annars fyrirtækis fyrir hærri laun. Ef starfsmaður færst til í starfi innan sama fyrirtækis sést sú breyting heldur ekki. Þessar breytingar koma hins vegar fram þegar þróun meðallauna er skoðuð, en hafa ber í huga að breytingar á meðallaunum geta stafað af breytri samsetningu hópsins.

Sem kunnugt er hefur kjararáð við ákvörðun launa annarra en þjóðkjörinna fulltrúa og ráðherra, líkt og Kjaradómur og kjaranefnd gerðu áður, ákveðið greiðslur fastrar yfirvinnu með einingum. Smám saman hefur þó dregið úr vægi eininga með því að mánaðarlaun, þ.e. föst laun fyrir dagvinnu, hafa verið hækkuð, en einingum fækkað á móti. Má sem dæmi nefna ákvörðun ráðsins nr. 2007.002 frá 14. júní 2007. Lækkun launa forstöðumanna og annarra embættismanna á árinu 2009 kom sem kunnugt er fyrst og fremst fram í fækken eininga og lækkun einingaverðs. Þegar laun án eininga eru skoðuð sést að lækkun launa kjararáðshópsins á árinu 2009 kemur þar ekki fram.

Línurit það sem birtist á heimasíðu kjararáðs í febrúar 2011 sýnir annars vegar paraða þróun reglulegra launa nokkura viðmiðunarhópa samkvæmt ársfjórðungslegri launavísítolu Hagstofu Íslands og hins vegar þróun meðalheildarlauna kjararáðshópsins. Eins og komið hefur fram hér að ofan er ekki um sambærileg gögn að ræða og umrætt línurit aðeins eitt af mörgum gögnum sem ráðið horfir til. Kjararáð leggur heildstætt mat á allar upplýsingar sem það aflar hverju sinni og gerð er grein fyrir í annarri málsgrein þessa liðs.

Á þeim tíma er kjararáð undirbjó ákvörðun sína frá 28. júní 2011 voru ekki komnar fram vísbendingar um að lækkun launa ríkisstarfsmanna hefði gengið til baka. Fjármálaráðherra hafði hins vegar ákveðið með yfirlýsingum sinni að laun háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins yrðu endurskoðuð með það fyrir augum að draga lækkanir til baka. Kjararáð taldi að yrði sá hópur hækkaður í launum sem næmi lækkun launa væru komnar forsendar til að hækka laun kjararáðshópsins í kjölfarið. Með öðrum orðum, kjararáð yrði þá ekki stefnumótandi um kjarapróun.

Í minnisblaði FFR til umboðsmanns er meðal annars vísað til þess að meðallaun starfsmanna í kjarafélagi viðskipta- og hagfræðinga hefðu hækkað. Eins og áður er komið fram horfir kjararáð til allra viðmiða 8. gr. laga um kjararáð og leggur heildstætt mat á stöðuna eins og hún er hverju sinni. Eða eins og segir í kafla VII í ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011: *Ljóst má vera að þau viðmið fara ekki alltaf saman. Í hverjum einstökum almennum úrskurði kjararáðs getur því verið nauðsynlegt að fara bil beggja eða líta til fleiri viðmiða.* Einnig er mikilvægt að hafa í huga að ekki er horft til meðallauna eins tiltekins hóps hjá ríkinu þegar tekin er almenn ákvörðun um laun forstöðumanna og annarra sem undir ráðið heyra. Sjá einnig svarið við lið 5 hér á eftir.

Að öðru leyti er vísað er ákvörðunar kjararáðs frá 21. desember 2011, einkum kafla VII.

5. Í bréfi yðar kemur fram að FFR andmæli því „að launalækkun vegna tilmæla ríkisstjórnarinnar frá ágúst 2009 geti verið tilefni til að fresta afturköllun úrskurðar kjararáðs frá 23. febrúar 2009 og þar með breytingum á launum forstöðumanna.“ Vísað er til þess að launalækkun kjararáðs hafi verið á bilinu 5-15% og að meðaltali um 9,2% á meðan launalækkun háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins hafi að meðaltali verið 3,3% miðað við upplýsingar fjármálaráðuneytisins frá 11. apríl 2011 um meðallaun starfsmanna ríkisins. Lækkunin hafi tekið gildi 10 mánuðum eftir að kjararáð lækkaði laun forstöðumanna og hafi í raun náð til takmarkaðs hóps ríkisstarfsmanna. Óskið þér eftir að kjararáð lýsi viðhorfi sínu til þess mismunar sem FFR telur að þarna hafi verið bæði í hlutfalli og tíma milli umræddra launalækkana.

Launalækkun sú sem ríkisstarfsmenn sættu var framkvæmd þannig að þeir sem hæstu launin höfðu lækkuðu hlutfallslega mest. Miðað var við að laun undir 400.000 krónum á mánuði lækkuðu ekki. Forstöðumenn ríkisstofnana eru að jafnaði með hærri laun en aðrir starfsmenn ríkisins og lækkuðu laun þeirra því hlutfallslega meira en annarra. Kjararáði er ekki ætlað að vera stefnumótandi um kjarapróun. Með lögum nr. 148/2008 var kjararáði hins vegar gert að lækka laun forstöðumanna og annarra sem undir það heyrðu á þeim tíma og ryðja þannig brautina fyrir lækkun launa annarra hópa. Þegar bráðabirgðaákvæðið fíll úr gildi fíll fyrirkomulag launaákvárdana aftur í fyrra horf. Ákvörðun um breytingu á launum þeirra sem undir kjararáð heyra kemur því í kjölfar breytinga á launum annarra en ekki á undan og er það í samræmi við 8. gr. laga um kjararáð.

KJARARÁÐ

6. Í bréfi yðar kemur fram að af hálfu FFR sé bent á að launalækkun vegna tilmæla ríkisstjórnarinnar hafi verið „...framkvæmd með þeim hætti að þeim vinnustundum var fækkað sem greitt var fyrir unna yfirvinnu.“ Ekki sé hægt að bera saman launalækkun sem eigi sér stað með styttingu vinnutíma og launalækkun sem eigi sér stað samhliða lengingu vinnutíma og auknum starfsskyldum. Lækkunarlögin séu fallin úr gildi en lögin um kjararáð eins og þau eru nú geri ráð fyrir að aukið álag hafi áhrif á þá skyldu sem þau leggja á herðar kjararáðs. Ráðið hafi því brugðist skyldu sínni með úrskurðinum 28. júní 2011. Óskið þér eftir að kjararáð lýsi viðhorfi sínu til þessa.

Vakin er athygli á að túlkun FFR á framkvæmd launalækkunar annarra ríkisstarfsmanna endurspeglar sératkvæði ákvörðunarinnar en ekki álit meirihluta kjararáðs.

Ákvörðun kjararáðs tók til allra þeirra sem lækkuðu í launum á árinu 2009, ekki eingöngu félagsmanna í FFR og er vert að taka fram að hópurinn er ekki einsleitur. Í almennum úrskurðum ráðsins sem taka til allra sem undir það heyra er því ekki tekið sérstakt tillit til álags í starfi. Það er hins vegar gert í úrskurðum um laun einstakra embættismanna eða með sérstakri ákvörðun um álagsgreiðslur vegna sérstakra aðstæðna hjá einstökum embættismönnum á tilteknu tímabili.

Einnig óskið þér eftir afstöðu kjararáðs til þess hvernig ráðið hefur framfylgt ákvæði um að það eigi að gæta innbyrðis samræmis í þeim starfskjörum sem það ákveður „að því er varðar álag í starfi og greiðslu fyrir yfirvinnu sem því fylgir.“ Vísið þér í þessu sambandi til úrskurða kjararáðs um tímabundnar álagsgreiðslur til dómara og einnig úrskurða um laun þeirra sem færðust undir úrskurðarvald ráðsins með lögum nr. 87/2009.

Sjá umfjöllun um einingar í svari við lið 4 hér að framan og ofangreint svar við lið 6. Hvað varðar hópinn sem færður var til kjararáðs með lögum nr. 87/2009 leiddu meðalhófssjónarmið til þess að einingafjöldi þeirra varð meiri en annarra sem undir ráðið heyra. Ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011 gilti ekki um þann hóp og er einingaverð þeirra því lægra en hjá öðrum.

Vísað er til kafla VIII í ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011 þar sem segir eftirfarandi: *Með launalækkuninni, sem grundvallaðist á lögum nr. 148/2008, riðlaðist hið innra samræmi sem kjararáð taldi sig hafa gætt fram að þeim tíma. Ástæðan var sú að hæstu launin lækkuðu hlutfallslega mest eins og rakið er í kafla I hér að framan. Við ákvörðun einingafjölda þeirra sem færðust undir ákvörðunarvald kjararáðs með lögum nr. 87/2009 riðlaðist innbyrðis samræmi enn frekar, en gætt var meðalhófssjónarmiða til þess að komast hjá því að laun þeirra lækkuðu óhóflega. Þetta leiddi til ákveðins ósamræmis við laun þeirra sem áður höfðu heyrt undir kjararáð. Kjararáð hefur því ákveðið að breytingar á launum nú verði þannig að launin fari sem næst því að verða eins og þau voru fyrir lækkun. Þetta er gert þannig að í flestum tilvikum fjölgar mánaðarlegum einingum og einingaverð hækkar. Í einstaka tilvikum verður launaflokkaröðun færð til*

KJARARÁÐ

fyrra horfs. Forsendur útreiknings innheimtulauna sýslumanna verða eins og fyrir lækkun.

Með ákvörðuninni hefur þannig dregið verulega úr því innbyrðis ósamræmi sem myndaðist þegar laun þeirra sem færðust undir ákvörðunarvald kjararáðs með lögum nr. 87/2009 voru ákveðin.

7. Óskað er eftir upplýsingum um hvort kjararáð hafi aflað upplýsinga um breytingar á „tilvitnuðu“ á lagi í starfi félagsmanna FFR áður en úrskurðurinn frá 28. júní 2011 var kveðinn upp og þá hvernig kjararáð uppfyllti að þessu leyti rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

Nei, ekki var sérstaklega leitað upplýsinga um álag í tengslum við þessa almennu ákvörðun. Álag er skoðað í tengslum við mál einstakra embættismanna, sjá einnig svör við lið 6 hér að framan.

8. Í bréfi yðar segir að ekki verði annað ráðið en að niðurstaða ráðsins um að lækkun launa félagsmanna FFR skuli ekki ganga til baka að svo stöddu hafi „fyrst og fremst verið byggð á upplýsingum sem ráðið fékk frá fjármálaráðuneytinu um að gögn úr launakerfi ríkisins gæfu til kynna að launalækkun starfsmanna stofnana ríkisins og Stjórnarráðsins, sem voru með hærri laun en 400.000 krónur á mánuði, hefði ekki gengið til baka.“ Óskið þér eftir upplýsingum um til hvaða upplýsinga þarna er vísað, þ.m.t. þeirra minnispunkta sem kunni að hafa verið teknir saman í samræmi við 23. gr. upplýsingalaga. Einnig óskið þér eftir því að „kjararáð skýri hvernig þessi gögn ein og sér og athugun þeirra fullnægði þeim kröfum sem leiða af rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og þá með tilliti til þeirrar efnisreglu sem kjararáði ber að fylgja samkvæmt 8. gr. laga nr. 47/2006.“ Vísað er til skýrslu Ríkisendurskoðunar um framkvæmd lækkana og sératkvæðis JþG.

Í ákvörðun kjararáðs frá 28. júní 2011 vísar kjararáð til meðfylgjandi bréfs fjármálaráðuneytis til kjararáðs dags. 20. júní 2011 ásamt fylgiskjölum.

Vísað er ákvörðunar kjararáðs frá 21. desember 2011, einkum til kafla V, VII og VIII. Sjá einnig svör við liðum 4 og 5 hér að framan.

9. Óskað er upplýsinga um hvort FFR hafi verið gefinn kostur á að tjá síg um svör fjármálaráðuneytisins við fyrirspurn ráðsins um framkvæmd tilmæla ríkisstjórnarinnar um launalækkun, áður en ákvörðun var tekin. Hafi svo ekki verið gert óskið þér eftir að kjararáð skýri afstöðu sína til þess hvernig það samrýmist 13. gr. stjórnsýslulaga um andmælarétt.

Nei. Umrætt bréf fjármálaráðuneytis var ekki sent FFR til umsagnar áður en ákvörðun var tekin hinn 28. júní 2011. Hins vegar fékk FFR bréfið til skoðunar haustið 2011 með bréfi dags. 14. október 2011.

KJARARÁÐ

10. Spurt er hvers vegna afgreiðslu málsins hafi ekki lokið fyrr og hvernig það samrýmist máls-hraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga. Einnig er spurt hvort FFR hafi verið sendar tilkynningar í samræmi við 3. mgr. 9. gr. sömu laga meðan kjararáð fjallaði um málið.

Vísað er til svarts við lið 3 hér að framan. Eins og þar kemur fram eru ekki sérstök ákvæði í lögum um það innan hvaða tímamarka kjararáð skuli ljúka afgreiðslu mála sem því berast. Þannig ber kjararáði að afgreiða erindi svo fljótt sem unnt er, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Erindi sem ráðinu berast eru ólík og mjög misjöfn að umfangi en leitast er við að afgreiða þau eins fljótt og unnt er, eða strax og mál telst nægjanlega upplýst. Einnig er mjög algengt að upplýsingagjöf um stöðu mála fari fram símleiðis eða í tölvupósti.

Það mál sem hér er til umfjöllunar var þess eðlis að það hlaut að taka tíma að afgreiða það. FFR voru ekki sendar tilkynningar samkvæmt 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga enda leit kjararáð svo á að ekki væri um tafir á afgreiðslu erindisins að ræða.

Um þetta má vísa til kafla VII í ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011 þar sem segir meðal annars: *Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 47/2006 um kjararáð sagði, að með 8. gr. frumvarpsins væri ákvæðum 5. og 10. gr. laga um Kjaradóm og kjaranefnd steypt saman í eina grein en efnislega haldið óbreyttum. Þar væri áhersla lögð á innra sem ytra samræmi í launaákvörðunum ráðsins. Í athugasemnum segir meðal annars þetta: „Já 2. málsl. 5. gr. nágildandi laga er ákvæði sem segir: „Ennfremur skal Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“ Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 120/1992 var þetta ákvæði skýrt þannig að það væri hugsað til þess „að ekki sé hætta á að úrskurðir Kjaradóms raski kjarasamningum þorra launfólks og stefni þar með stöðugleika í efnahagslifinu í hættu. Jafnframt felur ákvæðið í sér að Kjaradómi ber, standi þannig á, að taka tillit til launa- og kjarabreytinga á vinnumarkaði sem staða af batnandi afkomu þjóðarbúsins, þó svo breytingarnar eigi sér ekki stoð í kjarasamningum. Kjaradómi ber þannig að hafa hliðsjón af launastefnu á vinnumarkaðunum en ekki móta hana.“ Þessu ákvæði var með öðrum orðum ætlað að vera eins konar almenn umgjörð um ákvarðanir Kjaradóms sem byggðar væru á viðleitni til þess að tryggja bædi innra og ytra samræmi í kjarákvörðunum Kjaradóms. Í frumvarpinu um kjararáð sem hér er gerð grein fyrir er fylgt sömu stefnu og hún reyndar itrekuð með því að í síðari málsgrein 8. gr. frumvarpsins er kveðið enn skýrar að orði um þetta efni en þar segir: „Kjararáð skal ætið taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“ Til þess að leggja áherslu á að hér er um almenna viðmiðun að ræða en ekki einvörðungu vísað til sambærilegra starfa á vinnumarkaðum er hér talað um almenna þróun á vinnumarkaði auk þess sem það er áréttuð að þess sjónarmiðs skuli ætið gætt.“*

Af því sem rakið er hér að framan má ráða að kjararáði er ekki ætlað að vera stefnu-mótandi um kjarapróun. Gildistími bráðabirgðaákvæðis laga nr. 127/2009 miðaðist við nóvemberlok 2010 þar sem kjarasamningar BSRB o.fl. runnu þá út. Kjarasamningar voru

KJARARÁÐ

almennt lausir frá og með þeim tíma, en ekki var skrifað undir fyrstu kjarasamninga á almennum vinnumarkaði fyrr en í byrjun maí 2011. Þegar kjarasamningar við velflest stéttarfélög ríkisstarfsmanna og aðildarfélög Alþýðusambands Íslands höfðu verið undirritaðir ákvað kjararáð 28. júní 2011 að laun þeirra sem ákvörðunarvald ráðsins nær til skyldu hækka til samræmis.

11. Spurt er hvað sé átt við með orðalaginu „að svo stöddu“.

Orðalagið felur í sér að kjararáð hafði ekki lokað málínu. Kjararáð útilokaði ekki að breytingar yrðu á launum forstöðumanna og annarra sem undir það heyra ef laun annarra hópa breyttust. Að öðru leyti er vísað til ákvörðunar ráðsins frá 21. desember 2011.

12. Spurt er hvort teknar hafi verið ákvarðanir um endurskoðun einingafjölda allra sem heyra undir ráðið, sbr. úrskurði ráðsins frá 23. febrúar 2010.

Einingar allra þeirra sem lækkuðu í launum á árinu 2009 fíllu í fyrra horf með ákvörðun ráðsins 21. desember 2011. Eins og fram hefur komið gilti sú ákvörðun ekki um hópinn sem færðist til kjararáðs með lögum nr. 87/2009. Um þessar mundir hefur kjararáð laun þeirra til skoðunar, fjölda eininga og einingaverð sem nú er lægra en hjá öðrum sem undir ráðið heyra.

Meðfylgjandi er umbeðin yfirlitstafla um mál sem bárust kjararáði á árinu 2011 og varða endurskoðun launakjara forstöðumanna ríkisstofnana. Tekið skal fram að mun fleiri mál voru til umfjöllunar hjá ráðinu en þar sést.

Ofangreint bréf var samþykkt sem svar meirihluta fullskipaðs kjararáðs á fundi 27. apríl 2012. Jónas Þór Guðmundsson vísar til sératkvæðis síns í ákvörðunum frá 28. júní 2011, nr. 2011.001, og 21. desember 2011, nr. 2011.002.

Virðingarfyllst,
f.h. kjararáðs,



Svanhildur Kaaber
formaður

Hjálagt:

Sjá meðfylgjandi lista yfir fylgiskjöl

KJARARÁÐ

Mál nr. 6540/2011

Fylgiskjöl með bréfi kjararáðs til umboðsmanns Alþingis dags. 30. apríl 2012:

- Fundargerð 152. fundar 3ja manna kjararáðs
- Minnisblað FFR til kjararáðs dags. 14. desember 2010
- Bréf FFR til kjararáðs dags. 14. febrúar 2011
- Bréf kjararáðs til fjármálaráðuneytis dags. 3. mars 2011
- Bréf kjararáðs til FFR dags. 4. mars 2011
- Bréf fjármálaráðuneytis til kjararáðs dags. 7. febrúar 2011 ásamt fylgiskjali
- Fundargerð 97. fundar kjararáðs
- Bréf fjármálaráðuneytis til kjararáðs dags. 29. mars 2011
- Fundargerðir 100. – 102. fundar kjararáðs
- Ályktun aðalfundar FFR 18. maí 2011
- Bréf FFR til kjararáðs dags. 20. maí 2011
- Fundargerð 103. fundar kjararáðs
- Bréf kjararáðs til fjármálaráðuneytis dags. 24. maí 2011
- Bréf kjararáðs til FFR dags. 31. maí 2011
- Bréf fjármálaráðuneytis til kjararáðs dags. 20. júní 2011 ásamt fylgiskjöldum
- Fundargerð 104. -105. fundar kjararáðs
- Ákvörðun kjararáðs nr. 2011.001 dags. 28. júní 2011
- Minnisblað FFR dags. 12. júlí 2011
- Samantekt skrifstofu kjararáðs um laun kjararáðshópsins og stjórnenda á almennum vinnumarkaði, lagt fram haustið 2011
- Samantekt skrifstofu kjararáðs um launaþróun, lagt fram haustið 2011
- Fundargerðir 106. og 108. – 110. fundar kjararáðs
- Bréf kjararáðs til FFR dags. 14. október 2011
- Ályktun FFR dags. 11. nóvember 2011
- Fundargerðir 111. – 112. fundar kjararáðs
- Bréf fjármálaráðuneytis til kjararáðs dags. 28. nóvember 2011
- Fundargerðir 113. – 115. fundar kjararáðs
- Ákvörðun kjararáðs nr. 2011.002 dags. 21. desember 2011
- Yfirlit yfir mál sem bárust kjararáði á árinu 2011 og varða endurskoðun launakjara forstöðumanna ríkisstofnana