

Alþingi Íslendinga  
efnahags- og viðskiptanefnd  
Austurstræti 8 – 10

Alþingi  
Erindi nr. P/32/1799  
komudagur 25.4.2006

150 REYKJAVÍK

Reykjavík 24. apríl 2006.

**Efni: Umsögn FFR um frumvarp til laga um kjararáð, 710. mál.**

FÉLAGI FORSTÖÐUMANNA RÍKISSTOFNANA hefur með bréfi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis dags. 12. apríl 2006 og móttakið 18. sama mánaðar, verið gefinn kostur á að tjá viðhorf félagsins til framkomins frumvarps um kjararáð, 710. mál. Af því tilefni er efnahags- og viðskiptanefnd veitt svohljóðandi:

### u m s ö g n

Fyrirliggjandi frumvarp er samið af nefnd sem skipuð var í kjölfar laga nr. 2/2006 um breytingu á lögum um Kjaradóm og kjaranefnd, afnám úrskurðar kjaradóms frá 19. desember 2005. Nefndinni var ætlað það hlutverk að gera tillögur um breytingar á lögum um Kjaradóm og kjaranefnd í ljósi reynslunnar og „ábendinga sem fram hafa komið um annmarka á þeim” eins og það er orðað í almennum athugasemdum með frumvarpi til laga um kjararáð.

Breyting sú sem nú er lögð til er afsprengi þeirrar lítt málefnalegu umræðu sem skapaðist um störf Kjaradóms og kjaranefndar í desember 2005 og janúar 2006. Hófst sú umræða þegar Kjaradómur úrskurðaði forseta Íslands, alþingismönnum, ráðherrum, dómurum og fimm öðrum embættismönnum, launabreytingar hinn 19. desember 2005, sem Kjaradómi bar að gera samkvæmt þágildandi lögum. Það einkenndi fjölmiðlaumræðu á þessum tíma að fyrst og fremst var vísað til starfskjara þjóðkjörinna fulltrúa en lítt vikið að öðrum, m.a. ekki þeim fjölmenna hópi sem undir kjaranefnd heyrir.

Við þessar sérstöku kringumstæður var skipuð nefnd sú er samdi fyrirbyggjandi frumvarp. Frumvarpið ber þess merki að vera samið við þessar undarlegu aðstæður.

### I. Um aðdraganda laganna.

Stjórn Félags forstöðumanna ríkisstofnana taldi, í janúar 2006 í álitum sem félagið sendi efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, það vera varhugaverða leið að ógilda úrskurð Kjaradóms. Er það skoðun stjórnar FFR að með samþykkt laga nr. 2/2006 hafi skapast

SMP. BK ttt  
DHO Jsl SS

ákveðin réttaróvissa, svo og ýmis lagaleg álitamál. Í engu var tekið tillit til ábendinga fjölda aðila og frumvarpið samþykkt óbreytt.

Með þeim lögum greip löggjafinn fram fyrir hendur stjórnskipaðrar nefndar sem var að vinna störf sín samkvæmt lögum og felldi úr gildi lögmæltar og rökstuddar ákvarðanir Kjaradóms. Jafnframt voru allar launagreiðslur til skjólstæðinga Kjaradóms og kjaranefndar frystar allt yfirstandandi ár þ.e. 2006, þrátt fyrir sammingsbundnar hækkanir til annarra.

Ákvörðun löggjafans með samþykkt laga nr. 2/2006 var á skjön við meginþætti þeirrar stefnu sem bæði framkvæmdavaldið og löggjafarvaldið hafa beitt sér fyrir á undanförunum árum um vandaða stjórnsýsluhætti sem miða að því að ákvörðun stjórnvalds sé ávallt byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Grundvallaratriðum stjórnsýsluréttarins um jafnræði, meðalhóf og vandaða stjórnsýsluhætti var vikið til hliðar að því er virðist til að hlaupa eftir lítt rökstuddum upphrópunum. Nú hefur amk. eitt dómsmál verið höfðað til að fá lögunum hnekkt. Skoðun stjórnar FFR er óbreytt og fyrirbyggjandi frumvarp breytir í engu skoðun félagsins á þeirri atburðarás sem áður er lýst.

## II. Fyrirkomulag launaákvörðana forstöðumanna stofnana.

Í fyrirbyggjandi frumvarpi um kjararáð vekur athygli hversu mjög frumvarpið er miðað við launaákvörðanir þingmanna og ráðherra. Rökstuðningur frumvarpsins, m.a. um skipan væntanlegs kjararáðs er með þeim hætti að frumvarpið á í reynd ágætlega við um þjóðkjörna fulltrúa, en vart um aðra. Því er t.a.m. beinlínis lýst að ætlan frumvarpsins sé að færa ábyrgðina nær þinginu. Í fylgiskjölum með frumvarpinu er m.a. vísað til fyrirkomulags launamála í nálægum löndum, sbr. fylgiskjal IV. og V. Í þeim skjölum er einvörðungu fjallað um launa- og kjaramál þingmanna en í engu getið hvernig launafyrirkomulagi annarra skjólstæðinga Kjaradóms eða kjaranefndar er háttað.

Það er í reynd svo að forstöðumenn stofnana eiga í launaákvörðunum lítið eða ekkert sameiginlegt með þjóðkjörnum fulltrúum. Hinum þjóðkjörnum fulltrúum eru búin allt önnur starfskjör sem eru ósambærileg við starfskjör forstöðumenn stofnana og aðra skjólstæðinga kjaranefndar. Þar má skýrast nefna ýmsar starfstengdar greiðslur og eftirlaun. Út frá þessum forsendum telur stjórn FFR eðlilegra að laun þingmanna og ráðherra séu ákveðin með öðrum hætti en forstöðumönnum stofnana, svo sem verið hefur. Þjóðkjörnir fulltrúar hafa einnig frá árinu 1999 fengið mun meiri kjarabætur en aðrir hópar opinberra starfsmanna auk gjörbreyttra lífeyrisréttinda.

Að þessu leyti er frumvarpið afturför frá eldri lögum nr. 120/1992 þar sem laun forstöðumanna og raunar langflestra annarra en þjóðkjörinna fulltrúa, voru ákveðin af öðru stjórnvaldi en því er ákvað laun þingmanna og ráðherra. Tvískiptingunni er reyndar ætlað að halda sér með eins konar deild innan kjararáðs. Er þannig að nokkru viðurkennt að á launaákvörðun þessara hópa er skýr munur.

HH  
SAP BK CS  
DHP

Í þessu samhengi er ástæða til að staldra við og velta fyrir sér þeim breytingum sem orðið hefur hjá hinu opinbera undanfarin ár. Með nýskipan í ríkisrekstri sem hrint var úr vör fyrir röskum áratug voru gerðar breytingar á ábyrgðarsviði forstöðumanna. Forstöðumönnum var í auknum mæli falin fjárhags- og rekstrarábyrgð á stofnunum, m.a. í starfsmannamálum, þ.m.t. í öryggismálum og aðbúnaði á vinnustöðum og í launamálum með gerð stofnanasamninga við starfsmenn. Sífelld fleiri stofnanir hófu að árangurstengja starfsemi sína í takt við nútíma stjórnunarhætti enda eru forstöðumenn ábyrgir fyrir því að stofnanir skili hlutverki sínu á árangursríkan hátt í samræmi við fjárlög hverju sinni. Keppt hefur verið að því að færa allan rekstur opinberra stofnana nær því sem gerist í almennum rekstri. Í þessum tilgangi var ábyrgð forstöðumanna á rekstri stofnana sinna stóraukin.

Í þessu umhverfi hefur þó einum veigamiklum þætti verið haldið óbreyttum en það er ákvörðun launa forstöðumanna stofnana. Stjórn FFR bendir á að úr því að verið er að breyta allri skipan við launaákvörðun þeirra starfsmanna ríkisins sem ekki hafa haft formlegan samningsrétt hefði verið tækifæri til að taka enn stærri skref með algjörri uppstokkun á fyrirkomulagi launaákvæðana og taka upp hvetjandi launakerfi fyrir forstöðumenn stofnana og hugsanlega fleiri sem bera eiga ábyrgð á nútímalegum rekstri í starfsemi ríkisins.

Augljóst er að slíkt árangurstengt launaumhverfi getur vart átt við þjóðkjörna fulltrúa eða dómara. Í meginatriðum virðist að með umræddu frumvarpi sé komið á eðlilegu fyrirkomulagi við ákvörðun launa þessara síðarnefndu manna. Er það álit stjórnar FFR að allt önnur sjónarmið eigi við þegar ákvarða skal launakjör forstöðumanna. Kemur fleiri en ein leið til álita í þeim efnum, en stjórn FFR hefur ekki kannað nægilega hug félagsmanna sinna til möguleika í þeim efnum til að leggja til eina ákveðna leið.

Með vísan til þess sem að framan greinir hefur stjórn Félags forstöðumanna ríkisstofnana haft efasemdir um frumvarpið og efni þess. Eldra fyrirkomulag, þótt e.t.v. kynni að vera gallað, hafði þó skýrari aðgreiningu þjóðkjörinna fulltrúa frá öðrum sem laun taka með þessum hætti.

### III. Einstakar athugasemdir við frumvarp um kjararáð.

FÉLAG FORSTÖÐUMANNA RÍKISSTOFNANA hefur í kafla II. hér að framan lýst efasemdum um það fyrirkomulag frumvarpsins að steypa launaákvæðanir allra þeirra sem nú heyra undir Kjaradóm og kjaranefnd í sama mót. Allt að einu telur stjórn FFR rétt að gera beinar athugasemdir við einstök frumvarpsákvæði í því skyni að kalla eftir að þeim verði breytt og þau lagfærð.

Fyrirliggjandi frumvarp um kjararáð er reyndar um margt heilstæð löggjöf sem greinilega hefur verið vandað til, þótt stjórn FFR sé ósammála því hvernig málið er lagt fyrir. Margar af tillögunum geta að líkindum orðið til bóta en aðrar síður. Eru af hálfu FFR settar fram svofelldar athugasemdir:

Handwritten signatures and initials:   
 - A large stylized signature at the top right.   
 - The letters "BK" in the middle.   
 - The letters "CS" below "BK".   
 - The letters "ÓTH" at the bottom.

1. Ástæða er til að velta fyrir sér hverjir skuli vera skjólstæðingar kjararáðs og hvort ekki eigi að fækka þeim verulega. Ekki verður t.d. séð annað en að ýmsir næstráðendur ættu að taka laun samkvæmt ákvörðunum hlutaðeigandi forstöðumanns, hvort sem það væri ráðuneytisstjóri eða forstöðumaður stofnunar. Benda má á, að síðan lögin um Kjaradóm og kjaranefnd voru sett árið 1992 hefur orðið gjörbreyting í kjarasamningsgerð opinberra starfsmanna þar sem meginreglan nú er að æðsti yfirmaður stofnunar ber ábyrgð á gerð endanlegs kjarasamnings (stofnanasamnings) við alla sína undirmenn. Þannig skýtur það nokkuð skökku við að hópar eins og hluti háskólakennara (prófessorar), nokkrir staðgenglar forstöðumanna og hluti starfsmanna ráðuneyta (skrifstofustjórar) og e.t.v. fleiri, taki laun samkvæmt ákvörðun kjararáðs.
2. Um skipan ráðsins er fjallað í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Stjórn FFR er ekki sammála þeirri hugsun sem fram kemur á bls. 9 í frumvarpinu undir lið 4, þar sem segir að líkur séu á að með því muni draga úr afskiptum Alþingis ef ákvarðanir valdi uppnámi. Fyrir slíku er engin trygging og raunar er það harla ólíklegt miðað við viðbrögð Alþingis sem áður hefur verið fjallað um.

Stjórn FFR lýsir miklum efasemdum um að Alþingi tilnefni meirihluta kjararáðsmanna. Þannig myndi Alþingi hafa bæði tögl og hagldir um skipan ráðsins sem kann að vera eðlilegt væri ráðinu einvörðungu ætlað að fjalla um kjör þjóðkjörinna fulltrúa eins konar þingfararkaupsnefnd sem er raunar gefið í skyn í athugasemdum með frumvarpinu. Þar sem kjararáð á einnig að ráðskast með kjör starfsmanna framkvæmdavaldsins er löggjafarvaldið þannig farið að skipta sér óbeint af framkvæmdarvaldsmáli. Miðað við þetta víðtækara verksvið kjararáðs mælir margt með að Alþingi skipi ekki fleiri en einn og í hæsta lagi tvo kjararáðsmenn.

3. Það er óvenjulegt að kjararáði skuli sjálfu ætlað að velja sér formann og varaformann. Í athugasemdum er rakið hverjar ástæður þessa séu, meiri líkur á óhæði. Út af fyrir sig má taka undir að slíkt ætti að tryggja óhæði. Hins vegar hefur það ekki verið vandamál hingað til. Núverandi kjaradóms- og kjaranefndarmenn hafa út frá óhæðissjónarmiðum notið trausts, þótt einstakir skjólstæðingar hafi verið ósammála forsendum úrskurðar og talið þá naumhyggju sem verið hefur ríkjandi við ákvörðun launa og annarra starfskjara með öllu ástæðulausa. Naumhyggja Kjaradóms og kjaranefndar skapar hins vegar ekki vantraust vegna þess að nefndarmenn séu ekki óháðir. Þess eru ekki dæmi að slík tortryggni hafi myndast enda hafa bæði núverandi og fyrrverandi fjármálaráðherrar lagt á það áherslu að allar ákvarðanir hlutaðeigandi stjórnsýslunefnda, Kjaradóms og kjaranefndar séu ákveðnar án afskipta ráðherra.

Stjórn FFR hefði því talið eðlilegra að kveðið væri á um það í lögnum að formaður amk. yrði skipaður sérstaklega. Benda má á að ef enginn er formaður í upphafi, þarf að kveða á um það í lögnum hvaða kjararáðsmanni er ætlað að kalla ráðið saman, stjórna fyrsta fundi og annast ýmis önnur framkvæmdaleg atriði þar til formaður hefur verði valinn.

Handwritten signatures and initials: MHH SS, BK, and other illegible marks.

4. Ákvæði 4. gr. frumvarpsins eru frekar óljós en ljóst má þó vera að kjararáði sjálfu er ætlað að ákveða hverjir heyra undir ráðið. Í þessu samhengi verður að hafa í huga grundvallaratriði samningsfrelsisins að hver maður skuli eiga rétt á að semja um launakjör sín, sbr. ákvæði stjórnarskrár lýðveldisins. Ákvæði til bráðabirgða sem er 4. gr. til fyllingar, er ekki skýrlega orðað þótt það virðist vera ætlunin að kjararáð fækki þeim aðilum sem taka skuli laun samkvæmt ákvörðun ráðsins.
5. Ákvæði 8. gr. frumvarpsins gætu orðið mótsagnakennd í framkvæmd. Hverjir eiga að vera viðmiðunarhópar forstöðumanna ríkisstofnana? Eiga það að vera framkvæmdastjórar á einkamarkaði, stjórnendur sveitarfélaga eða sérfræðingar hjá hinu opinbera? Launasetning þessara hópa er ólík og þróun í launum þeirra þarf ekki að fara saman. Sömuleiðis er það ekkert sjálfgefið að launaþróun hópa sem 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins vitnar til, sé sú sama og í 2. mgr. 8. gr. segir. Hvort á þá að ráða? Þó er rétt að hafa í huga að ákvæði 8. gr. eru til bóta frá sambærilegum nágildandi lagaákvæðum. Stjórn FFR telur að þarna kunni að þurfa kveða nokkuð skýrar að orði en gerir þó ekki beina tillögu um það.

Rétt er í þessu samhengi einnig að benda á orð formanns kjaranefndar, Guðrúnar Zoëga, í umsögn í fylgiskjali II með frv. þar sem hún segir: *“Laun þeirra aðila í þjóðfélaginu sem sambærilegir geta talist forstjórum ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja eru yfirleitt allt önnur og mun hærri en þau sem rúmast innan rammans sem markast af niðurstöðum Kjaradóms og kjarasamningum.”*

Í þessum orðum formanns kjaranefndar má lesa viðvörun og ábendingu um að laun skjólstæðinga Kjaradóms og kjaranefndar hafi ekki verið í eðlilegu samhengi við laun annarra stjórnenda.

6. Ákvæði 9. greinar frumvarpsins kveða á um að úrskurða skuli laun fyrir venjulega dagvinnu og önnur laun. Stjórn FFR telur að þarna þurfi að líta til þess að allir væntanlegir skjólstæðingar kjararáðs, alþingsmenn, ráðherrar og forstöðumenn stofnana eru ætíð við störf. Enginn þeirra fer í annað hlutverk eftir kl. 18,00 á daginn svo dæmi sé tekið. Engin rök eru því til að skipta launum í dagvinnu og önnur laun úr því að menn eru ekki sérstaklega við tímamæld störf. Slíkt er enda ekki gert nú hjá neinum þjóðkjörnum fulltrúum þjóðarinnar og engin ástæða til þess að fara að taka það fyrirkomulag upp nú. Ákvæði þetta er því varhugavert. Er mjög eindregið lagt til að orðalagi frumvarpsins verði breytt t.d. þannig að *“kjararáð skal ákveða laun fyrir hlutaðeigandi starf og kveða á um önnur starfskjör”*. Með þeim hætti er skerpt á að ekki sé við hæfi að úrskurða umræddum mönnum tvískipt laun.
7. Í frumvarpinu er fátt að finna um hvernig staðið skuli að breytingunni úr núverandi kerfi yfir í það nýja ef frá er talið ákvæði til bráðabirgða. Spyrja má hvað verði um ýmsar vinnu- og verklagsreglur sem Kjaradómur og kjaranefnd hafa sett sér á liðnum árum? Eiga þær að halda sér eða falla niður við lögleiðingu frumvarpsins um kjararáð? Hvernig á að fara með röðun þeirra einstaklinga sem nú heyra undir Kjaradóm og kjaranefnd? Eiga þeir allir að senda hver um sig

UHH SS  
GPA BK  
DHP full

ítarlega greinargerð um störf sín, svo sem segir í 6. gr. frumvarpsins þegar kjararáð tekur til starfa? Það er ljóst að kjararáð muni verða lengi, jafnvel nokkur ár, að ljúka þeim ákvörðunum, einkum þegar litið er til hraða Kjaradóms og kjaranefndar við sambærilegar stjórnarathafnir. Þá er ekki ljóst hvort ætlast sé til þess að núverandi röðun einstaklinga í flokka skuli haldast óbreytt?

Það er skoðun stjórnar FFR að í frumvarpið vanti skýrara yfirtökuákvæði. Það væri t.d. unnt að bæta inn í ákvæði til bráðabirgða orðalagi sem gengi út á að núverandi ástand, þ.e. launaákvæðanir, viðmiðunarreglur, reglur o.fl. skuli standa óbreytt þar til kjararáð hafi tekið ákvarðanir um þessi atriði.

## IV. Niðurstöður.

Félag forstöðumanna ríkisstofnana telur að tilurð frumvarpsins hafi verið með óeðlilegum hætti og hefði þurft meiri undirbúning og opnari umræður við aðrar aðstæður.

Stjórn FFR bendir á það grundvallaratriði að ólík sjónarmið gilda um launaákvörðun kjörinna fulltrúa og um það viðfangsefni að skapa hvetjandi launaumhverfi fyrir þá ríkistarfsmenn, forstöðumenn, sem bera eiga ábyrgð á nútímalegum rekstri ríkisins. Frumvarpið sjálf miðar hins vegar að því að um þetta málefni sé sett ein löggjöf. Verði það raunin þarf þó að gera á frumvarpinu vissar lágmarks lagfæringar:

1. Breyta þarf ákvæði 9. gr. þannig að skipting launa í dagvinnulaun og önnur laun falli niður.
2. Breyta þarf ákvæði til bráðabirgða þannig að tryggt verði að allar reglur Kjaradóms og kjaranefndar haldi sér óbreyttar þar til kjararáð ákveði annað.

Virðingarfyllst.

f.h. Félags forstöðumanna ríkisstofnana

*Stjórn FFR*  
*Stjórn FFR*  
*Stjórn FFR*  
*Stjórn FFR*  
*Stjórn FFR*  
*Stjórn FFR*  
*Stjórn FFR*