

Ár 2013, laugardaginn 29. júní, var fundur í kjararáði að Hverfisgötu 6a í Reykjavík haldinn af Svanhildi Kaaber, Jónasi Þór Guðmundssyni og Kolbeini H. Stefánssyni.

Fyrir var tekið:

Að ákveða laun og starfskjör forstjóra Samkeppniseftirlitsins

I.

Samkvæmt 6. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 5. gr. laga nr. 87/2009, ákveður kjararáð laun og starfskjör forstjóra Samkeppniseftirlitsins.

II.

Með bréfi dagsettu 12. júlí 2012 var forstjóra Samkeppniseftirlitsins tilkynnt að kjararáð hefði ákveðið að taka fjölda mánaðarlegra eininga hans til skoðunar. Í bréfinu kom fram að meginmarkmið hennar væri að draga enn frekar úr innbyrðis ósamræmi í launum þeirra sem heyra undir kjararáð. Einnig yrði einingaverð hækkað og yrði hið sama og hjá öðrum þeim sem undir ráðið heyra. Mánaðarlegum einingum yrði fækkað á móti. Með bréfinu var forstjóra Samkeppniseftirlitsins gefinn kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við ráðið í tilefni af fyrirhugaðri launaákvörðun, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfum dagsettum sama dag var fjármálaráðuneytinu, efnahags- og viðskiptaráðuneytinu og stjórn Samkeppniseftirlitsins gefinn kostur á að koma sjónarmiðum á framfæri við ráðið, sbr. 6. gr. laga um kjararáð.

Í svari fjármálaráðuneytisins dagsettu 13. ágúst 2012 segir að með ákvörðun kjararáðs frá 21. desember 2011 hafi launum þeirra sem undir ákvörðunarvald kjararáðs heyra, annarra en þeirra sem færðust undir ákvörðunarvald ráðsins með lögum nr. 87/2009, verið breytt þannig að þau færu sem næst því sem þau voru fyrir launalækkun þá sem grundvallaðist á lögum nr. 148/2008. Einnig hefði viðmiðunarverð á einingum vegna sama hóps breyst. Einingaverð þeirra sem færðust undir ákvörðunarvald ráðsins með lögum nr. 87/2009 hafi hins vegar verið óbreytt. Telur fjármálaráðuneytið eðlilegt að kjararáð horfi til þessa auk annarra viðmiðana við athugun á því hvort endurskoða skuli launakjör forstjóra Samkeppniseftirlitsins.

Í svari stjórnar Samkeppniseftirlitsins dagsettu 5. september 2012 segir að vel komi til álita að gera breytingar á launum forstjóra sem miði að því að draga úr vægi greiddra eininga en hækka í stað þess föst mánaðarlaun. Hins vegar leggst stjórnin eindregið gegn breytingum sem feli í sér lækkun heildarlauna forstjórans. Þvert á móti telur stjórnin tímabært að endurskoða launin til hækkunar. Segir í bréfinu að við ákvörðun launakjara forstjóra Samkeppniseftirlitsins beri kjararáði að horfa til áherslu samkeppnislaga og lögskýringargagna á faglegt sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins gagnvart stjórnvöldum og atvinnulífi. Launastefna eftirlitsins sé mikilvægur þáttur í faglegu sjálfstæði þess og árangri, en forsenda árangurs sé hæft og reynt starfsfólk. Meiri árangur náist með hóflega mörgum, reyndum og úrræðagóðum starfsmönnum sem staldri lengur við og kosti meira en náist með mörgum starfsmönnum með lág laun sem staldri stutt við og nái ekki að afla sér þekkingar og reynslu. Stjórnin telur því að mikil starfsreynsla hæfra starfsmanna sé mikilvægasti grunnur öflugs samkeppniseftirlits. Með þetta í huga hafi eftirlitið rekið sjálfstæða starfsmannastefnu þar sem innra skipulag, verkferlar, aðbúnaður og launastefna stuðli að því að laða að og halda í hæft starfsfólk. Ljóst sé að launakjör forstjórans hafi mikil áhrif á framtíðarmöguleika stjórnarinnar til þess að halda þessari uppbyggingu áfram. Einnig sé ljóst að óbreytt launakjör forstjóra séu ekki í samræmi við þessa stefnu.

Í bréfi stjórnarinnar segir einnig að við samanburð launakjara beri einkum að líta til Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Það helgist af því að öllum þessum stofnunum sé ætlað að hafa viðamikil afskipti af atvinnu- og efnahagslífi, auk þess sem þeim sé öllum ætlað faglegt sjálfstæði. Þessar stofnanir þurfi að búa yfir yfirgripsmikilli þekkingu á atvinnulífinu, vinna í miklu návígi við atvinnulífið og séu í samkeppni við það um hæft starfsfólk. Þá sýni reynslan að ákvarðanir stjórnenda þessara stofnana geti varðað mikla hagsmuni og geti þeir sætt ábyrgð, sbr. skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis frá árinu 2010. Er í þessu sambandi sérstaklega áréttað það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að taka matskenndar ákvarðanir sem varðað geti mikla hagsmuni fyrirtækja og samtaka þeirra. Þeir

hagsmunir felist í því að starfsemi þessara aðila séu settar skorður með íhlutun, svo sem með ógildingu samruna eða fyrirmælum um uppskiptingu fyrirtækja eða breytingu á háttsemi. Þá leggi Samkeppnis- eftirlitið háar sektir á fyrirtæki og samtök þeirra vegna samkeppnislaga brota. Heildarfjárhæð álagðra sekta sem greiddar hafi verið í ríkissjóð nemi tæpum sjö milljörðum króna frá árinu 2001, án núvirðingar. Um helmingur þessarar fjárhæðar hafi verið ákvarðaður á árinu 2008 eða síðar. Af þessu megi ljóst vera að Samkeppniseftirlitið þurfi að verja ákvarðanir sínar fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum. Að jafnaði sé við stærstu fyrirtæki landsins og öflugustu lögmannstofur að eiga. Að þessu leytnu hafi eftirlitið helst sambærilega stöðu og ríkislögmaður, enda hafi um langa hríð verið samkomulag um að Samkeppniseftirlitið annast allt fyrirsvar í samkeppnismálum sjálft, sem ríkislögmaður myndi ella annast. Til viðbótar framangreindum sjónarmiðum telur stjórnin að líta beri til þess að þýðing samkeppni fyrir neytendur sé óumdeild. Samkeppnisstofnun hafi víðtækar heimildir til þess að grípa inn í atvinnulífið og hafi frumkvæðisskyldu við rannsóknir og fyrirsvar fyrir markmið samkeppnislaga og ákvörðunarvald um framtíð og mótun samkeppnismarkaða, auk þess sem starfið varði flókin verkefni á öllum sviðum atvinnulífs. Þá sé stofnuninni ætlað mikilvægt eftirlitshlutverk gagnvart opinberum stofnunum, þar á meðal ráðuneytum. Þannig sé það hlutverk Samkeppniseftirlitsins að benda öðrum stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni, sbr. 8. og 18. gr. samkeppnislaga og í sumum tilvikum beina bindandi fyrirmælum til stjórnvalda, sbr. b-lið 16. gr. sömu laga. Að þessu leytnu sé stofnunin hliðsett ráðuneytum, þótt það heyri stjórnskipunarlega undir tiltekið ráðuneyti. Framfylgja þurfi samkeppnislögum af festu og hafi Samkeppniseftirlitið tekið mikilvægt frumkvæði sem miði að því að hraða endurreisn atvinnulífsins. Starfsemin sé flókin og sérhæfð og krefjist óskoraðrar þátttöku og forystu forstjóra. Hann þurfi að vera leiðandi í öllum starfsspátum sem séu til þess fallnir að greiða fyrir öflugu eftirliti svo sem starfsmannastjórnun, verkstjórn, ákvarðanatöku og fyrirsvari gagnvart stjórnvöldum, fyrirtækjum og fjölmiðlum. Þá þurfi forstjóri eftirlitsstofnunar í viðskiptalífinu að vera fjárhagslega sjálfstæður og engum háður. Að endingu kemur fram að umfang í starfsemi Samkeppnisstofnunar sé langt umfram það sem starfsmannafjöldi þess gefi til kynna. Málum til meðferðar hafi fjölgað um 80% frá árinu 2007 til ársins 2012 á meðan fjárheimildir hafi lækkað að raunvirði um 8% á sama tíma. Með hliðsjón af öllu framangreindu fer stjórn Samkeppniseftirlitsins fram á að laun forstjóra Samkeppniseftirlitsins verði endurskoðuð til hækkunar.

Í bréfi forstjóra Samkeppniseftirlitsins til kjararáðs dagsettu 5. september 2012 er tekið undir sjónarmið stjórnarinnar. Áréttað er að starf forstjóra feli í sér umsýslu og ákvörðunartöku í málum sem varða almenning og samfélagið miklu, en varða jafnframt að jafnaði mikla hagsmuni stórfyrirtækja sem í hlut eiga og þau verji af mikilli einurð. Stór þáttur í starfi forstjóra sé enn fremur að bera ábyrgð á ákvörðunum eftirlitsins fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum auk þess að tala fyrir verkefnum eftirlitsins á opinberum vettvangi. Það leiði af eðli máls að forstjóri fámennrar stofnunar sem fer með verkefni af þessu tagi, taki vinnu sína með sér langt út fyrir þann vinnutíma sem venjulegur eða hefðbundinn getur talist. Þá er áréttað að álag á stofnunina hafi aukist mikið eftir hrun. Stafi það af stöðu atvinnulífsins og vaxandi mikilvægi þeirra hagsmuna sem Samkeppniseftirlitinu sé ætlað að verja. Sterkar vísbendingar séu um að þetta álag verði viðvarandi.

Svar barst frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu með bréfi dagsettu 12. september 2012. Í bréfinu segir að samkeppni í viðskiptum skili sér bæði í aukinni velferð neytenda og í aukinni hagkvæmni og fjölbreytni í atvinnulífi. Samkeppniseftirlitið hafi því mikilvægu hlutverki að gegna gagnvart neytendum en ekki síður gagnvart almennu atvinnu- og efnahagslífi í landinu. Því sé afar mikilvægt að samkeppniseftirlit sé öflugt. Fram kemur að Samkeppniseftirlitið lúti sérstakri stjórn líkt og Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands. Ráðherra á hverjum tíma sé því ekki ætlað að hafa bein afskipti af daglegum rekstri eftirlitsins eða þeim ákvörðunum sem kunna að vera teknar í stofnuninni eða stjórn hennar. Slík skipan hafi verið talin nauðsynleg til að tryggja sjálfstæði eftirlitsins enda séu því veittar víðtækar heimildir í lögum til að beita sér bæði gagnvart fyrirtækjum og stjórnvöldum. Einnig kemur fram að forstjóri Samkeppniseftirlitsins sé ráðinn af stjórn þess og annast hann daglegan rekstur og stjórnun stofnunarinnar. Hann skuli hafa menntun á háskólastigi og búa yfir víðtækri þekkingu og reynslu á sviði samkeppnismála.

Í bréfinu segir að úrlausnarefni Samkeppniseftirlitsins séu flókin og sérhæfð og kalli á mikla sérfræðipækkingu. Eftirlitið hafi valið þá leið að hafa fáa en reynda sérfræðinga og bjóða þeim betri

kjör en hægt væri ef starfsmennirnir væru fleiri. Þetta leiði til stöðugleika í starfsmannahaldi sem sé mikilvægt. Sú þekking sem sérfræðingar eftirlitsins búi yfir sé jafnframt afar eftirsótt á markaði og nauðsynlegt sé að geta boðið samkeppnishæf kjör og vinnuaðstæður til að halda í reynda og góða starfsmenn. Æskilegt og eðlilegt sé að laun forstjórans endurspegli þessa stefnu sem að mati ráðuneytisins hafi gefist vel og skilað sér í öflugu og virku samkeppniseftirliti.

Í bréfinu ráðuneytisins segir jafnframt að ákvarðanir eftirlitsins séu mikið í almennri umræðu og séu oft umdeildar. Þær lúti iðulega að háttsemi stærstu og öflugustu fyrirtækja landsins sem hafi hæfa sérfræðinga á sviði samkeppnisréttar á sínum snærum. Eftirlitið þurfi að geta varið ákvarðanir sínar fyrir áfrýjunarnefnd og dómstólum. Forstjórinn þurfi ekki eingöngu að hafa yfirburða faglega þekkingu á málaflokknum heldur þurfi hann að geta staðið staðfastur með ákvörðunum eftirlitsins, rökstutt þær og útskýrt fyrir neytendum, sérfræðingum á sviðinu og ekki hvað síst á opinberum vettvangi. Að endingu segir í bréfinu að við mat á launakjörum sé hvorki æskilegt né eðlilegt að setja allar ríkisstofnanir undir sama hatt og stefna þannig að innbyrðis samræmi í launakjörum forstjóra þeirra allra. Eðlislíkar stofnanir sé þó hægt að flokka saman, svo sem Samkeppniseftirlitið, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands. Jafnframt sé þó nauðsynlegt að líta til sérstöðu hverrar stofnunar fyrir sig. Við flokkun telji ráðuneytið að líta beri til ríkisstofnunar í heild sinni og þeirra áhrifa sem starfsemi hennar hefur á almenning og atvinnulíf í landinu en ekki aðeins til stærðar eða starfsmannafjölda. Samkeppniseftirlitið hafi að mörgu leyti sérstöðu meðal ríkisstofnana og ekki sé hægt að leggja það að jöfnu við allar aðrar stofnanir ríkisins. Af því leiði að ekki sé hægt að leggja að jöfnu störf allra forstjóra ríkisins og þar með ekki launakjör þeirra. Að öllu framangreindu virtu er það ósk ráðuneytisins að kjararáð taki tillit til framangreindrar sérstöðu Samkeppniseftirlitsins þegar lagt sé mat á launakjör forstjóra þess, fremur en að megináhersla verði á innbyrðis samræmi í launum allra er undir ráðið heyra.

Með bréfi dagsettu 25. september 2012 fékk forstjóri Samkeppniseftirlitsins send svör ráðuneytanna og stjórnar Samkeppniseftirlitsins til kynningar og honum gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum við efni þeirra.

Í bréfi forstjórans dagsettu 11. október 2012 kemur fram að hann hafi sent stjórn Samkeppniseftirlitsins gögnin til skoðunar. Hún hafi í framhaldinu fjallað um málið og sett fram umsögn af sinni hálfu sem hann hafi fengið að kynna sér. Forstjórinn tekur undir fram komin sjónarmið stjórnarinnar auk sjónarmiða sem fram koma í bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Jafnframt vísar hann til fyrra bréfs síns til kjararáðs.

Kjararáði barst bréf stjórnar Samkeppniseftirlitsins dagsett 11. október 2012. Í bréfinu tekur stjórnin heilshugar undir umsögn atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

Formaður stjórnar Samkeppniseftirlitsins kom á fund með kjararáði 4. desember 2012 og gerði nánari grein fyrir starfsemi og verkefnum Samkeppniseftirlitsins.

III.

Samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 er markmið laganna að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði þessu skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum. Ráðherra fer með framkvæmd laganna en í umboði hans annast Samkeppniseftirlitið eftirlit samkvæmt lögum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. Þriggja manna stjórn sem ráðherra skipar fer með yfirstjórn. Hlutverk stjórnar er að móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Samkeppniseftirlitsins og skulu meiri háttar efnislegar ákvarðanir bornar undir stjórn til samþykktar eða synjunar. Stjórnin ræður forstjóra og annast hann daglega stjórnun á starfsemi og rekstri stofnunarinnar. Hann skal hafa menntun á háskólastigi og búa yfir víðtækri þekkingu og reynslu á sviði samkeppnismála. Í 37. gr. samkeppnislaga er fjallað um heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóta gegn ákvæðum laganna. Þeirri ákvörðun má skjóta til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

IV.

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 sína skal kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærri en föst laun forsætisráðherra samkvæmt 3. gr. 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.

Með lögum nr. 87/2009 var kjararáði falið að 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 þeirra. 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, þar á meðal forstjóra Samkeppniseftirlitsins. 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 hærri en föst laun forsætisráðherra, eins og kjararáð hefði ákveðið þau.

Hinn 23. febrúar 2010 úrskurðaði kjararáð um almennar forsendur ákvarðana um laun og önnur starfskjör þeirra sem með ofangreindum hætti bættust í þann hóp sem undir kjararáð heyrir. Þar sagði meðal annars að til þess að ná markmiði laga nr. 87/2009 um að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, yrðu ekki hærri en laun forsætisráðherra og til þess að komast hjá því að laun lækkuðu óhóflega, væri óhjákvæmilegt við ákvörðun launa þeirra sem úrskurðurinn nærði til að víkja frá því markmiði kjararáðs að draga úr vægi eininga eins og áður hefði verið stefnt að. Tímabundið ósamræmi myndi því hljótast á milli sumra þeirra sem hefðu heyrt undir kjararáð og þeirra sem við bættust.

Kjararáð ákvað forstjóra Samkeppniseftirlitsins laun sama dag. Við ákvörðun mánaðarlegra eininga var gætt meðalhófsþjónarmiða til þess að komast hjá því að laun hans lækkuðu óhóflega. Í ákvörðuninni kom einnig fram að hún gildi fyrir þann sem þá gegndi starfinu. Jafnframt sagði að búast mætti við endurskoðun einingafjölda allra þeirra sem undir kjararáð heyrta eftir 1. desember 2010.

Með ákvörðun sinni frá 21. desember 2011 breytti kjararáð launum þeirra sem undir ráðið heyrta, annarra en þeirra sem færðust undir ákvörðunarvald þess með áður nefndum lögum nr. 87/2009. Með ákvörðuninni var launum breytt þannig að þau færu sem næst því að verða eins og þau voru fyrir launalækkun þá sem grundvallaðist á lögum nr. 148/2008. Þetta var gert þannig að í flestum tilvikum fjölgaði mánaðarlegum einingum og einingaverð hækkaði. Eining er nú 1% af launaflokki 502-132 í stað 502-126 áður hjá þessum hópi. Þannig dró úr því innbyrðis ósamræmi sem hlaut milli þeirra sem heyrðu undir kjararáð fyrir gildistöku laga nr. 87/2009 og þeirra sem við bættust samkvæmt lögnum.

Samkeppniseftirlitið gegnir mikilvægu samfélagslegu hlutverki við að efla samkeppni og stuðla að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, almenningi til hagsbóta. Verkefni stofnunarinnar eru flókin og sérhæfð og hefur fjölgað á undanförunum árum. Með hliðsjón af framansögðu telur kjararáð tilefni til breytinga á launakjörum forstjórans sem leiði til hækkunar heildarlauna. Einingaverð hækkar og verður hið sama og hjá öðrum sem undir kjararáð heyrta.

Að öðru leyti en hér kemur fram vísast til úrskurðar kjararáðs um almennar forsendur nr. 2010.4.001, sem gilda um laun og starfskjör forstjóra Samkeppniseftirlitsins.

Laun og starfskjör forstjóra Samkeppniseftirlitsins skulu því vera sem segir í ákvörðunarorði.

V.

Ákvörðunarorð

Frá og með 1. ágúst 2012 skulu mánaðarlaun forstjóra Samkeppniseftirlitsins vera samkvæmt launaflokki 502-139, nú 873.992 krónur. Að auki skal greiða honum 50 einingar á mánuði fyrir alla yfirvinnu og álag er starfinu fylgir.

Eining er 1% af launaflokki 502-132, nú 6.918 krónur. Einingar greiðast alla mánuði ársins, einnig í sumarleyfi. Af því leiðir að ekki er greitt orlofsfé á einingar.

Hafi forstjóri Samkeppniseftirlitsins haldið bifreiðahlunnindum sínum og kjósi að gera það áfram skal draga verðmæti þeirra samkvæmt mati ríkisskattstjóra frá heildarlaunum sem hér eru ákveðin.

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

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

Svanhildur Kaaber

Jónas Þór Guðmundsson

Kolbeinn H. Stefánsson