148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal 69 — 67. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum (launafyrirkomulag forstöðumanna).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

39. gr. a laganna orðast svo:

Ráðherra ákveður föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja. Ráðherra ákveður hverjar skuli vera forsendur grunnmats og skal þar einkum horft til umfangs og ábyrgðar. Ráðherra ákvarðar jafnframt forsendur viðbótarlauna. Þá ákvarðar ráðherra einnig starfskjör forstöðumanna. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Við ákvörðun kjara samkvæmt þessari grein skal sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Samráð skal haft við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um forsendur grunnmats starfa, annarra launa og viðbótarlauna og skal félaginu gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um álitamál sem upp kunna að koma fyrir hönd forstöðumanna. Ríkissjóður greiðir sérstakt framlag til félagsins til að standa straum af kostnaði sem hlýst af rekstri álitamála vegna framkvæmdar þessarar greinar. Framlag þetta skal nema 0,70% af heildarlaunum þeirra forstöðumanna sem undir grein þessa heyra.

Forsætisnefnd Alþingis ákvarðar föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs skrifstofustjóra Alþingis, önnur laun og starfskjör er starfinu fylgja með hliðsjón af þeim forsendum sem settar eru samkvæmt þessari grein. Forsætisnefnd Alþingis ákvarðar einnig viðbótarlaun innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Á sama hátt ákvarðar stjórn dómstólasýslunnar föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs framkvæmdastjóra dómstólasýslunnar, skrifstofustjóra Hæstaréttar og Landsréttar, sem og önnur laun, viðbótarlaun og starfskjör. Við ákvörðun launa samkvæmt þessari málsgrein skal gæta sömu sjónarmiða og fram koma í 1. mgr. og skal hún rökstudd og tilkynnt til ráðherra sem birtir hana opinberlega skv. 4. mgr.

Áður en ákvörðun um breytingu á grunnmati, öðrum launum eða viðbótarlaunum er tekin skal afla nauðsynlegra gagna og upplýsinga og getur ráðherra, hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn krafist skýrslna, munnlegra eða skriflegra, af aðilum. Skal þar m.a. veita upplýsingar um aukastörf og hlunnindi sem störfunum fylgja. Ákvörðun um viðbótarlaun, sbr. 1. og 2. mgr., skal vera tímabundin en gildir þó aldrei lengur en tvö ár í senn. Taka má beiðni um greiðslu viðbótarlauna til meðferðar að ósk hlutaðeigandi forstöðumanns. Ráðherra hefur eftirlit með framkvæmd viðbótarlauna og skal gera hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn grein fyrir því ef hann telur að framkvæmdin sé í ósamræmi við þær forsendur sem settar hafa verið um viðbótarlaun

skv. 1. mgr. Félagi forstöðumanna ríkisstofnana er heimilt að óska eftir samantekt ráðherra á framkvæmd þessarar málsgreinar.

Taka skal mál til meðferðar skv. 1., 2. og 3. mgr. að ósk forstöðumanns, hlutaðeigandi ráðherra, stjórnar eða Félags forstöðumanna ríkisstofnana eða þegar þurfa þykir og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á launum í þjóðfélaginu eða á störfum forstöðumanna. Eigi sjaldnar en árlega skal ráðherra meta hvort tilefni sé til að endurmeta fjárhæðir til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði eða önnur viðmið sem lýsa almennri launaþróun á vinnumarkaði. Ákvarðanir skv. 1., 2. og 3. mgr. skulu rökstuddar og birtar opinberlega.

Ráðherra skal taka saman og birta árlega sundurliðaðar upplýsingar um heildarlaun þeirra er falla undir kjararáð, þeirra forstöðumanna sem falla undir grein þessa og framkvæmdastjóra félaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Stjórnum félaga í meirihlutaeigu ríkisins er skylt að veita ráðherra sundurliðaðar upplýsingar um heildarlaun framkvæmdastjóra þeirra.

Ákvörðunum samkvæmt þessari grein verður ekki skotið til annars stjórnvalds.

2. gr.

Orðin „fyrir forstöðumenn“ í 2. málsl. 1. mgr. 39. gr. c laganna falla brott.

3. gr.

Lokamálsgrein ákvæðis til bráðabirgða í lögunum fellur brott.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Með lögum um kjararáð, nr. 130/2016, bættust þrjár nýjar greinar, 39. gr. a – 39. gr. c, við lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Var þar mælt fyrir um nýtt fyrirkomulag við ákvarðanir launakjara embættismanna. Breytingin fólst meðal annars í því að launaákvarðanir forstöðumanna voru færðar undan úrskurðarvaldi kjararáðs til ráðherra eða sérstakrar starfseiningar á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Með nýju fyrirkomulagi var ráðherra falið að ákvarða grunnlaunaflokk og undirflokk starfa forstöðumanna ríkisstofnana, sem og forsendur fyrir greiðslu viðbótarlauna.

Með frumvarpi þessu er lagt til að horfið verði frá framangreindu launafyrirkomulagi og lagt til að ráðherra eða sérstök starfseining, á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra, ákvarði þess í stað föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns, önnur laun er starfinu fylgja, viðbótarlaun og önnur starfskjör.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Með gildistöku nýrra laga um kjararáð, nr. 130/2016, voru m.a. gerðar breytingar á launafyrirkomulagi forstöðumanna. Við nánari skoðun á fyrirkomulaginu, og því mati sem lagt var til grundvallar, hafa komið upp álitamál sem eru þess eðlis að nauðsynlegt þykir að gera breytingar á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og varða forsendur launafyrirkomulagsins.

Álitamálið snýr að samspili launaákvarðana forstöðumanna og ákvörðunar eftirlauna til þeirra sem nýta sér svokallaða eftirmannsreglu í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Eftirmannsregluna er að finna í 1. mgr. 35. gr. laga um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, en þar segir: „Sjóðfélagar, sem hefja töku lífeyris í beinu framhaldi af starfi og þeir sem

fá lífeyrisgreiðslur úr sjóðnum við gildistöku laga þessara, geta, þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. 24. gr. laganna og 1. mgr. 34. gr. laga nr. 141/1996, valið hvort lífeyrisgreiðslur til þeirra breytist til samræmis við breytingar sem verða á launum er á hverjum tíma eru greidd fyrir það starf sem þeir gegndu síðast, eða eftir atvikum við breytingar á launum fyrir hærra launað starf samkvæmt ákvæðum 6. mgr. 24. gr. og 1. eða 2. mgr. 28. gr. laganna.“ Í 2. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997 segir: „Upphæð ellilífeyris er hundraðshluti af þeim föstu launum fyrir dagvinnu, persónuuppbót og orlofsuppbót samkvæmt kjarasamningum sem við starfslok fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélagi gegndi síðast, sbr. þó 6. mgr. 23. gr.“

Eins og segir í síðastnefndu ákvæði ákvarðast eftirlaun af þeim föstu launum fyrir dagvinnu sem greidd eru fyrir viðkomandi starf. Í lögum nr. 37/2017, um breytingu á lögum um kjararáð, nr. 130/2016, var 1. málsl. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 130/2016 breytt á þann veg að þar er nú kveðið á um, líkt og var í eldri lögum um kjararáð, að kjararáð greini á milli í ákvörðunum sínum hvað teljist til launa fyrir dagvinnu og hvað launa vegna annars, enda hefði ákvæðið óbreytt leitt til þess að eftirlaun margra hækkuðu verulega og þar með lífeyrisskuldbindingar B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Við þá lagabreytingu var ekki gætt að því að breyta á sama hátt orðalagi í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, sem fjallar um ákvörðun launa forstöðumanna. Gætir því enn ákveðins ósamræmis við samspil launaákvarðana í lögum nr. 70/1996 og ákvörðunar eftirlauna til þeirra sem nýta sér eftirmannsreglu í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, þar sem ekki er greint á milli launa fyrir dagvinnu og annarra launa. Að óbreyttu mundu eftirlaun þessa hóps hækka um 38.110.000 kr. á mánuði og hækka mat á lífeyrisskuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins um 2.000 m.kr. miðað við árslok 2016. Sú hækkun mundi að auki leiða til 0,27% hækkunar á vísitölu dagvinnulauna opinberra starfsmanna skv. 3. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997. Í árslok 2016 var áfallin tryggingafræðileg staða B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins 561,2 milljarðar kr. Samtals áhrif til hækkunar áföllnum lífeyrisskuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á verðlagi í árslok 2016 eru metin sem 4,7 milljarðar kr. eða sem nemur 0,84% af áföllnum lífeyrisskuldbindingum B-deildar sjóðsins í árslok 2016. Til þess að bregðast við þessu og koma í veg fyrir auknar lífeyrisskuldbindingar þarf að breyta 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, á þann veg að þar verði kveðið á um það á sambærilegan hátt og í lögum um kjararáð að við launaákvörðun forstöðumanna verði greint á milli hvað teljist til fastra dagvinnulauna og hvað annarra launa.

3. Meginefni frumvarpsins.

Breytingar samkvæmt frumvarpi þessu eru til komnar vegna álitamála sem hafa komið upp í tengslum við samspil launaákvarðana forstöðumanna og ákvörðunar eftirlauna til þeirra sem nýta sér eftirmannsreglu í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Ef ekki er greint á milli fastra launa fyrir dagvinnu og annarra launa við launaákvörðun forstöðumanna er fyrirséð að eftirlaun margra, sem taka eftirlaun samkvæmt eftirmannsreglunni, mundu hækka verulega og þar með lífeyrisskuldbindingar B-deildar lífeyrissjóðsins. Nú þegar hefur verið brugðist við þessu vegna þeirra embættismanna sem áfram heyra undir kjararáð, en launaákvörðunum kjararáðs var breytt á sambærilegan hátt með breytingalögum nr. 37/2017. Til þess að koma í veg fyrir auknar lífeyrisskuldbindingar og auka samræmi er brýnt að fyrrgreindar breytingar á 39. gr. a í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, nái fram að ganga.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins kallar ekki á sérstaka skoðun á samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins var kynnt Félagi forstöðumanna ríkisstofnana sem og samtökum stéttarfélaga starfsmanna ríkisins í samræmi við 52. gr. laga nr. 70/1996.

6. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er stefnt að breyttu fyrirkomulagi við launaákvörðun forstöðumanna.

Frumvarpinu er ætlað að koma í veg fyrir aukinn kostnað vegna lífeyrisskuldbindinga, vegna þess ósamræmis í orðalagi 39. gr. a, er mælir fyrir um forsendur launaákvörðunar forstöðumanna, og 2. mgr. 24. gr., sbr. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, um ákvörðun lífeyrisréttinda samkvæmt eftirmannsreglu. Samtals eru áhrif til hækkunar áföllnum lífeyrisskuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins á verðlagi í árslok 2016 metin sem 4,7 milljarðar kr. til viðbótar við þegar áfallnar lífeyrisskuldbindingar.

Í athugasemdum frá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana komu ábendingar um að 0,4% iðgjald af heildarlaunum forstöðumanna, sem ætlað var að standa undir eftirlitshlutverki félagsins, næði ekki 15 m.kr. á ársgrundvelli eins og mælt var fyrir um í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2016, um kjararáð. Fyrri útreikningur byggðist á hlutfalli af heildarlaunum þeirra forstöðumanna er þá féllu undir kjararáð en einungis um helmingur þeirra mun taka laun samkvæmt nýju launakerfi. Til að standa við fyrri skuldbindingar til félagsins er lagt til að ríkissjóður greiði fjárhæð sem nemur 0,7% af heildarlaunum forstöðumanna er undir ákvæði 39. gr. a heyra.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða sérstaklega áhrif á jafnrétti kynjanna enda er fyrirséð að breyttu launafyrirkomulagi forstöðumanna er ætlað að taka jafnt til allra, óháð kyni.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með frumvarpinu er lagt til að 1. mgr. 39. gr. a í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, verði umorðuð og nýtt launafyrirkomulag skilgreint nánar. Með breytingunni er fallið frá fyrri hugmyndafræði þar sem byggt var á norsku launafyrirkomulagi sem gerir ekki ráð fyrir að launum sé skipt upp í föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun heldur er þar horft til heildarlauna, allra þátta sem starfið krefst, þ.m.t. yfirvinnu og viðbótarlauna. Ef launafyrirkomulag forstöðumanna yrði byggt á hinu norska fyrirkomulagi fæli sú leið í sér auknar lífeyrisskuldbindingar fyrir B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins, um 2 milljarða kr. í árslok 2016, vegna ósamræmis við ákvörðun eftirlauna samkvæmt eftirmannsreglu, sbr. 1. mgr. 35. gr. og 2. mgr. 24. gr. laga nr. 1/1997, um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins. Í frumvarpinu er því lagt til að í stað flokkunar í grunnlaunaflokk, undirlaunaflokk og viðbótarlaun skuli ákvörðun um laun forstöðumanna byggjast á grunnmati starfa forstöðumanna og greiðslum fyrir önnur störf. Lagt er til að eftir sem áður verði það ráðherra eða sérstök starfseining á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra sem ákveður nánari forsendur þess mats. Við grunnmat starfa forstöðumanna skal einkum horft til umfangs og ábyrgðar. Lagt er til að ráðherra ákvarði jafnframt forsendur viðbótarlauna. Launagreiðslur fyrir önnur störf eru varanlegar og taka mið af sambærilegum þáttum og liggja til grundvallar við ákvarðanir kjararáðs um fjölda eininga. Þetta geta t.d. verið greiðslur fyrir sérstaka hæfni, sérstakt álag eða fyrir árangur í starfi. Viðbótarlaun eru hins vegar tímabundnar launagreiðslur sem greiddar eru til viðbótar föstum launum fyrir dagvinnu og öðrum launum vegna sömu þátta. Ráðherra kveður jafnframt á um önnur starfskjör, svo sem tryggingar, rétt til orlofs- og veikindagreiðslna og skyldu ríkisins til greiðslu framlaga til ýmissa starfsmannasjóða. Hlutaðeigandi ráðherra, eða eftir atvikum stjórn, ákvarðar greiðslu viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Við launaákvarðanir

skv. 39. gr. a skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði og er þessu ákvæði ætlað að mynda almenna umgjörð um launaákvarðanir forstöðumanna. Einnig skal hafa jafnréttissjónarmið í öndvegi og gæta að jafnræði kynjanna við grunnmat starfa og ákvörðun launa. Gert er ráð fyrir því að áfram skuli haft samráð við Félag forstöðumanna ríkisstofnana og skal því gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla um ágreiningsatriði sem upp kunna að koma vegna grunnmats starfa og forsendna viðbótarlauna fyrir hönd forstöðumanna. Til að mæta kostnaði sem Félag forstöðumanna ríkisins verður fyrir af umsýslu og rekstri álitamála sem kunna að rísa vegna framkvæmdar þessarar greinar er lagt til að ríkissjóður greiði framlag til félagsins sem nemi 0,70% af heildarlaunum þeirra forstöðumanna sem ráðherra ákvarðar laun. Er þetta lagt til þar sem Félag forstöðumanna ríkisstofnana er ekki stéttarfélag og hefur því ekki sömu aðstöðu og þau til að gera kjarasamning við ríkið en er samt sem áður ætlað tiltekið hlutverk við hagsmunagæslu vegna forstöðumanna. Framlag ríkissjóðs til félagsins er hækkað úr 0,40% í 0,70% þar sem fyrri útreikningur, samkvæmt frumvarpi því sem varð að lögum nr. 130/2016, um kjararáð, byggðist á hlutfalli af heildarlaunum þeirra er þá féllu undir kjararáð en einungis helmingur þeirra mun taka laun samkvæmt nýju launafyrirkomulagi. Áætlaður kostnaður vegna þessa er eftir sem áður um 15 m.kr. á ári og því ekki um kostnaðarauka fyrir ríkissjóð að ræða.

Í 2. mgr. er lagt til að forsætisnefnd Alþingis og stjórn dómstólasýslunnar ákvarði áfram grunnmat starfa, forsendur annarra launa og viðbótarlauna, innan ramma hinna almennu forsendna sem ráðherra setur. Er hér horft til þess að þessir aðilar þurfa að vera sjálfstæðir og óháðir framkvæmdarvaldinu og því eðlilegt að hvorki ráðherra né hin sérstaka starfseining fari með launaákvörðunarvald gagnvart þessum aðilum þótt mikilvægt sé að við ákvörðun launa samkvæmt þessari málsgrein skuli viðkomandi aðilar gæta að sömu sjónarmiðum og fram koma í 1. mgr. Ákvörðun skal rökstudd og tilkynnt til ráðherra eða hinnar sérstöku starfseiningar sem birtir hana opinberlega, sbr. 4. mgr.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn geti ákveðið að greiða einstökum forstöðumanni laun til viðbótar grunnlaunum sem ákvörðuð eru. Ákvörðun um viðbótarlaun skal vera tímabundin en þó aldrei vara lengur en í tvö ár. Ákvarðanir hlutaðeigandi ráðherra eða stjórnar skulu fara eftir þeim forsendum sem settar eru skv. 1. mgr. og hefur ráðherra eða hin sérstaka starfseining eftirlit með framkvæmd greiðslu viðbótarlauna og skal gera ráðherra, hlutaðeigandi ráðherra og stjórn grein fyrir því ef framkvæmdin er ekki innan þess ramma sem kemur fram í almennum forsendum um viðbótarlaun skv. 1. mgr. Einnig er lagt til að Félagi forstöðumanna ríkisstofnana verði heimilt að óska eftir samantekt ráðherra á framkvæmd þessarar málsgreinar. Í ákvæðinu kemur fram sú meginregla að það skuli a.m.k. árlega fara fram mat á því hvort tilefni sé til breytinga á launum og starfskjörum forstöðumanna. Jafnframt skal þó taka mál til meðferðar að ósk forstöðumanns, hlutaðeigandi ráðherra, stjórnar, forstöðumanns eða Félags forstöðumanna ríkisstofnana eða þegar þurfa þykir og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á launum í þjóðfélaginu eða á störfum forstöðumanna.

Í samræmi við kröfu um gagnsæi í störfum stjórnvalda er mælt fyrir um í 4. mgr. að birta skuli opinberlega ákvarðanir skv. 1., 2. og 3. mgr. 39. gr. a. Tekið er sérstaklega fram að ákvarðanir skuli rökstuddar enda er mikilvægt að aðilar skilji á hverju þær eru byggðar.

Þá er ráðherra skv. 5. mgr. gert að taka saman og birta árlega sundurliðaðar upplýsingar um heildarlaun þeirra sem falla undir kjararáð, forstöðumanna sem falla undir 39. gr. a og framkvæmdastjóra félaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Miðað er við að þær upplýsingar verði sundurliðaðar í föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun í samræmi við 1. málsl. 1. mgr. Jafnframt er með ákvæðinu stjórnum áðurgreindra félaga gert skylt að afhenda ráðherra upp-

lýsingar um heildarlaun framkvæmdastjóra þeirra svo að ráðherra geti veitt upplýsingar samkvæmt þessari málsgrein.

6. mgr. þarfnast ekki nánari skýringa.

Um 2. gr.

Lagt er til að orðin „fyrir forstöðumenn“ í 1. mgr. 39. gr. c laganna falli brott. Ástæðan er sú að ekki þykir rétt að takmarka gerð heildstæðrar stjórnendastefnu eingöngu við forstöðumenn enda eðlilegt að slík stefna taki einnig til annarra stjórnenda hjá ríkinu.

Um 3. og 4. gr.

Ákvæðin þarfnast ekki frekari skýringa.