

Ár 2007, miðvikudaginn 11. apríl, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Guðrúnu Zoëga, Jónasi Þór Guðmundssyni, Kristni Bjarnasyni, Kristni Hallgrímssyni og Rannveigu Sigurðardóttur.

Fyrir var tekið:

**Að skera úr um hvort heyra skuli undir kjararáð
að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra
Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins**

I.

Lög um kjararáð nr. 47/2006 tóku gildi 1. júlí 2006. Um leið féllu úr gildi lög nr. 120/1992 um Kjaradóm og kjaranefnd. 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 samningsstöðu. Fullskipað kjararáð ákveður laun forseta Íslands skv. 1. gr. laga nr. 10/1990 um laun forseta Íslands, þingfararkaup samkvæmt lögum nr. 88/1995 um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, og launakjör ráðherra, hæstaréttardómara og héraðsdómara, sbr. 3. gr. laga um kjararáð. Kjararáð skipað þremur mönnum ákveður laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. og svo er háttað um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 4. gr. laganna. Fullskipað kjararáð sker úr um það til hverra ákvörðun launa og starfskjara skv. 4. gr. skuli ná í nánari atriðum en þar greinir, sbr. 5. gr. laga um kjararáð. Í ákvæði til bráðabirgða segir að allir þeir sem féllu undir úrskurðarvald Kjaradóms eða kjaranefndar samkvæmt lögum nr. 120/1992 þegar löggin um kjararáð tóku gildi skyldu sæta kjaraákvörðunum þess þar til kjararáð hefði ákveðið nánar til hverra þessi háttur á ákvörðun kjara skyldi framvegis ná út frá þeirri meginreglu að kjör ríkisstarfsmanna skuli ráðast með kjarasamningum þar sem því verður við komið. Framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins heyrði áður undir úrskurðarvald kjaranefndar og heyrir því undir kjararáð samkvæmt fyrrnefndu bráðabirgðaákvæði.

II.

Kjararáði barst bréf, dagsett 16. október 2006, frá stjórnarformanni Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins. Í bréfinu óskaði stjórn sjóðsins eftir því við kjararáð að það tæki ákvörðun, sbr. 5. grein laga um kjararáð, um að ráðið myndi ekki framvegis ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra sjóðsins. Í bréfinu sagði að Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins starfaði samkvæmt lögum nr. 61/1997. Sjóðurinn væri sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Hann lyti sjálfstæðri fimm manna stjórn sem viðskiptaráðherra skipaði. Stjórn sjóðsins hefði yfirumsjón með starfsemi hans, þar með talið ráðningu framkvæmdastjóra sem færi með daglegan rekstur sjóðsins í umboði stjórnar. Sjóðurinn hefði starfað frá 1. janúar 1998. Laun og starfskjör tveggja fyrstu framkvæmdastjóra sjóðsins hefðu verið ákvörðuð af stjórn hans en á síðari stigum hefði framkvæmdastjórinn birst á lista fjármálaráðuneytisins yfir forstöðumenn sem kjaranefnd skyldi úrskurða laun. Stjórn Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins hefði alla tíð talið þetta fyrirkomulag óeðlilegt og andstætt hagsmunum sjóðsins sem starfaði í umhverfi þar sem laun og starfskjör væru ákveðin með sérstökum hætti. Stjórnin færi með húsbóndavald yfir framkvæmdastjóranum en ekkert samband væri milli hans og þess ráðherra sem færi með stjórn sjóðsins. Framkvæmdastjórinn væri eini starfsmaður sjóðsins sem væri settur undir kjaraákvæðanir sem teknar væru utan sjóðsins

sjálfs og stæði það edlilegri skipan kjara starfsmanna sjóðsins fyrir þrifum að mati stjórnar.

Með bréfum dagsettu 21. október 2006 var fjármálaráðuneyti og iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti gefinn kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri við kjararáð vegna framangreinds erindis. Framkvæmdastjóranum var með bréfi dagsettu 31. október 2006 gefinn sami kostur.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins, sem dagsett er 16. nóvember 2006, sagði að stjórn Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins hefði yfirumsjón með starfsemi sjóðsins. Stjórnin réði framkvæmdastjóra sem færi með daglegan rekstur samkvæmt umboði sjóðstjórnar. Nýsköpunarsjóður væri á C-hluta fjárlaga, en til hans teljist lánastofnanir í eigu ríkisins aðrar en innlánsstofnanir enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélög. Auk Nýsköpunarsjóðs væru eftirtaldar stofnanir á C-hluta fjárlaga: Lánasjóður íslenskra námsmanna, Íbúðalánasjóður, Orkusjóður og Byggðastofnun. Kjararáð ákvarðaði laun forstöðumanna flestra þessara stofnana. Fjármálaráðuneytið taldi að kjararáð skyldi úrskurða um laun og starfskjör framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs.

Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið svaraði með bréfi dagsettu 21. nóvember 2006. Þar sagði að ráðuneytið hefði kynnt sér hvaða forstöðumenn ríkisstofnana féllu undir valdsvið kjaranefndar vegna ákvörðunar launa. Ljóst væri að það hefði heyrt til undantekninga að laun þeirra hefðu verið ákveðin af öðrum en nefndinni. Ráðuneytið hefði einnig kynnt sér starfsreglur um verklag við afgreiðslu mála sem kjararáð hefði sett sér. Með hliðsjón af þessu taldi ráðuneytið að við mat á því hvort framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins ætti að falla undir ákvörðunarvald kjararáðs bæri að líta til sömu sjónarmiða og þegar slíkt mat færi fram um yfirmenn sambærilegra ríkisstofnana. Ráðuneytisstjóri iðnaðar- og viðskiptaráðuneytis kom á fund kjararáðs 30. janúar 2007. Í máli hans kom meðal annars fram að framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs hefði fyrst verið á lista fjármálaráðherra árið 2000 og þar með hefði ákvörðun um laun hans fallið undir kjaranefnd. Fyrir þann tíma hefði ákvörðun um laun hans verið í höndum stjórnar sjóðsins.

Í tölvubréfi framkvæmdastjórans dagsettu 13. nóvember 2006 sagði að Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins væri sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins en meirihluti fimm manna stjórnar væri skipaður samkvæmt tilnefningum samtaka atvinnufyrirtækja í iðnaði, atvinnufyrirtækja í sjávarútvegi og Alþýðusambands Íslands. Sjóðurinn starfi sem áhættufjárfestir á almennum markaði með það meginhlutverk að fjárfesta í vænlegum nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum. Árangur af starfsemi sjóðsins byggist að stærstum hluta á hæfni starfsmanna hans til að meta fjárfestingarkosti og fylgja þeim eftir þannig að sem bestur árangur náist í rekstri viðkomandi fyrirtækis. Sjóðurinn keppi um starfsfólk á sama markaði og fyrirtæki á fjármálamarkaði og væru árangurstengd laun þar mjög ráðandi. Framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs væri eini starfsmaður sjóðsins sem settur væri undir kjaraákvarðanir sem væru teknar utan sjóðsins sjálfs. Mjög erfitt væri að árangurstengja einhverja liðsheild þar sem fyrirliðinn gæti ekki verið þátttakandi.

III.

Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins starfar eftir lögum um sjóðinn nr. 61/1997. Sjóðurinn tók til starfa 1. janúar 1998. Í 1. gr. laganna segir að sjóðurinn sé sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins og sé yfirumsjón með honum í höndum viðskiptaráðherra. Í 2. gr. laganna segir að hlutverk sjóðsins sé að stuðla að uppbyggingu og vexti íslensks atvinnulífs með því að taka þátt í fjárfestingarverkefnum á sviði nýsköpunar og styðja við þróunar- og kynningarverkefni. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að gert sé ráð fyrir að honum

verði lagt til stofnfé af sameiginlegu eigin fé Fiskveiðasjóðs Íslands, Iðnlánasjóðs, Útflutningsjóðs og Iðnþróunarsjóðs. Sjóðirnir hafi verið í eigu ríkisins en atvinnugreinarnar hafi lagt þeim til fé með ýmsum hætti, einkum í formi skattlagningar á viðkomandi atvinnugreinar, t.d. iðnlánasjóðsgjaldi og útflutningsgjaldi. Samkvæmt 4. gr. laganna skipar viðskiptaráðherra sjóðnum fimm manna stjórn til eins árs í senn og hefur hún samkvæmt 5. gr. laganna yfirumsjón með starfsemi sjóðsins, en ráðherra hefur yfirumsjón með sjóðnum, sbr. 1. gr. laganna. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir að hagsmunasamtökum í sjávarútvegi og iðnaði verði tryggð áhrif við stjórnun sjóðsins með því að samtök fyrirtækja í sjávarútvegi og iðnaði ásamt Alþýðusambandi Íslands muni eiga þrjá fulltrúa af fimm í stjórninni, auk tveggja fulltrúa ríkisins sem tilnefndir verði af iðnaðarráðherra og sjávarútvegsráðherra. Þá kemur fram í athugasemdunum að stjórnin skuli fara með allt vald í málefnum sjóðsins sem ekki sé falið öðrum samkvæmt lögnum. Samkvæmt 5. gr. laganna ræður stjórnin framkvæmdastjóra sem fer með daglegan rekstur samkvæmt umboði sjóðstjórnar, sbr. 6. gr. laganna. Í áðurnefndum athugasemdum segir einnig að framkvæmdastjórinn ráði starfsfólk. Með samþykki ráðherra er stjórn heimilt að semja við aðra aðila um vistun sjóðsins eða tiltekna þjónustu honum til handa, sbr. 2. mgr. 6. gr. laganna.

Í bréfi fjármálaráðuneytisins sem vísað er til í II. kafla hér að framan segir að kjararáð ákvarði laun forstöðumanna flestra þeirra stofnana sem eru á C-hluta fjárlaga. Við nánari skoðun kemur í ljós að forstjórar Byggðastofnunar og Lánasjóðs íslenskra námsmanna eru ráðherraskipaðir og heyrir það undir kjararáð að ákveða laun þeirra. Forstjóri Íbúðalánasjóðs er ráðinn af stjórn stofnunarinnar og semur hún einnig um launakjör hans. Orkustofnun annast daglega umsýslu Orkusjóðs en ekki er ráðinn sérstakur forstöðumaður. Einnig má nefna að forstjórar Samkeppniseftirlits og Fjármálaeftirlits eru ráðherraskipaðir en stjórnir stofnananna ákveða laun forstjóranna samkvæmt ákvæðum í lögum um þær. Þá skipar forsætisráðherra seðlabankastjóra en bankaráð ákveður laun og starfskjör þeirra samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands. Allir eru þessir forstöðumenn á lista fjármálaráðherra yfir forstöðumenn samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 og eru því embættismenn samkvæmt 1. mgr. sömu lagagreinar.

IV.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 ákveður kjararáð skipað þremur mönnum laun og starfskjör ríkisstarfsmanna sem ekki falla undir 3. gr. laganna og svo er háttáð um að laun þeirra og starfskjör geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu, sbr. 1. gr. sömu laga.

Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 47/2006 um kjararáð segir að meginreglan á vinnumarkaði, hvort sem er hjá hinu opinbera eða einkaaðilum, hljóti að vera samningsfrelsi og að laun og starfskjör séu ákveðin í frjálsum samningum. Undantekninguna sem lögin mæli fyrir um verði að skýra þröngt. Í 4. gr. komi fram hverjir aðrir en æðstu handhafar ríkisvaldsins, sbr. 3. gr., skuli heyra undir lögin. Meginreglan sé sú að það séu þeir embættismenn og ríkisstarfsmenn sem svo háttar um að laun þeirra og starfskjör geti ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða misvægis samningsstöðu. Við mat á því hverjir falli undir ákvæði 4. gr. sé eðlilegt að horfa til þess annars vegar hverjir gegni störfum sem ekki megi falla niður í verkföllum og hins vegar hverjir gegni störfum sem feli í sér fyrrisvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum.

Í síðari málsgrein III. kafla hér að framan er gerð grein fyrir mismunandi fyrirkomulagi á ákvörðun launakjara hjá nokkrum ríkisforstjórum. Ekki verða dregnar ályktanir af því um samræmda skipan mála að þessu leyti. Eins og fram hefur komið er framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins ráðinn af stjórn sjóðsins. Stjórnin ákvað laun hans eftir gildistöku laga um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins allt til ársins 2000. Í janúar það ár var hann settur á áðurnefndan lista fjármálaráðherra og taldist hann þar með vera embættismaður. Frá þeim tíma heyrði það undir kjaranefnd að ákveða laun hans. Samkvæmt 40. gr. laga nr. 70/1996 er embættismönnum óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum. Framkvæmdastjórinn fer með daglegan rekstur í umboði sjóðstjórnar og ræður hann annað starfsfólk. Í því felst að hann fer með fyrirsvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Hins vegar fer stjórn sjóðsins með yfirumsjón með starfsemi hans og í athugasemdum með frumvarpi til laga um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins segir að stjórnin fari með allt vald í málefnum sjóðsins sem ekki sé falið öðrum samkvæmt lögnum. Eitt verkefna stjórnarinnar er að ráða framkvæmdastjóra sjóðsins og verður að telja, með vísan til þess sem segir í athugasemdunum um vald stjórnarinnar, að í ráðningarvaldi hennar felist einnig vald til að semja um launakjör hans.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða kjararáðs að ekki skuli heyra undir ráðið að ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, sbr. 4. gr. laga nr. 47/2006.

V.

Úrskurðarorð

Ákvörðun launa og starfskjara framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins heyrir ekki undir kjararáð.

Jónas Þór Guðmundsson

Kristinn Bjarnason

Kristinn Hallgrímsson

Sératkvæði

Undirritaðar eru sammála köflum I - III svo og 1. og 2. mgr. IV. kafla úrskurðarins.

Framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins er á lista fjármálaráðherra yfir forstöðumenn ríkisstofnana, sbr. 13. tl. 22. gr. laga nr. 70/1996 og er því embættismaður samkvæmt sömu lagagrein. Í 39. gr. sömu laga segir að laun og önnur launakjör embættismanna, annarra en lögreglumanna tollvarða og fangavarða, skuli ákveðin af kjararáði, enda geti þau ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.

Í lögum um kjararáð er sambærilegt ákvæði, en þar segir í 1. gr. að verkefni kjararáðs sé að ákveða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, ráðherra og dómara og þeirra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að þau geti ekki ráðist með samningum vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu. Í greinargerð með þessu ákvæði segir síðan að við mat á því hverjir falli undir það sé eðlilegt að horfa til þess annars vegar hverjir gegni störfum sem ekki megi falla niður í verkföllum og hins vegar hverjir gegni störfum sem feli í sér fyrirvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Þessi skilyrði eiga einkum við um forsvarsmenn fyrirtækja og stofnana ríkisins. Þeim er óheimilt að efna til eða taka þátt í verkfalli eða öðrum sambærilegum aðgerðum samkvæmt 40. gr. laga nr. 70/1996 og þeir fara með fyrirvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Almenna reglan hlýtur því að vera að kjararáð ákveði launakjör forstöðumanna ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja.

Framkvæmdastjóri Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins fer með daglegan rekstur í umboði sjóðstjórnar og ræður annað starfsfólk. Í því felst að hann fer með fyrirvar fyrir ríkið í samskiptum við starfsmenn í kjaramálum. Hann er embættismaður og hefur því ekki verkfallsrétt. Hann fellur því undir þau viðmið sem sett eru við mat á því hverjir skuli heyra undir kjararáð.

Í 3. mgr. IV. kafla hér á undan segir að í 2. mgr. III. kafla sé gerð grein fyrir mismunandi fyrirkomulagi á ákvörðun launakjara hjá nokkrum ríkisforstjórum. Segir að fyrirkomulag launaákvæðana þeirra sé með þeim hætti að ekki verði dregnar ályktanir af því um samræmda skipan mála að þessu leyti. Undirritaðar eru ekki sammála þeirri fullyrðingu. Í kaflanum er tæmandi upptalning á þeim stofnunum eða fyrirtækjum ríkisins, annarra en hlutafélaga í eigu ríkisins eða sjálfseignarstofnana, þar sem laun forstjórans hafa ekki verið ákveðin af kjaranefnd, nú kjararáði. Stofnanir sem þar um ræðir eru Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og Íbúðalánasjóður. Í lögum um þrjár fyrstnefndu stofnanirnar er skýrt kveðið á um hver skuli ákveða forstöðumönnum þeirra laun, sbr. b-lið 28. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, 5. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og 6. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Í 8. gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál segir að stjórn Íbúðalánasjóðs ráði framkvæmdastjóra og í athugasemdum með sömu grein segir að hann verði ekki bundinn af ákvörðunum kjaranefndar og Kjaradóms um starfskjör sín. Þar segir ekki hver ákveði forstjóranum laun en sérstaklega er tekið fram að hann heyri ekki undir kjaranefnd. Þessar örfáu undantekningar frá almennu reglunni eru því lögbundnar eða a.m.k. sérstaklega um þær fjallað í athugasemdum með lagafrumvarpi. Ekkert er fjallað um launaákvörðun forstjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins, hvorki í lögum um sjóðinn né í lögskýringargögnum. Með lögum nr. 53/2007 var lögum um sjóðinn breytt án þess að tekið væri á þessu atriði. Það er mat undirritaðra að ef gera á undantekningu frá almennu reglunni sem gildir um launaákvæðanir forstöðumanna stofnana og fyrirtækja ríkisins, verði löggjafarvaldið áður að taka af allan vafa um hvernig launakjör verði ákveðin í slíkum tilvikum.

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða undirritaðra að störf framkvæmdastjóra Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins séu þess eðlis að heyra skuli undir kjararáð að ákveða laun og starfskjör hans, sbr. 4. gr. laga nr. 47/2006.