

Ár 2009, mánudaginn 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 almenna lækkun launa embættismanna sem undir kjararáð heyra, annarra en dómara og skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands

I.

Hinn 20. desember 2008 voru lög nr. 148/2008 samþykkt á Alþingi, sem fólu í sér breytingu á lögum nr. 47/2006 um kjararáð. Við lögina bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem sagði að þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. laga um kjararáð skyldi ráðið fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð sem fæli í sér 5-15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gildi frá 1. janúar 2009 og skyldi ráðinu óheimilt að endurskoða þann úrskurð til hækkunar til ársloka 2009. Jafnframt skyldi kjararáð endurskoða laun annarra sem undir það heyra til samræmis.

Kjararáð hefur þegar ákveðið að laun alþingismanna lækki um 7,5% og laun ráðherra um 14-15%.

II.

Í tilefni af breytingu á lögum um kjararáð beindi stjórn Félags forstöðumanna ríkisstofnana, með bréfi dagsettu 9. janúar 2009, því til kjararáðs að kæmi til lækkunar launa forstöðumanna, héldust grunnlaun þeirra óbreytt en launalækkun kæmi fram í fækkun eininga. Það að halda grunnlaunum óbreyttum en draga úr aukagreiðslum, væri í samræmi við grundvallarhugsun við ákvörðun kjara sem vel væri þekkt þegar draga þyrfti úr launakostnaði, auk þess sem skerðingin kæmi þá ekki fram í kjörum þeirra eftirlaunaþega sem viðmið hefðu í launum forstöðumanna.

Af sama tilefni barst kjararáði bréf frá stjórn Sýslumannafélags Íslands dagsett 15. janúar 2009. Stjórnin beindi því til kjararáðs, kæmi til lækkunar launa sýslumanna, að grunnlaun þeirra héldust óbreytt. Laun þeirra sýslumanna sem væru innheimtumenn ríkissjóðs væru tengd innheimtuárangri og væru laun vegna þess greidd sem yfirvinna. Ljóst væri að innheimtuárangur yrði mun lakari á yfirstandandi ári en verið hefði vegna lakara efnahagsástands og einnig vegna þeirrar ákvörðunar að barnabótum yrði ekki skuldajafnað við opinber gjöld heldur greiddar út. Því beindi stjórnin því til kjararáðs að tekið yrði tillit til þessa við hugsanlega launalækkun. Þar fyrir utan tæki stjórn Sýslumannafélagsins undir með stjórn Félags forstöðumanna ríkisstofnana um að launalækkun kæmi fremur fram í fækkun eininga en lækkun grunnlauna.

III.

Í 8. gr. laga um kjararáð segir, að það skuli við úrlausn mála 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 samkvæmt 4. gr. laganna skuli sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra kjara hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs samkvæmt 3. gr. hins vegar. Þá skuli kjararáð ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Í 10. gr. laganna segir að ráðið skuli taka mál til meðferðar þegar því þyki þurfa og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á þeim launum í þjóðfélaginu sem höfð skulu til viðmiðunar samkvæmt lögnum eða á störfum þeirra sem úrskurðarvald þess tekur til.

Af lagaákvæðum þessum og lögskýringargögnum verður ráðið, að kjararáði er ekki ætlað að vera stefnumótandi um kjaráþróun.

Eins og fram kemur í I. kafla var lögum um kjararáð breytt með lögum nr. 148/2008. Í upphaflega frumvarpinu sem varð að lögum nr. 148/2008 segir að kjararáð skuli svo fljótt sem auðið er kveða upp nýjan úrskurð um aðra sem undir ráðið heyra til samræmis við þá launalækkun sem ákvörðuð hafi verið til handa alþingismönnum og ráðherra. Í álitni efnahags- og skattanefndar með frumvarpinu leggur nefndin til að felldur verði burt fyrirvari um að kjararáð endurskoði kjör annarra sem undir ráðið heyra svo fljótt sem unnt er heldur verði það gert samtímis endurskoðun á kjörum alþingismanna og ráðherra. Var breytingartillaga nefndarinnar þess efnis samþykkt.

Í athugasemdum með áðurnefndu frumvarpi segir að meginmarkmiðið sé að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009 til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Kjararáði sé ætlað svigrúm til þess að útfæra lækkunina en tilgangurinn að baki lagabreytingunni sé að laun þeirra sem hæstu launin hafa lækki hlutfallslega mest að jafnaði. Segir jafnframt að við mat á þessu megi gera ráð fyrir að kjararáð líti bæði til ákvörðunar varðandi alþingismenn og ráðherra og launaþróunar hjá viðmiðunarhópum að því marki sem hún liggi fyrir í samræmi við ákvæði laga um kjararáð.

IV.

Með breytingu á lögum um kjararáð hefur löggjafinn markað stefnu um launaþróun ríkisstarfsmanna til næstu framtíðar í stað þess að kjararáð taki í ákvörðunum sínum mið af breytingum sem þegar hafa orðið.

Kjararáð er bundið af stjórnslulögum og ber því að veita aðilum máls andmælarétt. Af þeim sökum meðal annars var ekki unnt að ákveða lækkun launa embættismanna samtímis lækkun launa alþingismanna og ráðherra. Það er þó ljóst að vilji löggjafans stóð til þess að það yrði gert eins fljótt og væri mögulegt.

Í samræmi við ofangreint undirbjó kjararáð ákvörðun um lækkun launa þeirra sem undir það heyra. Ráðgert var að lækkunin kæmi fyrst og fremst fram í lækkun einingaverðs og fækkun eininga. Einingaverð mundi miðast við 126. launaflokk kjararáðs og verða 5.058 krónur. Mánaðarlaun lækkuðu því aðeins að ekki yrði unnt að ná markmiði laganna með öðru móti. Gert væri ráð fyrir að heildarlaun sem væru 1.125.000 krónur á mánuði eða hærri lækkuðu um 15%, og að lækkunarhlutfallið minnkaði jafnt þannig að heildarlaun sem væru 450.000 krónur á mánuði lækkuðu um 5%.

Með bréfum dagsettum 22. janúar 2009 var um 190 embættismönnum, þ.e. öðrum en sýslumönnum, sendiherrum, prestum, dómurum og skrifstofustjórum í Stjórnarráði, kynnt fyrirhuguð launalækkun og hvernig hún kæmi fram hjá hverjum og einum. Gefinn var frestur til 1. febrúar til þess að gera athugasemdir við fyrirhugaða ákvörðun en ráðgert var að ákvörðunin tæki gildi 15. febrúar 2009.

Athugasemdir bárust frá 34 forstöðumönnum. Almennt töldu þeir fyrirhugaða lækkun vera of mikla. Aukagreiðslur og hlunnindi þingmanna og ráðherra væru meiri en embættismanna sem heyra undir kjararáð, en þeir ættu ekki kost á aukagreiðslum. Þá væri algengt að undirmenn hefðu hærri laun en forstöðumenn og myndi sá munur aukast með lækkun launa þeirra. Einnig var tiltekið að laun þeirra forstjóra ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja sem ekki heyrdi undir kjararáð væru mun hærri en laun þeirra sem undir ráðið heyra. Nokkuð var fundið að því að andmælafrestur væri of stuttur og að lækkunin tæki gildi of snemma. Eðlilegra væri að hafa a.m.k. þriggja mánaða fyrirvara á slíkrri aðgerð. Einnig komu fram fáeinir ábendingar um ósamræmi við gefnar forsendur, auk þess sem nokkrir óskuðu eftir nánari upplýsingum. Þá óskuðu nokkrir forstöðumenn eftir endurskoðun launakjara sinna með þeim rökum að innbyrðis

samræmi hefði raskast. Nokkrir sögðu að álag hefði aukist eftir efnahagshrunið og því væri óeðlilegt að lækka yfirvinnugreiðslur. Stjórn Skólameistarafélags Íslands sendi athugasemdir þar sem fyrirhuguðum úrskurði var mótmælt. Lækkun launa skólameistara væri ekki réttlætunleg og ekki í samræmi við stefnu ríkisvaldsins eins og hún kæmi fram í nýlegum lögum um framhaldsskóla, þar sem lagt væri upp með fjölmörg verkefni og breytingar á skólastarfi sem kölluðu á aukna vinnu og ábyrgð skólameistara. Nokkrir skattstjórar sendu samhljóða bréf. Í bréfunum var lögmati lagasetningarinnar dregið í efa. Meðal annars var minnt á að við launabreytingar til lækkunar væri brýnt að gætt væri grundvallarreglna stjórnisýsluréttarins um hlutlægni, meðalhóf, réttisýni og sanngirni. Mikilvægt væri að kjararáð færi varlega í að túlka bráðabirgðaákvæði laganna í ljósi þess að um sérlega íþyngjandi lagasetningu væri að ræða. Var þess krafist að kjararáð félli frá boðaðri launalækkun. Til vara var þess krafist að lækkun launa yrði mun minni en boðað hefði verið og kæmi ekki til framkvæmda fyrr en þremur mánuðum eftir að ákvörðun um launalækkun hefði verið tekin.

Með bréfum dagsettu 3. febrúar 2009 var fyrirhuguð launalækkun kynnt fyrir sýslumönnum. Almennt væri gert ráð fyrir að lækkun launa embættismanna kæmi fyrst og fremst fram í lækkun einingaverðs og fækkun eininga, en hjá sýslumönnum væri ætlunin að innheimtulaun og einingaverð lækkaði, en mánaðarlaun og einingafjöldi breyttust ekki. Greiðsla vegna árangurstengdra innheimtulauna í formi mánaðarlegra yfirvinnutíma myndi fylgja óbreyttri formúlu, nema að frá útreiknuðum tímafjölda skyldi draga mismunandi marga yfirvinnutíma til þess að ná markmiði um lækkun heildarlauna. Andmælafrestur var veittur til 15. febrúar 2009, en ráðgert var að ákvörðunin tæki gildi 1. mars 2009. Andmæli bárust frá 19 sýslumönnum, þar af voru 16 bréfanna að mestu leyti samhljóða bréfum skattstjóra sem getið er hér að ofan og gerðu þeir sömu kröfur og skattstjórar. Að auki gerðu sýslumenn kröfu um að kæmi til lækkunar launa yrði miðað við heildarlaun eins og þau væru nú eftir ákvörðun fjármálaráðherra um lækkun fyrirframgreiðslu innheimtulauna um 25% sem tók gildi 1. janúar 2009. Yfirgnæfandi líkur væru á að lækkun innheimtulauna yrði mun meiri en því næmi. Kæmi þar til slæmt efnahagsástand og aðgerðir stjórnvalda sem leiða mundu til lakari innheimtu opinberra gjalda, svo sem að hætt er að skuldajafna barnabótum á móti opinberum gjöldum og fyrirhugaðar frestanir á innheimtuúrræðum eins og nauðungarsölum.

Prestum, próföstum og vígslubiskupum var kynnt fyrirhuguð launalækkun með bréfum dagsettu 4. febrúar 2009. Til þess að ná markmiði laganna mundi einingum presta fækka um 4 á mánuði, einingum prófasta um 5, nema að einingum prófasta í stærstu prófastsdæmunum mundi fækka um 6. Þá mundi einingum vígslubiskupa fækka um 10. Andmælafrestur var veittur til 15. febrúar 2009, en ráðgert var að ákvörðunin tæki gildi 1. mars 2009. Andmæli bárust frá einum presti. Hann efadist um að það stæðist lög að skerða kjör presta almennt með slíkri aðgerð, þar sem forsendur launa presta lægju í samningi ríkisins við þjóðkirkjuna um kirkjueignir. Þá hefði álag þjónustunnar aukist til mikilla muna hjá prestum vegna efnahagsþrenginga þjóðarinnar.

Sendiherrum var kynnt fyrirhuguð launalækkun með bréfum dagsettu 11. febrúar 2009. Þar sagði að almennt væri gert ráð fyrir því að lækkun launa embættismanna fælist fyrst og fremst í lækkun einingaverðs og fækkun eininga en þar sem sendiherrar erlendis fengu ekki greiddar einingar væri óhjákvæmilegt samræmis vegna að lækka mánaðarlaun allra sendiherra til þess að ná markmiði laganna um lækkun heildarlauna. Gert væri ráð fyrir að ákvörðunin tæki gildi 1. mars 2009 og var andmælafrestur veittur til 22. febrúar.

Andmæli bárust frá sjö sendiherrum. Gerðu þeir athugasemdir við að laun þeirra væru skert með því að lækka mánaðarlaun en ekki yfirvinnu eins og gert væri hjá öðrum embættismönnum. Með því væri þeim mismunad þar sem lífeyrisréttindi þeirra sem væru í B-deild Lífeyrissjóðs starfmannanna ríkisins miðist við mánaðarlaun án yfirvinnu. Flestir þeirra tóku sérstaklega fram að andmælin beindust ekki að því að laun þeirra væru lækkuð heldur hvernig það væri gert.

V.

Eins og rakið hefur verið bærust ýmsar athugasemdir við boðaða launalækkun. Brugðist hefur verið við ábendingum um villur og ósamræmi og er það leiðrétt í endanlegri ákvörðun sem kynnt er hverjum og einum. Á sama hátt hefur óskum um upplýsingar verið svarað. Í þessum almenna úrskurði er ekki brugðist við einstaklingsbundnum óskum um endurskoðun launakjara. Við setningu laga nr. 148/2008 var þegar orðið ljóst að álag á stofnanir og forstöðumenn þeirra hefði aukist og mundi sums staðar aukast enn. Gera lögin ekki ráð fyrir að aukið álag hafi áhrif á þá skyldu sem þau leggja kjararáði á herðar. Áður hefur verið bent á að vilji löggjafans stóð til þess að laun þeirra sem undir kjararáð heyrja lækkuðu um leið og laun alþingismanna og ráðherra. Kjararáði ber að veita aðilum máls andmælarétt og var meðal annars þess vegna ekki unnt að lækka laun embættismanna samtímis launum alþingismanna og ráðherra. Kjararáð hlaut þó að gera það um leið og mögulegt væri enda engin ákvæði í lögum sem áskilja frest á gildistöku launabreytinga. Tekið hefur verið tillit til þeirrar kröfu sýslumanna að við ákvörðun um hve mikið laun þeirra skuli lækka verði miðað við heildarlaun eins og þau eru eftir ákvörðun fjármálaráðherra um lækkun fyrirframgreiðslu innheimtulauna. Skipulag á launagreiðslum sendiherra er mismunandi eftir því hvort þeir starfa héraðs eða erlendis. Veldur þetta því, að ekki verður beitt nákvæmlega sömu aðferðum og við lækkun launa annarra embættismanna, það er að lækka eingöngu með lækkun einingaverðs og fækkun eininga. Sendiherrar erlendis fá engar einingar greiddar og telur kjararáð því ekki verða hjá því komist að láta lækkun launa allra sendiherra koma einkum fram í lækkun mánaðarlauna. Hafa ber í huga, að lögin eru hugsuð sem tímabundin aðgerð og áhrif þeirra á eftirlaunaréttindi takmarkast af því. Aðrir sem engar einingar hafa sæta þessum sömu aðferðum.

Fyrirmæli löggjafans eru skýr um það hve mikið launin eigi að lækka og að þeir sem hæst hafi launin skuli lækka hlutfallslega meira en þeir sem lægra eru launaðir. Svigrúm kjararáðs felst í því að ákveða nákvæmlega hvernig lækkunin er útfærð. Niðurstaða kjararáðs er að lækkunin verði að mestu leyti eins og hún hefur verið kynnt embættismönnum í bréfum dagsettum 22. janúar, 3. febrúar, 4. febrúar og 11. febrúar 2009. Lækkun launa hvers og eins er miðuð við að lækkunarhlutfallið fari sem næst, en þó ekki upp fyrir línu sem markast af tveimur punktum, þannig að heildarlaun sem eru 1.125.000 krónur á mánuði lækki um 15% og heildarlaun sem eru 450.000 krónur á mánuði lækki um 5%. Minnsta lækkun er 3,3%. Enginn lækkar um meira en 15%.

Lækkun launa kemur fyrst og fremst fram í lækkun einingaverðs og fækkun eininga. Innheimtulaun sýslumanna lækka. Einingaverð miðast við 126. launaflokk kjararáðs og verður 5.058 krónur en er nú 6.171 króna. Mánaðarlaun lækka því aðeins að ekki sé unnt að ná markmiði laganna með öðru móti eða til þess að gæta fyllsta mögulegs samræmis.

VI.

Ákvörðunarorð

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.

Lækkun launa hvers og eins er miðuð við að lækkunarhlutfallið fari sem næst, en þó ekki upp fyrir línu sem markast af tveimur punktum, þ.e. heildarlaun sem eru 1.125.000 krónur á mánuði lækka um 15% og heildarlaun sem eru 450.000 krónur á mánuði lækka um 5%. Enginn lækkar meira en 15%.

Ákvörðun kjararáðs um mánaðarlaun og einingafjölda verður birt embættismönnum með bréfum sem send verða hverjum og einum. Í bréfum til sýslumanna mun einnig koma fram hvernig fyrirkomulagi innheimtulauna verður háttað.

Laun eru við það miðuð að um fullt starf sé að ræða og þannig ákveðin að ekki komi til frekari greiðslna nema kjararáð úrskurði um það sérstaklega. Um almenn starfskjör embættismanna gilda reglur kjararáðs frá 30. maí 2007.

Ákvörðun þessi tekur gildi 1. mars 2009.

Guðrún Zoëga

Jakob R. Möller

Jónas Þór Guðmundsson

Kristinn Hallgrímsson

Rannveig Sigurðardóttir