

Ár 2010, þriðjudaginn 23. febrúar, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Guðrúnu Zoëga, Jakobi R. Möller, Jónasi Þór Guðmundssyni, Kristni Hallgrímssyni og Rannveigu Sigurðardóttur.

Fyrir var tekið:

Að ákveða almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör þeirra sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp sem undir kjararáð heyrir

I.

Með lögum nr. 47/2006 mótaði löggjafinn framhald þess fyrirkomulags sem komið hafði verið á til þess að ákveða laun og önnur kjör þjóðkjörinna fulltrúa, ráðherra og embættismanna. Með lögnum var kjararáð stofnað og tók við af Kjaradómi og kjaranefnd, en Kjaradómur hafði ákveðið laun og önnur starfskjör þjóðkjörinna fulltrúa, ráðherra, dómara og fáeinna annarra embættismanna. Kjaranefnd ákvað laun og önnur starfskjör annarra embættismanna en þeirra sem heyrðu undir Kjaradóm og nokkurra annarra starfstétta.

Í 1. gr. laganna er fjallað um verkefni kjararáðs og var ákvæðið upphaflega sem hér segir:

Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, ráðherra og dómara og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða sammingsstöðu.

Eftir breytingar með lögum nr. 168/2007 hljóðaði greinin svo:

Verkefni kjararáðs er að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, ráðherra, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, forstöðumanna ríkisstofnana og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að þau geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða sammingsstöðu.

Með lögum nr. 87/2009 bættist eftirfarandi málsgrein við 1. gr. laganna:

Kjararáð skal einnig ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu félaga sem undir þessa málsgrein falla. Ákvæði 1. másl. tekur ekki til félags sem nefnt er dótturfélag móðurfélagsins í 2. mgr. 2. gr. laga um hlutafélög og 2. mgr. 2. gr. laga um einkahlutafélög. Ákvæði 1. másl. tekur ekki heldur til félaga sem viðskiptabankar, sparisjóðir og lánaþyrirtæki í meirihluta-eigu ríkisins eða dótturfélög þessara fjármálaþyrirtækja yfirtaka til að tryggja fullnustu kröfu. Í vafatilvikum úrskurðar fjármálaráðuneyti um hvort kjararáð eigi úrskurðarvald samkvæmt þessari málsgrein.

Síðar í þessum kafla eru skýrðar þær breytingar sem orðið hafa á 1. gr. laganna, eins og frá þeim er greint hér að framan.

Samkvæmt lögnum starfar kjararáð í tvennu lagi, fimm manna og þriggja manna. Fullskipað kjararáð ákveður, samkvæmt 3. gr. laganna, laun forseta Íslands, þingfarar-

kaup samkvæmt lögum nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað og launakjör ráðherra, hæstaréttardómara og héraðsdómara. Þriggja manna kjararáð ákveður laun annarra sem undir valdsvið ráðsins heyra. Kjararáð hefur sett sér starfsreglur og í þeim segir meðal annars að stefnumarkandi ákvarðanir skuli teknar af fullskipuðu kjararáði.

Samkvæmt 8. gr. laganna í upphaflegri gerð, skyldi kjararáð við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákvæði og að þau væru á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir gætu talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara annarra en þjóðkjörinna fulltrúa, ráðherra og dómara skyldi kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd væru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Kjararáð skyldi og ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Lögum um kjararáð hefur verið breytt fjórum sinnum. Fyrst var það gert með lögum nr. 168/2007, sem meðal annars kváðu á um að kjararáð skyldi ákveða laun og starfskjör skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands, en kjararáð hafði þá nýlega úrskurðað í samræmi við 5. gr. laganna að skrifstofustjórar ættu ekki að heyra undir ráðið á grundvelli þeirrar meginreglu, að kjör ríkisstarfsmanna skyldu ráðast með kjarasamningum þar sem því yrði við komið.

Með lögum nr. 148/2008 var kjararáði falið, án tillits til fyrri lögmaeltra viðmiða, að kveða upp úrskurð fyrir árslok 2008 er fæli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009. Til ársloka 2009 skyldi ráðinu óheimilt að endurskoða úrskurð þennan til hækkunar. Jafnframt skyldi kjararáð endurskoða kjör annarra til samræmis. Lög þessi komu í kjölfar tilmæla sem kjararáði höfðu borist frá forsætisráðherra síðla í nóvember 2008 um að lækka laun alþingismanna og ráðherra um 5-15%, en kjararáð taldi þá, það er 1. desember 2008, ekki lagaskilyrði til þess að kveða upp nýjan úrskurð um laun og starfskjör þeirra sem úrskurðarvald ráðsins tæki til. Rakti kjararáð í svari sínu að ráðið hefði þegar hafið könnun á því hvort rétt væri að kveða upp nýjan úrskurð en taldi að enn vantaði gögn til þess að slíkur úrskurður yrði í samræmi við þær kröfur sem kjararáð yrði að uppfylla samkvæmt lögum um starfsemi þess.

Með lögum nr. 87/2009, sem gildi tóku 20. ágúst 2009, var kjararáði falið að ákveða einnig laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og félaga sem eru að meiri hluta í eigu þessara félaga. Að auki var einstökum lögum sem varða allmargar stofnanir og opinber hlutafélög breytt til þess að fela kjararáði að ákveða laun og önnur starfskjör framkvæmdastjóra þeirra, þ.e. útvarpsstjóra, forstjóra Samkeppniseftirlitsins, seðlabankastjóra, forstjóra Byggðastofnunar, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, framkvæmdastjóra Íbúðalánasjóðs, framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og forstjóra Landsvirkjunar. Jafnframt var svo kveðið á í lögnum, að kjararáð skyldi við ákvörðun sína gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, yrðu ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra, eins og kjararáð hefði ákveðið þau.

Síðast var lögum um kjararáð breytt með lögum nr. 127/2009 en í þeim segir að til nóvemberloka 2010 sé óheimilt að endurskoða til hækkunar úrskurði sem kveðnir höfðu verið upp á grundvelli laga nr. 148/2008. Við endurskoðun eða ákvörðun kjara annarra

aðila sem heyra undir ráðið skyldi gætt innbyrðis samræmis eftir því sem framast væri unnt og að virtum ákvæðum 8. gr. laga nr. 47/2006.

Við fjármálahrunið haustið 2008 sköpuðust alveg sérstakar aðstæður. Löggjafinn mat það svo að vegna þeirra væri réttmætt að raska verulega því fyrirkomulagi sem komið var á með lögum nr. 47/2006 á þann hátt sem gert var með lögum nr. 148/2008 og 87/2009. Við uppkvaðningu úrskurðar samkvæmt lögum nr. 87/2009 er kjararáði falið að sniða ákvarðanir um kjör þeirra sem nú hafa bæst í þann hóp sem fellur undir valdsvið kjararáðs að fyrirkomulagi, sem er ekki í samræmi við þann hátt sem hafður hefur verið á við að ákveða þeim laun. Jafnframt hefur þeim viðmiðum sem kjararáði er falið að fara eftir í 8. gr. laga nr. 47/2006 verið raskað.

II.

Með bréfi kjararáðs til fjármálaráðuneytisins, dagsettu 16. september 2009, óskaði ráðið eftir lista yfir öll félög einkaréttarlegs eðlis sem heyrðu undir gildissvið laga nr. 47/2006 eins og þeim hefur verið breytt. Fjármálaráðuneytið sendi umbeðinn lista í bréfi dagsettu 5. október 2009. Á listanum voru 19 misstór hlutafélög og er eignarhluti ríkisins í þeim frá rúmlega 50% og upp í 100%. Félög þau sem um ræðir eru eftirfarandi: Austurhöfn TR ehf. (tónlistarhúsið), Flugstoðir ohf., Íslandspóstur hf., Keflavíkurflugvöllur ohf., Landskerfi bókasafna hf., Landsvirkjun, Matis ohf., NBI hf. (Landsbankinn), Neyðarlínan hf., Orkubú Vestfjarða hf., Rannsókn- og háskólanet Íslands hf., RARIK ohf., Ríkisútvarpið ohf., Tæknigarður hf., Vísindagarðar Háskóla Íslands hf., Vísindagarðurinn ehf. og Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf. Í lok árs 2009 voru samþykkt lög um samruna Flugstoða ohf. og Keflavíkurflugvallar ehf.

Í bréfinu var vakin athygli á að í yfirlitinu væri ekki að finna upplýsingar um dótturfélög viðkomandi félaga. Kjararáð óskaði eftir lista yfir dótturfélög með tölvupósti 6. október 2009 og ítrekaði óskina með bréfi dagsettu 17. nóvember sl. Fjármálaráðuneytið hefur sent kjararáði upplýsingar um dótturfélög eftir því sem ráðuneytið hefur fengið þær en endanlegur listi barst kjararáði með tölvubréfi dagsettu 26. janúar 2010.

Starfsheiti fyrirsvarsmanna fyrirtækja og stofnana sem um ræðir er ýmist forstjóri eða framkvæmdastjóri en hér er notað starfsheitið framkvæmdastjóri um þá alla eins og í lögnum. Þar sem það starfsheiti er notað í almennri merkingu hér á eftir nær það einnig til þeirra sem bera önnur starfsheiti svo sem seðlabankastjóra og útvarpsstjóra.

III.

Kjararáð hefur óskað eftir sjónarmiðum og upplýsingum frá framkvæmdastjórum og stjórnarformönnum umræddra stofnana og hlutafélaga sem eru á lista í fyrrnefndu bréfi fjármálaráðuneytisins. Í bréfunum, sem send voru út á tímabilinu 17. september til 26. október 2009, var óskað eftir ítarlegum upplýsingum um öll núverandi starfskjör, þar með talin hlunnindi sem starfinu fylgja, svo sem bifreiða- eða aksturshlunnindi, sérstakar greiðslur í lífeyrissjóð, síma- og tölvuhlunnindi o.þ.h. Þá var óskað eftir upplýsingum um öll launuð aukastörf. Sérstaklega var óskað eftir afriti af ráðningarsamningi eða erindisbréfi. Auk þess var þeim ráðuneytum sem stofnanirnar og fyrirtækin heyra undir, svo og fjármálaráðuneytinu gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ráðið.

Svör og umbeðnar upplýsingar hafa borist frá framkvæmdastjórum og stjórnarformönnum. Ljóst er af ráðningarsamningum að laun og önnur starfskjör eru mismunandi, þ.m.t. bifreiðahlunnindi og iðgjöld launagreiðenda í lífeyrissjóði. Uppsagnarfrestur er mislangur allt frá einum mánuði til tólf mánaða. Framkvæmdastjórar hafa almennt farsíma og tölvu, sem fyrirtækið eða stofnunin leggur þeim til og greiðir kostnað af. Í fáeinum tilvikum er einnig greiddur kostnaður af heimasíma. Bifreiðahlunnindi eru mjög mismunandi, í sumum tilvikum engin, í öðrum tilvikum er greiddur fastur bifreiðarstyrkur, og í enn öðrum tilvikum er framkvæmdastjóra lögð til bifreið sem fyrirtækið greiðir allan kostnað af og honum er heimilt að nota sem einkabifreið. Iðgjaldagreiðslur launagreiðanda í lífeyrissjóði eru misháar eða 10-22% af launum. Heildarlaun framkvæmdastjóranna eru frá rúmlega hálfri milljón króna og allt að sextánhundruð þúsundum króna á mánuði auk bifreiðahlunninda. Í flestum samningum er tekið fram að um heildarlaun sé að ræða og að vinnutími sé ótakmarkaður. Oft eru ákvæði um að ekki sé greitt fyrir setu í stjórnnum dótturfélaga og að laun fyrir setu í stjórnnum félaga, sem viðkomandi situr í starfs síns vegna, renni til fyrirtækisins. Ekki er það þó alltaf og í sumum fyrirtækjum og stofnunum er greitt fyrir setu í stjórnnum dótturfélaga. Sumir samningar kveða á um að framkvæmdastjóra sé óheimilt að sinna öðrum störfum, stundum er það þó heimilt með leyfi stjórnarformanns eða stjórnar. Dæmi eru um árangurstengingu launa en almennt er ekki um slíkt að ræða. Orlof er almennt 30 dagar. Réttur til launa í veikindum er ýmist samkvæmt kjarasamningum ríkisstarfsmanna eða samkvæmt kjarasamningum á almennum vinnu- markaði. Í sumum samningum eru ákvæði um slysa-, sjúkra- og líftryggingar. Í nokkrum ráðningarsamningum eru ákvæði um að framkvæmdastjóra sé ekki heimilt að taka að sér störf fyrir samkeppnisaðila í tiltekinn tíma eftir að starfi lýkur.

IV.

Með bréfum dagsettum 18. janúar 2010 kynnti kjararáð áður nefndum framkvæmdastjórum (öðrum en framkvæmdastjórum dótturfélaga) drög að úrskurði um almennar forsendur ákvörðunar um laun, svo og fyrirhugaða ákvörðun um laun þeirra og önnur starfskjör. Var þeim gefinn kostur á að koma sjónarmiðum og andmælum við fyrirhugaðar ákvarðanir á framfæri við ráðið.

Andmæli og athugasemdir bárust frá þrettán framkvæmdastjórum. Allmargir gerðu athugasemd við að ekki yrði ráðið af bréfi kjararáðs hvað réði nákvæmlega fyrirhugaðri ákvörðun ráðsins um launaflokk og einingafjölda og gætu þeir því ekki tekið afstöðu til þess hvort viðeigandi innbyrðis samræmis hefði verið gætt, hvorki gagnvart embættismönnum né öðrum sem féllu undir lög nr. 87/2009. Fyrirhugaðri gildistöku úrskurðanna hinn 1. mars 2010 var mótmælt. Ákvarðanir kjararáðs gætu fyrst komið til framkvæmda að liðnum samningsbundnum uppsagnarfresti. Fram kom að framkvæmdastjórar hlutafélaga gætu borið skaðabótaábyrgð vegna starfa sinna, sbr. 134. gr. hlutafélagalaga nr. 2/1995 og almennar reglur skaðabótaréttar, en ýmsir þeir sem heyrðu undir kjararáð nytu meiri réttarverndar á grundvelli laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá var því mótmælt að fyrirhuguð lækkun launa samkvæmt boðaðri ákvörðun kjararáðs gæti talist meðalhóf. Einnig var mótmælt að framkvæmdastjórar eigi ekki að njóta bifreiðahlunninda. Að endingu var óskað eftir skýringum á kafla um lífeyrisréttindi.

Kjararáð sendi sömu framkvæmdastjórum bréf, dagsett 9. febrúar 2010, og gaf þeim kost á að koma frekari sjónarmiðum og athugasemdum á framfæri við ráðið. Bréfunum fylgdi rökstuðningur kjararáðs fyrir boðaðri ákvörðun um launakjör, þar sem meðal annars kom fram við hvað hún væri miðuð.

Athugasemdir bárust frá tíu framkvæmdastjórum. Í bréfunum voru fyrri sjónarmið og andmæli einkum ítrekuð.

Athugasemdum sem bárust er ýmist svarað hér á eftir eða í einstaklingsbundnum ákvörðunum um laun og starfskjör.

V.

Í lögum nr. 87/2009 segir að kjararáð skuli ákveða laun og starfskjör þeirra sem þar um ræðir. Í því felst meðal annars að kjararáð ákveður öll almenn starfskjör umfram lögbundin lágmarkskjör. Þá segir að lögin öðlist þegar gildi. Með því að löggjafinn hefur falið kjararáði að ákveða ýmis atriði sem fjallað er um í ráðningarsamningum hafa aðilar ekki lengur rétt til að semja um kaup og kjör.

Í almennum athugasemdum við frumvarp sem varð að lögum nr. 87/2009 segir að meginverkefni efnahagsmála næstu misseri sé að ná aftur jafnvægi í rekstri ríkissjóðs, endurreisa fjármálakerfið, ná þjóðarsátt um lykilmarkmið og viðamiklar efnahagsráðstafanir eftir hrun fjármálakerfisins. Lykill að endurreisn íslensks efnahagslífs felist í víðtækum aðgerðum á sviði ríkisfjármála með það að markmiði að mæta hinu mikla tekjufalli sem ríkissjóður hafi orðið fyrir vegna efnahagshrunsins og þeim miklu skuldum sem það skildi eftir sig. Meginmarkmið frumvarpsins sé að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar.

Í 2. gr. laga nr. 87/2009 er kjararáði falið að gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögunum segir að aðilum þeim, sem kjararáð ákveður laun, verði ekki ákveðin sérstök greiðsla á sama hátt og þeim sem starfa samkvæmt kjarasamningum, fyrir þá vinnu sem þeir kunna að láta í té umfram 40 klst. dagvinnutíma. Því sé gert ráð fyrir að kjararáð meti laun fyrir þá vinnu sem látin sé í té utan hins daglega vinnutíma og talinn sé þáttur í venjubundnu starfi viðkomandi aðila. Í því sambandi beri ráðinu einnig að meta hvaða störf teljist aukastörf sem launa beri aukalega og hvaða störf tilheyri aðalstarfi. Þá beri kjararáði við samanburð við launakjör annarra að taka tillit til sérstakra kjara og hlunninda sem starfinu fylgi, þ.m.t. lífeyrisréttinda, réttar til launa í veikindum o.fl.

Athugasemdir þessar eru að mestu samhljóða athugasemdum við frumvarp til laga um Kjaradóm og kjaranefnd frá árinu 1992. Þá var fyrst kveðið á um að Kjaradómur og kjaranefnd skyldu greina á milli fastra launa fyrir dagvinnu og annara launa sem starfinu fylgi. Ákvæði þetta var þá skýrt með því að töluverð ásókn hefði verið frá einstökum embættismönnum og starfshópum í að falla undir úrskurðarvald Kjaradóms. Stafi það ekki síst af því að lífeyrisréttindi þeirra hafi miðast við heildarlaun þau sem Kjaradómur hefði úrskurðað, en lífeyrisréttindi þeirra, sem hafi haft launakjör samkvæmt kjarasamningum eða ákvörðun fjármálaráðherra, hafi miðast við dagvinnulaun þeirra samkvæmt þágildandi lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Rétt er að geta þess að fyrirkomulagi þessu var breytt með lögum nr. 1/1997 um Lífeyrissjóð starfsmanna

ríkisins sem tóku gildi 1. maí 1997. Sjóðnum var skipt í A-deild og B-deild og skyldu nýir ríkisstarfsmenn allir greiða til A-deildar en aðrir gátu valið um að vera áfram í B-deild, þar sem réttindi voru áfram samkvæmt eldri lögum, þ.e. að lífeyrir miðaðist við dagvinnulaun, eða að flytjast í A-deild. Í A-deild sjóðsins er greitt iðgjald af heildarlaunum og ávinna sjóðfélagar sér lífeyrisréttindi á grundvelli innborgaðra iðgjalda. Ekki skiptir því máli, hvorki fyrir sjóðfélaga né lífeyrissjóðinn hvernig laun félaga í A-deild sjóðsins deilast. Enn á ríflega þriðjungur embættismanna réttindi í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og fyrir þá skiptir máli að sem stærstur hluti launanna sé skilgreindur sem dagvinnulaun.

VI.

Í 8. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð var upphaflega sagt:

Við úrlausn mála skal kjararáð gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun launakjara skv. 4. gr. skal kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs skv. 3. gr. hins vegar.

Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Með 2. gr. laga nr. 87/2009 var skotið inn í greinina ákvæðinu: *Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr. Er greinin nú sem hér segir:*

Við úrlausn mála skal kjararáð gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Við ákvörðun sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra skv. 3. gr. Við ákvörðun launakjara skv. 4. gr. skal kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs skv. 3. gr. hins vegar.

Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

Í IV. kafla hér á undan er gerð grein fyrir ástæðum þess að kjararáði er gert að greina á milli launa fyrir dagvinnu og annarra launa. Að mati kjararáðs fer ekki vel á því, að ákveða þeim sem ráðið fjallar um, laun sem skiptast í dagvinnulaun og önnur laun, enda eru störf þeirra og starfsskyldur þess eðlis að ekki eru skýr skil á milli dagvinnu og vinnu sem látin er í té utan venjulegs dagvinnutíma. Fyrir framkvæmdastjóra fyrirtækja á almennum markaði eiga fyrrnefndar ástæður fyrir skiptingu launa í dagvinnulaun og önnur laun ekki við, enda eru réttindi í almennum lífeyrissjóðum óháð því hvort iðgjöld eru vegna launa fyrir dagvinnu eða annarra launa.

Lögin takmarka ekki heildarlaun þau sem kjararáði er gert að ákveða. Ráðið skal þó gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu séu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt ákvörðun kjararáðs, en þau eru nú 935 þúsund krónur á mánuði. Í nefndaráli efnahags- og skattanefndar um frumvarp sem varð að lögum nr. 87/2009 segir, að nefndin telji „að frumvarpið útiloki ekki með öllu að heildarstarfskjör annarra

sem undir ráðið heyra verði hærri en forsætisráðherra.“ Þetta kemur einnig fram í munnlegu svari forsætisráðherra 25. nóvember 2009 við fyrirspurn um ríkislaun, en þar sagði forsætisráðherra meðal annars: „[E]kki er útilokað að heildarlaun einstakra aðila, t.d. vegna yfirvinnu, vaktaálags og fleira, geti verið hærri en laun forsætisráðherra.“ Forsætisráðherra sagði einnig: „[P]egar kjararáð ákveður umrædd laun getur það horft ekki bara til dagvinnulauna, það ákveður þau auðvitað sérstaklega, síðan getur það horft til eininga fyrir yfirvinnu og vaktaálag og annað þess konar eins og kjararáð hefur gert áður. Hér er spurningin fyrst og fremst um dagvinnulaun ...“

Í 1. mgr. 9. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð segir: „Kjararáð skal ákvarða föst laun fyrir venjulega dagvinnu og önnur laun sem starfinu fylgja og kveða á um önnur starfskjör.“ Samskonar orðalag var í 6. gr. laga nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd, en sú grein fjallaði um starfshætti Kjaradóms. Orðalag um kjaranefnd í 11. gr. laganna var lítillega frábrugðið, það er: „Kjaranefnd skal ákvarða föst laun fyrir dagvinnu og kveða á um önnur starfskjör.“

Í samræmi við þetta hefur kjararáð og áður Kjaradómur og kjaranefnd ákveðið föst laun fyrir dagvinnu og einnig eftir atvikum önnur laun í formi eininga vegna t.d. sérstaks álags sem starfi fylgir, svo sem vegna langs vinnutíma, mikils umfangs starfsemi eða álags af öðrum ástæðum.

Kjararáð er eins og áður sagði arftaki Kjaradóms og kjaranefndar sem störfuðu samkvæmt lögum nr. 120/1992. Við ákvörðun launa annarra en þjóðkjörinna fulltrúa og ráðherra hafa úrskurðaraðilar ákveðið greiðslur fastrar yfirvinnu með svokölluðum einingum. Úrskurðaraðilar drógu smám saman úr vægi eininga, t.d. voru á árinu 2002 mánaðarlaun, þ.e. föst laun fyrir dagvinnu, hækkuð hjá öllum sem undir kjaranefnd heyrðu en einingum fækkað á móti. Þessi þróun hélt áfram hjá kjararáði og með úrskurði þann 14. júní 2007 var m.a. ákveðið að mánaðarlaun embættismanna, annarra en forseta Íslands og ráðherra auk alþingismanna, skyldu hækka en á móti skyldi einingum fækkað.

Þeir sem heyra undir ákvörðunarvald kjararáðs taka laun samkvæmt launaflokkum 123 til 142, að forseta Íslands og forsætisráðherra undanskildum. Mánaðarlaun í launaflokki 123 eru 458.224 krónur, í launaflokki 140 806.230 krónur og í launaflokki 142 862.207 krónur. Í launaflokkum 140 til 142 eru hæstaréttardómarar, ríkis-sáttasemjari, ríkisendurskoðandi, rektor Háskóla Íslands, vegamálastjóri, skrifstofustjóri Alþingis og ráðuneytisstjórar. Auk mánaðarlauna fá þessir embættismenn greitt fyrir yfirvinnu og álag í formi eininga, 6 til 24 einingar á mánuði, forseti Hæstaréttar mest, en aðrir embættismenn mest 18 einingar. Einingafjöldi til viðbótar mánaðarlaunum er almennt á bilinu 0-20.

Með lögum nr. 148/2008 var mælt fyrir um að kjararáð skyldi kveða upp nýjan úrskurð sem fæli í sér lækkun launa alþingismanna og ráðherra um fimm til fimmtán af hundraði. Jafnframt skyldi ráðið endurskoða laun annarra er undir það heyra til samræmis. Þegar kjararáð síðan tók ákvörðun þann 23. febrúar 2009 um lækkun, var það gert með lækkun einingaverðs og fækkun eininga þeirra sem slíkra greiðslna nutu eftir því sem unnt var.

Í næstu málsgreinum hér að ofan og í kafla I er fjallað nokkuð um það skipulag um launaákvæðanir þjóðkjörinna fulltrúa og embættismanna sem í gildi hefur verið með ýmsum breytingum frá því að lög um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992 voru sett.

Þetta skipulag virtist fest nokkuð í sessi og einfaldað með lögum nr. 47/2006 um kjararáð. Án þess að tekin sé afstaða til þess, hvort nauðsynlegar hafi verið þær breytingar sem gerðar hafa verið á lögum nr. 47/2006 með lögum nr. 168/2007, nr. 148/2008, nr. 87/2009 og nr. 127/2009, telur kjararáð þó rétt að benda á að því skipulagi sem komið var á með lögum nr. 47/2006 og þeim viðmiðum, sem kjararáði ber að hafa í störfum sínum hefur verið raskað. Í reynd má segja að fyrirvaralaus ákvæði laga nr. 148/2008 og 87/2009 hafi afnumið meginefni 8. gr. laga um kjararáð.

VII.

Þau viðmið sem kjararáði bar að fara eftir samkvæmt 8. gr. laga nr. 47/2006 eins og hún upphaflega var geta beinst í mismunandi áttir og má vísa um það til þess sem sagt hefur verið að framan.

Hópurinn sem við bætist samkvæmt lögum nr. 87/2009 er nokkuð sundurleitur. Sum störfín eru mun líkari störfum í fyrirtækjum á almennum markaði en embættisstörfum, önnur eru í eðli sínu embættisstörf. Sameiginlegt nánast öllum störfunum er að ákvarðanir um laun framkvæmdastjóra hafa verið teknar af stjórnnum stofnana, mið tekið af launakjörum háttsettra stjórnenda á almennum markaði og laun oftast ákveðin sem heildarlaun án tillits til vinnutíma. Samkvæmt upplýsingum kjararáðs um laun framkvæmdastjóra á almennum markaði er algengast að þau séu ákveðin sem heildarlaun fyrir allt sem starfinu fylgir. Ýmiss konar launaaukar og hvatagreiðslur fylgja þó mörgum ábyrgðarstöðum. Ætla má að slíkar greiðslur byggist oft á frammistöðu samkvæmt mælanlegum viðmiðum.

Kjararáð kvað upp þrjá úrskurði um lækkingu launa í samræmi við fyrirmæli í lögum nr. 148/2008 og var sá fyrsti kveðinn upp 27. desember 2008 og sá síðasti 10. mars 2009. Lækkuðu laun þá um 5-15%.

Samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands hafa laun stjórnenda á almennum markaði lækkað frá árinu 2008. Laun í flestum starfanna, sem hér er fjallað um, hafa einnig nú þegar verið lækkuð vegna efnahagsástandsins, um 6-15%. Meðalhófs-sjónarmið gagnvart hverjum og einum sem undir úrskurð þennan falla leiða til þess að ný lækkingu launa verði ekki óhófleg. Meðal slíkra sjónarmiða er tillit til þess, að umræddir starfsmenn höfðu samið um kjör sín við þá fyrirsvarsmenn stofnana eða félaga sem á þeim tíma höfðu m.a. þær skyldur og heimildir að semja um kaup og kjör framkvæmdastjóra. Önnur starfskjör framkvæmdastjóra en laun eru allmismunandi, einkum lífeyrisréttindi og bifreiðahlunnindi. Þótt störfín séu mikilvæg og veruleg ábyrgð fylgi þeim, verður líka að gæta þess að mikilvægi og ábyrgð er vart meiri en hjá háttsettum embættismönnum sem hafa þó verið með lægri laun, bæði föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun í formi eininga. Þegar gætt er að ábyrgð sem störfum fylgir, hvort sem um starfskjör viðkomandi fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eða t.d. ákvæðum laga um hlutafélög nr. 2/1995, er mikilvægt að blanda ekki saman ábyrgð sem störfum fylgir annars vegar og afleiðingum vanrækslu eða ófullnægjandi frammistöðu hins vegar.

Til þess að gæta innbyrðis samræmis hefur kjararáð ákveðið að heildarkjör þeirra sem bæt hafa í þann hóp sem sætir ákvörðun ráðsins verði ákveðin innan þess kerfis sem mótað hefur verið um aðra sem undir ráðið heyra. Beitt verður þeirri grunnreglu við röðun þeirra sem við bætast í fyrirliggjandi kerfi að samræmis sé gætt í heildarlaunum

allra sem nú sæta ákvörðun kjararáðs um launakjör sín. Kjararáð telur á sama tíma nauðsynlegt að taka tillit til þeirra meðalhófssjónarmiða sem reifuð hafa verið hér að framan.

Til þess að ná því markmiði 2. gr. laga nr. 87/2009 að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en laun forsætisráðherra, og til þess að komast hjá því að laun lækki óhóflega, er óhjákvæmilegt við ákvörðun launa þeirra sem þessi úrskurður nær til að víkja frá þeirri stefnu kjararáðs sem áður hafði verið mörkuð um að draga úr vægi eininga. Af því mun tímabundið ósamræmi hljótast á milli sumra þeirra sem hafa heyrt undir kjararáð og þeirra sem við bætast. Kjararáð telur eðlilegt að einingafjöldi allra þeirra sem heyra undir ráðið verði endurskoðaður eftir 1. desember 2010. Af þessum ástæðum munu einstaklingsbundnar ákvarðanir sem þriggja manna kjararáð mun taka eingöngu ná til þeirra sem nú gegna þessum störfum.

Kjararáð hefur ákveðið að breyta ekki starfskjörum öðrum en launum en taka tillit til starfskjara við launaákvörðun eins og gert er ráð fyrir í 4. mgr. 9. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð, en þar segir: „Kjararáð skal meta og taka tillit til kvaða sem störfunum fylgja, svo og hlunninda og réttinda sem tengjast embætti og launum, svo sem lífeyrisréttinda og ráðningarkjara.“

VIII.

Í kafla III að framan er fjallað um upplýsingar sem borist hafa frá framkvæmdastjórum og stjórnarformönnum þeirra félaga og stofnana sem í hlut eiga. Þar komu fram upplýsingar um laun og önnur starfskjör, þar á meðal hlunnindi. Kjararáð hefur sérstaklega fjallað um fimm þætti starfskjara og hlunninda, auk launa, það er:

Lífeyrisréttindi,
bifreiðahlunnindi,
rétt til launa í veikindum,
greiðslur fyrir fastlínusíma, farsíma og fartölvu/tölvu á heimili og
greiðslur fyrir aukastörf.

Um afstöðu til einstakra þátta þessara hlunninda er fjallað hér á eftir.

Þjarni Guðmundsson, tryggingastærðfræðingur, hefur að beiðni kjararáðs reiknað verðmæti lífeyrisréttinda, bæði í lífeyrissjóðum á almennum markaði og Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins (LSR). Þorri þeirra sem kjararáð ákveður laun er í LSR en þeir sem þessi úrskurður nær til greiða í ýmsa lífeyrissjóði. Við reikningana er miðað við forsendur sem tryggingastærðfræðingar almennt beita og verðmæti réttinda umfram eigin iðgjöld. Ekki er tekið tillit til ríkisábyrgðar hjá LSR, enda engin viðurkennd viðmið til um verðmæti hennar. Í almennum lífeyrissjóðum er réttindaöflun yfirleitt aldurstengd en í LSR er réttindaöflun jöfn. Við aldurstengda réttindaöflun er verðmæti lífeyrisréttinda sem hlutfall af launum svo til jafnt óháð aldri og jafnt iðgjaldi, en við jafna réttindaöflun er verðmæti réttinda meira því eldri sem menn eru við upphaf starfs. Við samanburð á verðmæti réttinda í sjóðum með aldurstengda réttindaöflun er því hægt að bera saman iðgjöld, sem hlutfall af launum. Kjararáð hefur ákveðið að miða verðmæti lífeyrisréttinda allra þeirra sem úrskurður þessi tekur til við hlutfallið 20%. Er þar átt við þann hluta lífeyrisréttindanna sem verður til vegna iðgjalda umfram eigin iðgjöld launþega, m.ö.o. sá þáttur lífeyrisiðgjaldanna sem greiðslur launagreiðanda standa undir. Viðmið til grundvallar þessari ákvörðun eru lífeyrisréttindi félaga í LSR

við 50 ára aldur, en þá er verðmæti réttinda í A-deild LSR um 20% af launum, að meðtöldu 2% framlagi í séreignasjóð, en réttur til þess er hluti af lágmarkskjörum. Ef iðgjald launagreiðanda í annan lífeyrissjóð en LSR, að séreignasjóði meðtöldum, er hærra eða lægra en 20% af launum skulu heildarlaun, sem ákveðin verða af þriggja manna kjararáði, hækka eða lækka um það hlutfall sem mismuninum nemur. Sama á við ef greitt er meira eða minna en 2% af launum í séreignasjóð fyrir þá sem eru í LSR, þ.e. sé framlag launagreiðanda í séreignasjóð, vegna sjóðfélaga í LSR, hærra eða lægra en 2% af launum skulu heildarlaun hækka eða lækka um það hlutfall sem mismuninum nemur. Þar sem B-deild sjóðsins hefur verið lokað er miðað við verðmæti réttinda í A-deild LSR.

Eins og fram kom í kafla III eru bifreiðahlunnindi þeirra nýju aðila sem færðir hafa verið undir ákvörðunarvald kjararáðs mjög mismunandi. Stundum eru þau engin og stundum eru þau í formi fasts akstursstyrks, sem miðast við tiltekinn fjölda ekinna kílómetra á mánuði, sem greitt er fyrir samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar ríkisins. Við mat á því hvort og þá hvernig slíkir akstursstyrkir eru metnir til launa er kostnaður launþega vegna aksturs í þágu launagreiðanda dreginn frá styrknum og mismunur, ef einhver er, talinn til launa. Launagreiðandi ber ábyrgð á því að leiðbeiningum ríkisskattstjóra sé fylgt um meðferð og greiðslu vegna fasts kílómetrafjölda og skal sjá til þess að mismunafjárhæð greiddra kílómetra og fjárhæð vegna raunverulega ekinna kílómetra í þágu launagreiðanda, ef fyrri fjárhæðin er hærri en sú síðari, sé dregin frá greiddum launum. Stundum leggur launagreiðandi framkvæmdastjóranum til bifreið til nota í starfi og til einkaafnota og greiðir allan rekstrarkostnað af henni. Ríkisskattstjóri hefur gefið út leiðbeiningar um hvernig meta skuli slík bifreiðahlunnindi til tekna. Samkvæmt þeim eru ársúmráð bifreiðar metin til tekna sem hlutfall af verði hennar og er hlutfallið 18-26 % eftir aldri bifreiðarinnar. Enginn þeirra sem hefur heyrt undir kjararáð nýtur bifreiðahlunninda að frátöldum ráðherrum. Af ákvæðum 1. gr. laga nr. 87/2009 verður ekki annað ráðið en að þeim sem færð voru undir ákvörðunarvald kjararáðs með þeim lögum, skyldi ákveða starfskjör á sama hátt og þeim sem áður heyrðu undir kjararáð. Öllum föstum aksturssamningum ríkisstarfsmanna hefur verið sagt upp og tóku uppsagnirnar gildi í síðasta lagi 1. febrúar 2010. Eftir það er akstur einungis greiddur samkvæmt akstursdagbók.

Kjararáð hefur ákveðið að framkvæmdastjórar njóti ekki bifreiðahlunninda. Þeir sem áður heyrðu undir ákvörðunarvald kjararáðs, að frátöldum ráðherrum, njóta ekki slíkra hlunninda. Þrátt fyrir það hefur ráðið ákveðið að framkvæmdastjórar sem færðir hafa verið undir ákvörðunarvald þess geti valið að halda bifreiðahlunnindum með áþekkingu hætti og eldri ráðningarsamningar gerðu ráð fyrir. Kjósi framkvæmdastjóri að halda bifreiðahlunnindum sínum, þar með töldum greiðslum sem miðast við tiltekinn fjölda ekinna kílómetra, skal verðmæti þeirra samkvæmt mati ríkisskattstjóra dragast frá heildarlaunum sem ákveðin verða af þriggja manna kjararáði.

Greiðslur vegna farsíma og tölvu eru ekki metnar til launa enda er um nauðsynleg vinnutæki að ræða, sem telja má að þjóni fremur hagsmunum launagreiðanda en að þær séu sérstaklega í þágu starfsmanns. Öðru máli gegnir um fastlínusíma á heimili. Sé kostnaður við slíkan síma greiddur af launagreiðanda skal draga hann frá þeim launum sem kjararáð ákveður.

Ákvæði í ráðningarsamningum um rétt til launa í veikindum eru mismunandi, ýmist samkvæmt kjarasamningum ríkisstarfsmanna eða samkvæmt kjarasamningum á

almennum vinnumarkaði. Álitamál hefur verið um áratugi, hvorir slíkra samninga séu hagfelldari starfsmanni, séu þeir metnir heildstætt. Í þessum úrskurði hefur þess ekki verið freistað að skera úr þessum ágreiningi og meta þennan mun til fjár.

Fram hefur komið að mismunandi er hvort greitt sé fyrir setu í stjórnnum dótturfélaga eða fyrir setu í nefndum á vegum launagreiðanda. Oftast er ekki greitt sérstaklega fyrir slík störf. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð úrskurðar ráðið hvaða aukastörf tilheyri aðalstarfi og hver beri að launa sérstaklega. Kjararáð hefur sett almennar viðmiðunarreglur um greiðslur fyrir aukastörf og er yfirleitt ekki greitt sérstaklega fyrir störf af þessu tagi. Greiðsla vegna árangurs í starfi er almennt ekki hluti af launakjörum. Þriggja manna kjararáð mun með hliðsjón af viðmiðunarreglunum skera úr um einstök aukastörf, hvort þau tilheyri aðalstarfi eða hvort launa beri þau sérstaklega svo og um greiðslur vegna árangurstengingar.

IX.

Í úrskurði þessum eru ákveðnar þær almennu forsendur sem ráða munu ákvörðunum sem varða hvern og einn þeirra sem bættust í þann hóp sem kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör með lögum nr. 87/2009. Þriggja manna kjararáð mun taka ákvörðun um mánaðarlaun og önnur starfskjör fyrir hvern og einn.

Lög nr. 87/2009 voru birt þann 18. ágúst 2009. Þau tóku því gildi þann dag og hafa frá þeim degi bundið alla sem löggin varða eða geta varðað. Í lögnum eru ekki sérstök fyrirmæli um gildistöku ákvarðana samkvæmt þeim. Almennar reglur stjórnsýsluréttar leiða til þess, séu ekki sérstök fyrirmæli í viðkomandi lögum, að stjórnvaldsákvarðanir taki gildi þegar ákvörðun er fullbúin, að gættum ákvæðum III. og IV. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Fyrirætlanir kjararáðs voru kynntar þeim sem með lögnum voru færð undir ákvörðunarvald ráðsins, að undanskildum framkvæmdastjórum dótturfélaga, með bréfum á tímabilinu frá 17. september til 26. október 2009. Að framan er þess getið að uppsagnarfrestur þeirra, sem lög nr. 87/2009 taka til, er mjög mismunandi samkvæmt ráðningarsamningum. Ákvarðanir kjararáðs taka gildi frá ákvörðunardegi nema annað sé sérstaklega tekið fram.

X.

Úrskurðarorð

Laun og önnur starfskjör þeirra framkvæmdastjóra sem með lögum nr. 87/2009 bættust í þann hóp sem undir kjararáð heyrir, skulu ákveðin í samræmi við eftirfarandi:

Föst laun fyrir dagvinnu, mánaðarlaun, skulu ekki vera hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt ákvörðun kjararáðs.

Auk þess skal greiða einingar fyrir yfirvinnu og álag sem starfinu fylgir ef tilefni er til.

Eining er 1% af launaflokki 126 í launatöflu kjararáðs nr. 502, nú 5.058 krónur. Einingar greiðast alla mánuði ársins, einnig í sumarleyfi. Af því leiðir að ekki er greitt orlofsfé á einingar.

Laun eru ákveðin miðað við lífeyrisréttindi í A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og er miðað við að verðmæti iðgjalds launagreiðanda sé 20% af heildarlaunum. Sé iðgjald launagreiðanda í annan lífeyrissjóð en Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, að séreignasjóði meðtöldum, hærra eða lægra en 20% af launum skulu heildarlaun, sem ákveðin verða af þriggja manna kjararáði, hækka eða lækka um það hlutfall sem mismuninum nemur. Sé greitt meira eða minna en 2% af launum í séreignasjóð fyrir félaga í Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins skulu heildarlaun hækka eða lækka um það hlutfall sem mismuninum nemur.

Framkvæmdastjórar njóta ekki bifreiðahlunninda. Kjósi framkvæmdastjóri að halda bifreiðahlunnindum með áþekktum hætti og eldri ráðningarsamningur hans gerði ráð fyrir, þar með taldar greiðslur sem miðast við tiltekinn fjölda ekinna kílómetra, skal verðmæti þeirra samkvæmt mati ríkisskattstjóra dragast frá heildarlaunum sem ákveðin verða af þriggja manna kjararáði.

Sé kostnaður við fastlínusíma á heimili greiddur af launagreiðanda skal sú greiðsla dragast frá þeim heildarlaunum sem ákveðin verða af þriggja manna kjararáði.

Þriggja manna kjararáð ákveður mánaðarlaun og einingafjölda hvers og eins framkvæmdastjóra í einstaklingsbundnum ákvörðunum í samræmi við forsendur þessa úrskurðar. Þriggja manna kjararáð mun einnig skera úr um hvaða aukastörf tilheyra aðalstarfi, hver beri að launa sérstaklega, svo og hvort greiða skuli til viðbótar vegna árangurstengingar.

Laun eru miðuð við fullt starf þannig að ekki komi til frekari greiðslna nema kjararáð úrskurði um það sérstaklega.

Um almenn starfskjör gilda reglur kjararáðs frá 30. maí 2007.

Úrskurður þessi tekur gildi 1. mars 2010.

Guðrún Zoëga

Jakob R. Möller

Jónas Þór Guðmundsson

Kristinn Hallgrímsson

Rannveig Sigurðardóttir