

Starfshópur um málefni kjararáðs

Hér meðfylgjandi er skýrsla starfshóps sem ríkisstjórnin skipaði um málefni kjararáðs, að höfðu samráði við heildarsamtök á vinnumarkaði hinn 23. janúar sl.

Benedikt Árnason, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, Guðrún Þorleifsdóttir, skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneyti og Hanna Sigríður Gunnsteinsdóttir skrifstofustjóri í velferðarráðuneytinu, sátu í hópnum fyrir hönd ríkisins. Aðilar vinnumarkaðarins tilnefndu Hannes G. Sigurðsson, aðstoðarframkvæmdastjóra Samtaka atvinnulífsins, Helgu Jónsdóttur framkvæmdastjóra BSRB fyrir hönd BSRB, BHM og KÍ, og Magnús M. Norðdahl, lögfræðingur ASÍ. Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður, var skipaður formaður starfshópsins. Með nefndinni starfaði einnig Oddur Þorri Viðarsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu.

Hópnum var ætlað að ljúka störfum 10. febrúar 2018 en endanlegri skýrslu var skilað hinn 14. febrúar. Hinn stutti starfstími helgast af aðstæðum vegna mats á forsendum gildandi kjarasamninga.

Verkefnið var nokkuð viðamikið og skipulagði starfshópurinn það þannig að haldnir voru alls níu vinnufundir á skrifstofu formannsins þar sem farið var yfir gögn og upplýsingar sem aflað var á milli funda. Á fundi hópsins komu einnig fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu auk þess sem rætt var við starfsmenn Hagstofu Íslands, Alþingis o.fl. Þá var aflað upplýsinga frá kjararáði til skýringar á úrskurðum ráðsins.

Hópurinn þakkar það traust sem honum var sýnt og vonast til að vinna hans nýtist ríkisstjórn.

Reykjavík, 14. febrúar 2018

Magnús M. Norðdahl
Benedikt Árnason
Hanna Sigr. Gunnsteinsdóttir

Hanna Sigr. Gunnsteinsdóttir
Guðrún Þorleifsdóttir

Hanna Sigr. Gunnsteinsdóttir
Hanna Sigr. Gunnsteinsdóttir

Í skipunarbréfi starfshópsins segir:

Ríkisstjórnin hefur, að höfðu samráði við heildarsamtök á vinnumarkaði, ákveðið að skipa starfshóp um kjararáð. Hópurinn skal bera saman fyrirkomulag um ákvörðun launa hjá kjörnum fulltrúum, dómurum og embættismönnum í nágrenndum og leggja fram tillögur að breyttu fyrirkomulagi launaákvæðana kjararáðs, sé annað fyrirkomulag talið líklegra til betri sáttar í þjóðfélaginu til framtíðar um ákvörðun launa þeirra sem stöðu sinnar vegna njóta ekki samningsréttar. Jafnframt skal hópurinn taka til skoðunar úrskurði kjararáðs, meta með hliðsjón af launasetningu og launabreytingum þeirra stétta sem samningsfrelsis njóta og þeirri launastefnu sem samið var um við meginþorra launafólks og eftir atvikum leggja fram tillögur um úrbætur.

Verkefnið snýst því um samanburð á fyrirkomulagi við ákvörðun launa hér á landi og í nágrenndunum svo og greiningu á úrskurðum kjararáðs í samhengi við þróun kjara annarra starfsgreina. Að þessum verkefnum leystum er síðan lagt fyrir hópurinn að leggja fram tillögur að breytingum ef það er eftir atvikum talið leiða til betri sáttar til framtíðar.

Til að vinna að verkefni sínu hefur starfshópurinn kynnt sér fyrirkomulag ákvæðana um laun æðstu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa og dómara í nágrenndum Íslands, fjárhæð launa og hlutfall þeirra í tengslum við almenn laun sem þar eru greidd. Þá hefur þróun launa umræddra starfsgreina á Íslandi verið skoðuð í samanburði við almenna launaþróun hér á landi. Í kaflaskiptingu hér á eftir er tekið mið af þessum flokkum verkefna hópsins.

Skipulag umfjöllunar er þannig:

Hluti I: Skýrsla um viðfangsefni hópsins og tillögur.

Hluti II: Talnaefni, línurit o.fl.

Hluti III: Minnisblöð og ítarlegri greinargerðir um einstaka þætti.

Efnisyfirlit

1. Tillögur starfshópsins og samantekt	4
1.1 Fyrirkomulag launaákvarðana	4
1.2 Nánari rökstuðningur tillagna	6
1.3 Úrskurðir kjararáðs, launaþróun og launasetning á starfstíma ráðsins	7
1.4 Þróun kjaramála á vinnumarkaði og úrskurðir kjararáðs	8
1.5 Staða viðmiða rammasamkomulags	9
1.6 Möguleg viðbrögð	10
1.7 Launasetning og aðrar ábendingar	12
1.8 Útfærslur	12
2. Yfirlit	13
3. Störf kjararáðs og tilefni endurskoðunar	13
3.1 Starfshættir kjararáðs	13
3.2 Nánar um tilefni vinnu starfshópsins	15
4. Samanburður á fyrirkomulagi við launaákvarðanir	16
4.1 Þingmenn	16
4.2 Ráðherrar	20
4.3 Dómarar	22
4.4 Aðrir embættismenn	23
5. Launasetning	25
6. Löggjafinn, dómstólar og kjararáð	28
6.1 Meginatriði núverandi löggjafar	28
6.2 Lög um kjararáð og breytingar á þeim, tímabilið 2006–2016	30
Hluti II – Talnaefni og myndir	32
Yfirlit um launabreytingar samkvæmt úrskurðum kjararáðs – ýmsir hópar 2013-2018	33
Launaþróun kjörinna fulltrúa á starfstíma kjararáðs 2006 – 2016	34
Þingfararkaup og fastar viðbótargreiðslur alþingismanna 2006-2016	35
Samanburður í myndaformi, hlutföll o.fl.	37
Hluti III	45
Yfirlit um breytingar á embættum sem Kjaradómur eða kjararáð ákvarðaði laun	46
Úrskurðir Kjaradóms um þingfararkaup 1986-2005	47
Yfirlit um breytingar á lögum um kjararáð á tímabilinu 2006–2016	50

Hluti I

1. Tillögur starfshópsins og samantekt

1.1 Fyrirkomulag launaákvörðana

Ýmis nágrannalönd Íslands hafa endurskoðað fyrirkomulag við ákvörðun launa æðstu embættismanna og þjóðkjörinna fulltrúa á síðustu árum. Markmiðin hafa verið að draga úr illa skilgreindum aukagreiðslum og geðþótta við launaákvörðanir og auka með því gagnsæi.

Þá hefur verið talið ákjósanlegt að festa laun betur í sessi og láta þau síðan þróast í samræmi við almenna en vel skilgreinda mælikvarða með reglulegu millibili. Með því móti geta laun æðstu embættismanna og þjóðkjörinna fulltrúa aldrei verið leiðandi fyrir þá sem njóta sammingsréttar. Einnig hefur slíkt fyrirkomulag þann kost að laun eru stöðug og fyrirsjáanleg fyrir þá sem sækjast eftir og gegna þeim störfum.

Á Íslandi hafa Kjaradómur og síðar kjararáð, að minnsta kosti í orði kveðnu, haft nokkuð mikið svigrúm til starfa sinna. Í fyrsta lagi hefur hlutverkið verið að raða þjóðkjörnum fulltrúum og embættismönnum í launastiga (þ.e. launasetning þeirra) og í öðru lagi að ákveða hvernig þau laun þróast. Þegar fjallað er um hvort tveggja í úrskurðum getur niðurstaðan orðið óskýr enda markmiðin í eðli sínu ósamrýmanleg.

Þá hefur stundum liðið langt á milli ákvörðana, launabreytingar hafa orðið mjög miklar með einstökum úrskurðum, en kyrrstaða verið þess á milli. Óánægja hefur ítrekað brotist út vegna mikilla breytinga og tvívegis hefur Alþingi skorist í leikinn og lagt fyrir Kjaradóm að endurskoða ákvörðanir sínar; árin 1992 og 2005. Eftir að kjararáð tók til starfa voru svo sett lög árið 2008 um lækkun launa og þau fryst á árunum 2009 – 2011. Markmið þeirrar lagasetningar var að draga úr halla ríkissjóðs og sýna fordæmi vegna erfiðleika í efnahagslífi.

Með þessu fyrirkomulagi hefur ekki náðst að skapa sátt í þjóðfélaginu um laun og önnur starfskjör þeirra sem eiga undir úrskurðarvald kjararáðs. Endurmat ráðsins á kjörum hefur birst þjóðinni þannig að þessir hópar hafi hækkað meira í launum en aðrir og deili ekki kjörum með þjóðinni.

Markmið nýrra laga um kjararáð árið 2016 var að berja í þessa bresti. Þar var þó ekki gengið eins langt gert hefur verið í mörgum nágrannalöndum til að auka gagnsæi og stöðugleika í launum og launaákvörðunum.

Eftir athugun á sögu þessara kjaraákvörðana hér á landi og þróun í nágrannalöndum telur starfshópurinn ástæðu til þess að taka fastar á þessum málum og freista þess að eyða óvissu um laun og launaþróun æðstu embættismanna og þjóðkjörinna fulltrúa. Um leið komist á festa við launasetningu, hún verði gagnsærri og komið verði í veg fyrir að þessar starfsgreinar verði leiðandi í launaþróun heldur fylgi, með nokkurri töf, almennum breytingum á launum ríkisstarfsmanna.

Tillögur nefndarinnar eru í nokkrum liðum og fela í sér ábendingar sem nefndin er einhuga um. Ýmis útfærsluatriði þyrfti að móta nánar áður en þeim yrði hrint í framkvæmd.

Tillögurnar um fyrirkomulag launaákvarðana eru eftirfarandi:

- 1) Horfið verði frá því að úrskurða í kjararáði, eða hjá sambærilegum úrskurðaraðila, um laun þjóðkjörinna fulltrúa, æðstu embættismanna, ráðherra og annarra sem undir ráðið heyra.
 - 2) Laun þingmanna verði ákvörðuð í lögum um þingfararkaup með fastri krónutölufjárhæð miðað við tiltekið tímamark.¹ Laun ráðherra verði ákveðin með sama hætti í lögum um Stjórnarráð Íslands. Sama gildi um starfstengdar kostnaðargreiðslur sem jafnframt verði einfaldaðar og gagnsæi þeirra aukið. Laun forseta Íslands verði ákveðin með sambærilegum hætti í lögum um laun forseta Íslands.
 - 3) Kjör dómara² verði einnig ákveðin í lögum með fastri fjárhæð. Ríkissaksóknari nýtur samkvæmt lögum um meðferð sakamála sömu kjara og hæstaréttardómarar.
 - 4) Þau laun sem þannig eru fastsett með lögum verði endurákvörðuð hinn 1. maí ár hvert og gildi óbreytt í eitt ár frá þeim degi.
 - 5) Við endurákvörðun launa samkvæmt lið 4 telur starfshópurinn rökrétt að miða við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna, eins og það birtist í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár.³
- Hagstofan birti upplýsingar með stuttri greinargerð um breytingu meðaltals reglulegra launa ríkisstarfsmanna eigi síðar en 1. apríl ár hvert.
- 6) Vegna alþjóðlegra skuldbindinga um sjálfstæði seðlabanka og fjármálaeftirlits, og hlutverks þeirra í að tryggja fjármálastöðugleika og efnahagslegan stöðugleika er eðlilegt að bankaráð Seðlabankans og stjórn Fjármálaeftirlitsins taki ákvörðun um laun æðstu stjórnenda þeirra.
 - 7) Um aðra sem heyra nú undir kjararáð gildi að meginstefnu sammingsréttur um kaup og kjör eða það fyrirkomulag sem ákveðið var í 39. gr. a laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hér undir falla einnig Biskup Íslands og starfsmenn þjóðkirkjunnar en taka þarf tillit til skuldbindinga ríkisvaldsins gagnvart þjóðkirkjunni í því sambandi.

¹ Frumvörp sem kváðu á um fasta krónutölufjárhæð þingfararkaupts voru lögð fram á Alþingi árið 1998 og 2001 en voru ekki afgreidd.

² Ekki var útrætt í starfshópnum hvort rétt væri að mæla með því að laun héraðsdómara yrðu ákveðin með öðru fyrirkomulagi, t.d. með kjarasamningum eins og í Svíþjóð og Danmörku.

³ Rætt var hvort undanskilja ætti í þeim útreikningi sérstakar áherslur á hækkun lægstu launa eða sérstakra starfsgreina. Í þeim tilgangi gætu ýmsar aðferðir komið til greina, t.d. að miða við þróun miðgildis frekar en meðaltal.

1.2 Nánari rökstuðningur tillagna

Eins og fram kemur í kafla 1.1 leggur nefndin til að fyrirkomulagi við launaákvæðanir þeirra sem nú heyra undir kjararáð verði breytt í grundvallaratriðum. Ekki er ástæða til að ætla að launaþróunin sjálf breytist eða að kostnaður ríkisins taki stakkaskiptum frá því sem verið hefur.

Helstu kostir þess að fastsetja launafjárhæðir með lögum og taka upp árlega endurskoðun launa sem tekur mið af almennri launaþróun ríkisstarfsmanna eru eftirfarandi.

- 1) **Breytingar á launum æðstu embættismanna ríkisins verða ekki leiðandi.** Með því fyrirkomulagi að laun séu endurskoðuð eftir að launaþróun næstliðins árs liggur fyrir er komið í veg fyrir ósamræmi í launaþróun.
- 2) **Þróun á launum verður jafnari.** Ekki mun koma til þess að endurskoðun dragist og hækkningar verði í stórum stökkum.
- 3) **Laun æðstu embættismanna ríkisins verða gagnsærri og fyrirsjáanlegri.** Í núgildandi fyrirkomulagi eru upplýsingar um laun embættismanna og dómara hvergi aðgengilegar almenningi og illskiljanlegar meðal annars vegna þess að stór hluti launa er greiddur í formi eininga og laun og önnur kjör þingmanna og ráðherra hafa verið ákveðin af tveimur aðilum.
- 4) **Mælikvarðar og tímamörk endurskoðunar á launum verða öllum ljós.** Þeir sem launin þiggja geta áttað sig á því hvernig endurskoðun verður háttáð og ríkissjóður getur áætlað útgjöld vegna launanna á skipulegan hátt.
- 5) **Komið er í veg fyrir óskýrar launaákvæðanir.** Þau störf sem um ræðir (þjóðkjörnir fulltrúar, ráðherrar, dómara o.fl.) eru stöðug í þeim skilningi að þeir sem þeim gegna koma og fara en störfin eru hin sömu. Ekki er um að ræða framgang innan sömu embætta eða breytingar sem kalla á sérstakt mat á starfsmönnum eða störfunum sjálfum eftir að hæfileg laun eru ákveðin í eitt skipti fyrir öll.
- 6) **Samræmi um launaákvæðanir.** Með því að launaákvæðanir um fleiri starfsgreinar fari eftir 39. gr. a laga um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna og verði á hendi eins aðila má ætla að eðlilegra samræmi og samfella verði í starfsmati og kjörum.

Í samanburðarríkjunum eru lagafyrirmæli um mælikvarða við endurskoðun á launum æðstu embættismanna misjafnlega skýr. Þó virðist í öllum tilvikum – hvort sem um er að ræða bein lagafyrirmæli eða svigrúm til að ákvarða mælikvarða – vera gengið út frá því að launaþróun næstliðins árs sé notuð sem mælikvarði.

Starfshópurinn telur að sá mælikvarði sem best eigi við sé launaþróun ríkisstarfsmanna og þá að notað sé launahugtakið *regluleg laun* samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands, en ekki grunnlaun eða heildarlaun. Heildarlaun eru því marki brennd að þau fela í sér yfirvinnugreiðslur, sem eru útbreiddar á Íslandi og geta sveiflast á milli ára, án þess að laun þróist með almennum hætti að sama skapi. Grunnlaun eru einnig óheppilegur mælikvarði sökum þess að viðbótargreiðslur eru almennar og eru regluleg laun því besta viðmiðið um kjör af framangreindum þremur launahugtökum.

Í launarrannsókn Hagstofunnar eru allir ríkisstarfsmenn meðtaldir en niðurstöður fyrir aðra hópa á vinnumarkaði byggjast á úrtaksrannsókn. Um er að ræða vel skilgreindan og stóran viðmiðunarhóp. Ekki eiga að vera miklar sveiflur vegna breytinga í efnahagslífi eða vegna samsetningar í þeim hópi.

Á almenna vinnumarkaðnum geta ýmsar sveiflur og breytingar í samsetningu launamanna auk úrtakssveiflna haft áhrif á niðurstöður mælinga á almennri launaþróun sem ekki gefur endilega raunsæja mynd. Einnig eru gögn um launaþróun ríkisstarfsmanna aðgengileg og traust.

Þótt hækkanir komi eftir á, en ekki um leið og laun annarra breytast, er mikils virði fyrir þjóðkjörna fulltrúa og dómara að festa og fyrirsjáanleiki ríki um launakjör þeirra. Auk þess má ætla að þannig ríki meiri sátt um launakjör þeirra.

Sá mælikvarði sem starfshópurinn leggur til er mjög svipaður því sem notast er við í Danmörku og Bretlandi en þar hefur verið mikil umræða um þessi mál á allra síðustu árum. Í Bretlandi var ákveðið árið 2016 að hverfa frá því að nota launavísitölu sem miðaðist við allan vinnumarkaðinn.⁴

1.3 Úrskurðir kjararáðs, launaþróun og launasetning á starfstíma ráðsins

Starfshópurinn skoðaði, í samræmi við erindisbréf sitt, úrskurði kjararáðs frá upphafi, þ.e. á síðustu 12 árum, með tilliti til launaþróunar og launasetningar. Þegar staðan er metin í upphafi árs 2018 kemur í ljós að laun þeirra sem hafa heyrt undir ráðið virðast hafa þróast með svipuðum hætti og laun annarra ríkisstarfsmanna. Almennt úrskurðaði kjararáð breytingar í samræmi við almenna launaþróun með nokkrum frávikum. Kjararáði var til að mynda gert að lækka laun þeirra sem undir ráðið heyrðu árið 2008 og frysta laun á tímabilinu 2009–2011.

Launaþróun má bera saman með ýmsu móti en svo dæmi séu tekin voru hlutföll á milli launa hæstaréttardómara, forsætisráðherra og þingmanna annars vegar og meðaltals reglulegra launa ríkisstarfsmanna hins vegar svipuð í upphafi árs 2006 og í lok árs 2017.

Frá árinu 2006 til 2013 lækkuðu hlutfallsleg laun kjörinna fulltrúa og dómara en hækkuðu til fyrra horfs með úrskurðum kjararáðs árið 2016. Laun⁵ kjörinna fulltrúa og dómara hækkuðu hins vegar ekki á árinu 2017 en það gerðu meðallaun ríkisstarfsmanna og því hafa hlutföllin breyst á ný í átt til fyrra horfs.

4 35. ... we have concluded that, for the remainder of this Parliament, we should index MPs' pay to changes in average earnings in the public sector rather than to earnings in the economy as a whole. We still espouse the principle that MPs represent all their constituents, and not just those in one sector. But we regard the continued circumstances of austerity over the next several years as compelling evidence. Thus we believe that, for the next five years, it is right that changes in MPs' pay should reflect those in the public sector, not least because GPs, hospital consultants and senior people in local government are also paid from funds from the taxpayer and get much more.

36. We will therefore change MPs' pay each April, for the remainder of this Parliament, on the basis of Office for National Statistics data on average weekly public sector earnings from the previous October. If these data show that public sector earnings have in fact fallen, then MPs' pay will be cut too. For the purposes of this determination 'annual change in public sector average earnings' means the seasonally adjusted three month average change in public sector average weekly earnings ending in the previous October, compared with the same period a year earlier. These data are published by the Office for National Statistics monthly as the AWE-KAC9 series.

⁵ Fastur starfskostnaður kjörinna fulltrúa er ekki talinn með í þessari framsetningu.

Margfeldi af meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna	2006	2013	2016	2017
Forsætisráðherra	3,47	2,82	3,53	3,31
Ráðherrarar	3,13	2,54	3,19	2,99
Pingfararkaup	1,75	1,44	1,93	1,80
Hæstaréttardómarar, heildarlaun	3,17	3,01	3,22	3,02
Héraðsdómarar, heildarlaun	2,49	2,42	2,47	2,31

Innbyrðis hlutföll á milli þeirra starfsgreina sem heyra undir kjararáð virðast eiga rót sína að rekja til stefnumarkandi úrskurðar Kjaradóms frá 10. maí 2003 þar sem tekið var upp launaflokkakerfi. Það byggðist í stórum dráttum á hugmyndafræði um að hinar þrjár greinar ríkisvaldsins væru jafnverðmætar. Héraðsdómarar skyldu vera með svipuð laun og þingmenn, ráðherrar jafnir hæstaréttardómurum o.s.frv. Lög kveða síðan á um að ríkissaksóknari hafi sömu kjör og hæstaréttardómarar. Innbyggt er í launakerfið að hækking einnar starfsgreinar framkallar breytingu hjá stórum hluta þeirra sem heyra undir úrskurðarvald kjararáðs.

Síðar í skýrslunni er að finna nánara yfirlit um úrskurði kjararáðs og þróun launa þeirra sem undir ráðið heyra.

1.4 Þróun kjaramála á vinnumarkaði og úrskurðir kjararáðs

Ákvarðanir kjararáðs eru ekki teknar í tómarúmi og hafa ítrekað valdið uppnámi í samfélaginu þar sem þær hafa ekki samræmst aðstæðum í kjaramálum eða efnahagslífinu almennt. Við þessu hefur verið brugðist með lagabreytingum sem falið hafa í sér bein fyrirmæli til kjararáðs eða almenn ákvæði um að fylgja skuli almennri þróun. Í lögum nr. 47/2006, sem giltu um kjararáð þegar hinar umdeildu ákvarðanir voru teknar árið 2015 og 2016, sagði m.a. í 2. mgr. 8. gr.:

„Kjararáð skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.“

Í rammasamkomulagi aðila á vinnumarkaði í október 2015⁶ var sú lína lögð að kostnaðarhækkanir vegna kjarasamninga yrðu ekki meiri en 32% á bilinu nóvember 2013 til ársloka 2018. Samkomulagið byggist m.a. á því að starfsgreinar eða hópar geti innan þess ramma fengið mismunandi launahækkanir en heildarniðurstaðan skuli vera tryggð. Þá er tekið fram í rammasamkomulaginu að opinberum starfsmönnum verði „tryggt það launaskrið sem verður á almennum vinnumarkaði umfram launaskrið á opinberum vinnumarkaði“.

Með úrskurði kjararáðs, einkum í október 2016, voru teknar ákvarðanir um launabreytingar sem höfðu þá í för með sér hækkunir langt umfram viðmið rammasamkomulagsins.⁷ Aðilar vinnumarkaðarins og ýmsir fleiri telja að þessir úrskurðir kjararáðs hafi farið á svig við sáttina í rammasamkomulaginu og að ríkisvaldið hafi því brugðist þeim skuldbindingum sem það tók á sig með undirritun þess.

⁶ Rammasamkomulag milli aðila vinnumarkaðar, dags. 27. október 2015 (milli ASÍ, BSRB, SA, ríkisins, Reykjavíkurborgar og sambands íslenskra sveitarfélaga). Hinn 21. janúar 2016 var svo gerður kjarasamningur á sama grunni. Undir hann rituðu ASÍ, SA, VR, Flóabandalagið, LÍV/VR, Rafiðnaðarsamband Íslands, Starfsgreinasambandið, Samiðn og félög með beina aðild.

⁷ Hækkunirnar á tímabilinu 2013 til ársloka 2017 nema á bilinu 35% (héraðsdómarar) til 64% (ráðherrar). Sjá nánara yfirlit í hluta II.

Þá vakna spurningar um það hvort kjararáð hafi gætt nægjanlega að áður nefndri 2. mgr. 8. gr. laga um kjararáð og tilgangi ákvæðisins sem virðist hafa verið að veita kjararáði aðhald þannig að ávallt skuli tekið tillit til almennrar þróunar kjaramála.⁸

Bent hefur verið á að árin á undan (2006–2013) hafi laun þeirra sem falla undir kjararáð lækkað hlutfallslega í samanburði við ýmsar aðrar starfsgreinar. Vegur þar þyngst lækkun launa á árinu 2009 og lögbundin frysting eftir það. Kjararáð kvað þó upp úrskurð á árinu 2011, sem felldi úr gildi fyrri lækkanir sem ákveðnar voru á grundvelli laganna frá 2008, en eftir stóð að þær drógust aftur úr miðað við almenna launaþróun.

1.5 Staða viðmiða rammasamkomulags

Á Alþingi var ákveðið í upphafi árs 2017 að lækka starfstengdar greiðslur þingmanna um því sem næst 105 þús. kr., þegar úrskurður kjararáðs um hækkun þingfararkausps frá 2016 lá fyrir.⁹ Var það gert til að mæta þeirri gagnrýni að kjararáð hefði ekki fylgt launastefnu rammasamkomulagsins. Að öðru leyti hefur ekki verið brugðist við úrskurðum ráðsins frá 2016. Árið 2017 kvað kjararáð ekki upp úrskurði um almennar launahækkanir. Staðan er því að mestu óbreytt að því frátöldu að í desember 2017 úrskurðaði kjararáð um laun landsréttardómara.

Viðmiðunartímabil rammasamkomulagsins er ekki liðið og því ekki hægt að segja nákvæmlega til um að hversu miklar launabreytingar verða á tímabilinu. Nú liggur þó fyrir að launavísitala Hagstofunnar hækkaði um 36% á tímabilinu frá nóvember 2013 til janúar 2018. Á milli árana 2013 og 2016 hækkuðu meðallaun ríkisstarfsmanna á ársgrunni (regluleg laun) úr 438 þús. kr. í 572 þús. kr., eða um 31%, og á árinu 2017 áætla starfshópurinn að launavísitala ríkisstarfsmanna hafi hækkað um 7% milli árana 2016 og 2017.

Virðist því mega leggja til grundvallar að hækkun meðalárslauna ríkisstarfsmanna (regluleg laun) á tímabilinu 2013–2017 liggja nú þegar nálægt 40%.¹⁰ Ef tekið er mið af þjóðhagsspa Hagstofu Íslands um 5,9% hækkun meðallauna á árinu 2018 má ætla að niðurstaðan verði á bilinu 43–48% eftir því hvort miðað er við tímabilið frá nóvember 2013 til ársloka 2018 eða breytingu meðalárslauna ríkisstarfsmanna milli árana 2013 og 2018.

⁸ Í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að lögum um kjararáð árið 2006 sagði um 2. mgr. 8. gr.: „Í síðari málgrein er skerpt á því að kjararáð skuli við ákvarðanir sínar ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Þessu ákvæði er ætlað að mynda almenna umgjörð um ákvarðanir ráðsins í einstökum greinum og veita þannig aðhald.“

⁹ Fyrir úrskurðinn í nóvember 2016 voru laun óbreyttra þingmanna samansett þannig að auk grunnlauna að fjárhæð um 766 þús. kr. fékk þingmaður 84 þús. kr. í fastan ferðakostnað og um 91 þús. kr. í óskilgreindan starfskostnað, samtals um 175 þús. kr. Eftir úrskurðinn tók forsætisnefnd þingsins ákvörðun um að lækka síðarnefndu greiðslurnar niður í 70 þús. kr.

¹⁰ Útreikningur hækkunar meðalárslauna ríkisstarfsmanna er eftirfarandi: 7% hækkun 2017 sem leggst ofan á 31% hækkun 2013–2016 er samtals 40% ($1,31 \cdot 1,07 = 1,40$). Leggist síðan 5,9% ofan á 40% hækkun verður niðurstaðan 48% ($1,40 \cdot 1,059 = 1,48$). Útreikningur launahækkana á viðmiðunartímabili rammasamkomulagsins er eftirfarandi: Viðmiðunartímabilið, félagsmenn aðildarfélaga ASÍ á almennum vinnumarkaði hækkaði um 35% frá nóvember 2013 til nóvember 2017. Leggist síðan 5,9% ofan á 35% hækkun verður niðurstaðan 43% ($1,35 \cdot 1,059 = 1,48$).

Hér á eftir fara nokkur dæmi um launabreytingar starfsgreina sem heyra undir kjararáð á tímabili rammasamkomulagsins:

- Almennir ráðuneyttisstjórar höfðu í nóvember 2013 um 1,155 m.kr. í mánaðarlaun en hafa nú um 1,725 m. kr. Hækkunin nemur um 49%. Skrifstofustjórar í ráðuneytum hafa á sama tímabili hækkað um nær 52%.
- Hæstaréttardómarar hafa hækkað um 42% (úr 1,3 m.kr. í 1,85 m.kr.) og héraðsdómarar um 35% (úr 1,047 m.kr. í 1,410 m.kr.).
- Grunnlaun þingmanna hækkuðu úr 630 þús. kr. í 1,1 m.kr. eða um 74%. Heildarlaun þingmanna (að meðtöldum föstum starfstengdum greiðslum) voru árið 2013 um 793 þús. kr. en eru nú um 1,17 m.kr. Föst laun þeirra hafa því hækkað um 48% á viðmiðunartímabilinu.
- Laun forseta Íslands hækkuðu um 46% eða úr 2 m.kr. í tæpar 3 m.kr.
- Laun forsætisráðherra og annarra ráðherra hafa hækkað um 64% á tímabilinu. Laun forsætisráðherra hækkuðu úr 1,2 m.kr. í um 2 m.kr. og laun ráðherra úr 1,1 m.kr. í um 1,8 m.kr.

Heildaryfirlit um hækkanir þeirra sem áttu undir kjararáð á tímabilinu 2013–2018 er að finna í hluta II.

Í úrskurðum kjararáðs á árinu 2016 er ekki að finna sérstakan eða tölulegan rökstuðning fyrir þeim miklu hækkunum sem þá voru ákveðnar eða hvers vegna ekki var tekið tillit til hinnar almennu launastefnu sem fólst í rammasamkomulaginu. Vísað var vísað til eldri stefnumörkunar Kjaradóms að skipa launum ráðherra með sama hætti og launum hæstaréttardómara og héraðsdómara eins og þingmanna. Það er þó vart hægt að segja að niðurstaðan feli það í sér því þingmenn hafa umtalsvert lægri laun en héraðsdómarar þótt grunnlaun þeirra séu svipuð. Í launaákvörðun ráðherranna virðist hins vegar notað viðmið um laun hæstaréttardómara en þá með þeim sérstöku einingum sem ákveðnar hafa verið vegna álags og yfirvinnu hæstaréttardómara. Í yfirliti um þróun launa dómara sést að svokölluðum einingum vegna álags og yfirvinnu fjölgaði til muna á tímabilinu.¹¹

1.6 Möguleg viðbrögð

Lagt var fyrir starfshópin að leggja „eftir atvikum“ fram tillögur um úrbætur.

Ef koma á til móts við gagnrýni um að kjararáð hafi virt að vettugi sátt rammasamkomulagsins þarf að hafa í huga að launaþróunartrygging er hluti þess samkomulags. Hún felur það í sér að fari mæld launaþróun á almennum vinnumarkaði umfram mælda launaþróun opinberra starfsmanna eigi hinir síðarnefndu rétt á því að sú staða verði jöfnuð.

¹¹ Sjá nánar yfirlit um launamyndun dómara, hluti II.

Eins og greinir hér að framan er líklegt að hækkun launa á gildistíma rammisamkomulagsins, þ.e. frá nóvember 2013 til ársloka 2018, verði ekki minni en 43% og mögulega nokkuð meiri.

Fyrir liggur að þær hækkunir sem um ræðir í úrskurðum kjararáðs eru á bilinu 35–64% á gildistíma rammisamkomulagsins og eru því starfsgreinarnar í sumum tilvikum nærri almennu þróuninni en í öðrum tilvikum ekki.

Ef jafna á þróunina á milli þeirra sem standa utan og innan kjararáðs, þannig að allar starfsgreinarnar hækkðu um að hámarki 43%, gætu nokkrar leiðir komið til greina sem allar krefjast þess að verða hrint í framkvæmd með lagasetningu frá Alþingi. Rétt er að taka fram að stjórnvöld hafa í tvígang beint því til kjararáðs að afturkalla eða draga úr hækkunum. Í báðum tilvikum var þeim tilmælum hafnað og í framhaldinu frumvörp samþykkt á Alþingi sem fólu í sér bein fyrirmæli um nýjar ákvarðanir.

Nánar um valkosti

Í fyrsta lagi kæmi til greina ný ákvörðun um lækkun þeirra launa sem kjararáð ákvað til samræmis við rammisamkomulag aðila og endurgreiðsla þeirra launa sem greidd hafa verið á grundvelli þeirra. Starfshópurinn telur að þessi valkostur gangi of langt og feli í sér íþyngjandi afturvirkni sem vart stæðist. Í öðru lagi kæmi til greina ný ákvörðun um lækkun þeirra launa sem ráðið ákvað. Í þriðja lagi kæmi til greina ákvörðun um að laun verði óbreytt í tiltekinn tíma, þ.e. þar til nýtt fyrirkomulag um ákvörðun launa tekur gildi. Um þessa valkosti varð starfshópurinn ekki sammála.

Meirihluti starfshópsins telur ljóst að lækkun launa til framtíðar myndi einnig ganga of langt og ólíklegt að stæðist ef á reyndi miðað við ríkjandi efnahagsaðstæður og þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar um launaþróun á tímabilinu. Tveir fyrri valkostirnir þarfnast því ekki frekari skoðunar.

Þriðji valkosturinn, að endurskoða laun til samræmis við hina almennu þróun, gengur að mati meirihluta starfshópsins skemmst og felur í sér minnstu lagalegu áhættuna. Ef ekki verður um frekari endurskoðanir að ræða á árinu 2018, þ.e. laun haldist óbreytt frá síðustu úrskurðum kjararáðs til ársloka 2018, yrði launaþróun kjararáðshópsins að meðaltali við þau mörk sem rammisamkomulagið setti og að framan hafa verið metin á bilinu 43–48%. Eins og fram kemur í skýrslunni er launaþróun innan hópsins mjög ólík. Til dæmis hafa héraðsdómarar fengið 35% hækkun en ráðherrar 64% hækkun á sama tímabili. Ef litið er til lengri tíma, t.d. starfstíma kjararáðs frá árinu 2006, blasir við önnur mynd en á því tímabili hafa laun þessara starfsgreina þróast með svipuðum hætti.

Minnihluti starfshópsins, fulltrúi ASÍ, mælir með því að valkostur tvö, þ.e. um lækkun launa, verði ofan á hvað varðar forseta, ráðherra, þingmenn, ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Sá valkostur gangi ekki of langt, hann samræmist rammisamkomulagi aðila vinnumarkaðarins og ríkisins frá 27. október 2015, hann standist lög og heimildir stjórnvalda samkvæmt stjórnarskrá og þeim alþjóðlegu samningum sem Ísland er bundið af og sé líklegastur til þess að stuðla að sátt á vinnumarkaði.

1.7 Launasetning og aðrar ábendingar

Starfshópurinn hefur kynnt sér laun æðstu embættismanna, ráðherra og dómara og skoðað í samhengi við sömu starfsgreinar í nágrannalöndunum. Nánara yfirlit um þá athugun er að finna í 5. kafla hér á eftir sem fjallar sérstaklega um launasetningu.

Í samanburðarlöndunum virðast æðstu embættismenn vera með 2,1–2,4-föld meðallaun ríkisstarfsmanna en á Íslandi er það hlutfall 2,0. Laun dómara eru frekar há á Íslandi miðað við meðallaun ríkisstarfsmanna í löndunum og þingmenn á Íslandi eru hlutfallslega hátt launaðir.

Einnig er fróðlegt að athuga hvernig kjör starfsgreinanna sem eiga undir kjararáð hafa þróast á starfsárum ráðsins frá 2006 til 2018 í hlutfalli við meðallaun ríkisstarfsmanna á Íslandi. Á tveimur myndum í hluta II er að finna yfirlit um þróun kjörinna fulltrúa annars vegar og hins vegar launaþróun dómara í þessu samhengi. Starfsgreinarnar sem eiga undir kjararáð hafa almennt ekki hækkað hlutfallslega í þessum samanburði.

Starfshópurinn setur í þessu ljósi ekki fram neinar tillögur um breytingu á launasetningu en vikið er nánar að því atriði hér á eftir.

1.8 Útfærslur

Verði fallist á hugmyndir starfshópsins um breytt fyrirkomulag launaákvæðana þarf að breyta lögum. Á starfstíma hópsins hefur ekki gefist ráðrúm til að greina öll atriði í því sambandi. Ljóst er þó að breyta yrði lögum um kjararáð eða afnema þau. Laun þeirra sem ekki færú undir hið almenna fyrirkomulag samkvæmt lögum um starfsmenn ríkisins yrði að tilgreina í lögum. Rökrétt virðist að lög um þingfararkaup myndu tilgreina grunnlaun þingmanna. Lög um Stjórnarráð Íslands, sem fjalla um störf ráðherra, er rökréttur staður fyrir laun þeirra.¹² Að því er varðar dómara virðist eðlilegt að um kjör þeirra sé fjallað í lögum um dómstóla.

Gildistaka slíkra breytinga þarf að taka mið af því að um nokkra kerfisbreytingu væri að ræða sem krefðist undirbúnings og samráðs.

¹² Það má nefna að í gildandi lögum um Stjórnarráð Íslands, 3. mgr. 22. gr. er kveðið sérstaklega á um launakjör aðstoðarmanna ráðherra.

2. Yfirlit

Ákvörðun launa fyrir þjóðkjörna fulltrúa og æðstu embættismenn ríkja verður alltaf erfitt og umdeilt viðfangsefni. Þessar starfsgreinar fara með æðstu völd í samfélaginu og hafa því engan viðsemjanda um laun. Þá tengjast æðstu embættismenn einnig hinu pólitíska sviði á ýmsan hátt. Loks er almennt viðurkennt að ákvörðun launa dómara og nokkurra annarra starfsgreina njóti sérstöðu vegna þess að tryggja þarf starfskjör og sjálfstæði þeirra gagnvart öðrum greinum ríkisvaldsins. Þessi sjónarmið hafa í ýmsum ríkjum verið talin gilda um þá sem fara með saksóknarvald og forsvarsmenn ýmissa opinberra eftirlitsstofnana.

Mismunandi er eftir ríkjum hvernig þetta er leyst en hér á landi hefur ákvörðunarvaldið um nokkurt skeið verið í höndum óháðs úrskurðaraðila, um tíma kjaranefndar og Kjaradóms, en nú kjararáðs. Þessir aðilar hafa, a.m.k. í orði kveðnu, fengið nokkuð gott svigrúm til ákvörðunar um kjör, þar með talið hvernig starfsgreinunum er raðað upp.

Þessar ákvarðanir hafa valdið deilum í samfélaginu fyrr og nú. Í desember árið 2005 greip Alþingi til lagasetningar vegna umdeilda úrskurða Kjaradóms og var hann, ásamt kjaranefnd, lagður niður um leið. Við tók kjararáð árið 2006 og hefur löggjafinn gripið inn í störf ráðsins þegar þörf hefur þótt á. Fyrst með lækun launa um 5–15% í kjölfar bankahrunsins 2008 og síðan með því að kveða á um frystingu launa þeirra sem heyrðu undir ráðið. Launalækkarnir og frysting launa voru afnumin í úrskurði kjararáðs sem tók gildi í október árið 2011. Nánar er gerð grein fyrir þessu hér síðar.

Frá lokum árs 2011 til loka árs 2015 ákvað kjararáð launabreytingar að mestu í samræmi við kjarasamningsbundnar hækkningar og almenna launaþróun. Í lok árs 2015 var hins vegar tekin ákvörðun um breytingar á launum dómara sem hafði í för með sér umtalsverðar hækkningar. Hið sama var uppi á teningnum árið 2016 þegar kjörnir fulltrúar og ýmsir embættismenn voru hækkaðir í nokkru samhengi við þær ákvarðanir sem teknar höfðu verið áður um dómara. Þessar hækkningar námu tugum prósentu.

Sett voru ný lög um kjararáð og starfsaðferðir þess í árslok 2016. Vegna gildistökuákvæða má segja að kjararáð hafi í raun ekki enn hafið störf á grundvelli nýju laganna og því engin reynsla komin á þau.

3. Störf kjararáðs og tilefni endurskoðunar

3.1 Starfshættir kjararáðs

Til skamms tíma giltu ekki skýrar reglur um það hversu langt skyldi líða á milli endurskoðunar kjararáðs á launakjörum. Undanfarna áratugi hafa launabreytingar og verðbólga verið mun meiri en í nágrannalöndum og launabreytingar verið tíðar. Til marks um þetta má nefna að frá því kjararáð tók til starfa 1. júlí 2006 hefur launavísitala, sem reiknuð er og birt samkvæmt lögum nr. 89/1989 og á að miðast við „regluleg laun í hverjum mánuði“, hækkað um 115% (295,4 stig í júlí 2006, 623,8 í júní 2017) á sama tímabili.

Kjaradómur og síðar kjararáð hafa sætt gagnrýni fyrir að ákvarða laun of sjaldan og af þeim sökum hafa hækkanir orðið hlutfallslega miklar og á skjön við þróun á vinnumarkaði. Það hefur enn flækt stöðuna hin síðari ár að þeir sem heyrðu undir kjararáð voru lækkaðir í launum um 5–15% með lögum síðla árs 2008 og kjör þeirra „fryst“ til nóvember árið 2010 á sama tíma og mikil verðbólga geisaði með tilheyrandi kjararýrnun. Lækkun launa þeirra sem heyrðu undir kjararáð var svo dregin að fullu til baka miðað við október 2011 með úrskurði sem féll hinn 21. desember 2011.

Í almennum ákvörðunum var heldur ekki tekið tillit til launaskriðs umfram kjarasamningshækkanir, sem virðist þó vera eitt af þeim viðmiðum sem kjararáði var ætlað að taka tillit til.

Kjararáð hefur starfað sem nokkurs konar úrskurðarnefnd eða gerðardómur um laun. Um málsmeðferð ráðsins gilda stjórnarsýslulög auk þess sem gert er ráð fyrir málflytningi um einstök mál. Þetta fyrirkomulag þyngir málsmeðferð, tefur hana og getur leitt til þess að launaákvörðanir verða háðar gæðum málflytnings aðila um kjör sín, frekar en að fylgt sé almennum mælikvörðum.

Kjararáði hefur í raun verið gert að vinna eftir viðmiðum sem reynst hafa ósamrýmanleg. Fyrir vikið má halda því fram að erfitt sé átta sig á því hvað ráði niðurstöðum í einstökum málum. Í álitni umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6540/2011 vegna kvörtunar FFR er fjallað um starfshætti kjararáðs út frá sjónarmiðum góðrar stjórnarsýslu. Taldi umboðsmaður að kjararáð hefði ekki sýnt fram á að við einstakar ákvarðanir hefði verið gætt að öllum sjónarmiðum sem við áttu. Kjarni gagnrýni umboðsmanns var sá að kjararáð hefði ekki gert grein fyrir því hvaða viðmið voru notuð við að bera saman störf og þróun launa. Allur rökstuðningur hefði verið mjög almennur og svo vitnað sé til álitsins:

Þær athugasemdir sem ég hef gert hér að framan um starfshætti kjararáðs eiga það sameiginlegt að þær beinast að því að ekki liggi nægjanlega ljóst fyrir í samskiptum kjararáðs við þá sem eiga undir ákvörðunarvald þess um laun sín og starfskjör við hvaða viðmiðunarhópa og launabreytingar þeirra kjararáð miðar við í ákvörðunum sínum. Á sama hátt skorti á að kjararáð hafi aflað og lagt mat á hvaða vinnuframlag þeir starfsmenn ríkisins sem heyra undir ráðið þurfa á hverjum tíma að leggja fram til að fullnægja þeim starfsskyldum sem á þeim hvíla [...] Síðast en ekki síst sést af lestri úrskurða kjararáðs að örðugt getur verið að ráða í á hvaða forsendum niðurstöður ráðsins eru byggðar, svo sem um viðmiðunarhópa, launabreytingar þeirra og hvað lagt er til grundvallar um raunverulegt vinnuframlag þeirra sem gegna þeim störfum sem undir kjararáð heyra. Þeir annmarkar sem hér eru gerðir að umtalsefni og þar með skortur á gegnsæi í ákvörðunum kjararáðs eru síðan til þess fallnir að gera þeim sem falla undir ákvörðunarvald kjararáðs erfitt fyrir um að nýta t.d. stjórnskrárbundinn rétt sinn til að fá ákvarðanir kjararáðs um mál þeirra prófaðar fyrir dómstólum. Hér verður eins og áður hefur verið bent á að gæta sérstaklega að þeirri stöðu sem þeir sem lúta ákvörðunarvaldi kjararáðs um laun og starfskjör eru í þar sem þeir hafa ekki sammingsrétt um kjör sín eða njóta verkfallsréttar [...]“ [lbr. starfshóps]

Í skýrslu umboðsmanns Alþingis árið 2013 kemur fram að kjararáð hafi hafnað því að fara að tilmælum umboðsmanns.

3.2 Nánar um tilefni vinnu starfshópsins

Stór hluti aðila vinnumarkaðarins gerði með sér víðtæka samninga síðla árs 2015 og snemma árs 2016 sem fólu í sér ýmsar almennar aðgerðir. Á tímabilinu frá gerð rammksamkomulagsins fengu nokkrar starfsgreinar sem heyra undir kjararáð sem fyrr segir umtalsvert meiri launahækkanir en þau 32% sem þar var miðað við á árabílinu 2013–2018. Í þessum samanburði má skipta úrskurðum kjararáðs á tímabilinu í tvennt, annars vegar almenna úrskurði um hækkanir í samræmi við almenna launaþróun og hins vegar sérstakar hækkanir sem ákveðnar voru árin 2015 og 2016.

Frá nóvember 2013 hefur kjararáð kveðið upp úrskurði um almennar hækkanir á grundvelli kjarasamningshækkana og almennrar launaþróunar. Samtals nema þessar almennu hækkanir rúmlega 21% á tímabilinu.

Úrskurður féll um laun dómara hinn 17. desember 2015. Í þeim úrskurði voru dómara færðir upp um sjö launaflokka í launatöfluflokkun kjararáðs. Það fól í sér að héraðsdómara voru hækkaðir í þann launaflokk sem hæstaréttardómara höfðu áður verið í (140) og Hæstaréttardómara hækkaðir í nýjan launaflokk (147). Samtímis var fjölda eininga sem greiddar eru til viðbótar grunnlaunum breytt nokkuð og þeim fækkað um 25 hjá Hæstaréttardómurum (úr 73 í 48) og um 20 hjá héraðsdómurum (úr 53 í 33).

Í rökstuðningi er almennum orðum fjallað um ástæður þessa en sjá má að dómara höfðu lagt áherslu á það hjá kjararáði að einingarnar, sem bæta áttu alla yfirvinnu og álag, yrðu færðar inn í grunnlaun. Það var þó ekki gert heldur voru áfram ákveðnar einingar, þ.e. 48 hjá hæstaréttardómurum og 33 hjá héraðsdómurum.

Nokkrar breytingar urðu á launum dómara frá 2013 og þar til úrskurðað var í desember 2015. Einingum Hæstaréttardómara hafði verið fjölgað úr 58 í 73 til viðbótar hinum almennu hækkanum í febrúar 2014 (um 3,4%) og í mars 2015 (um 9,3%).

Í október 2016 kvað kjararáð upp úrskurð um laun forseta Íslands, ráðherra og þingfararkaup. Í úrskurðinum kemur fram að ráðið hafi ekki fjallað með heildstæðum hætti um laun þessara aðila og einnig er vikið að því að þeir hafi sætt launalækkunum um árabílinu í kjölfar hrunsins. Þá sé höfð hliðsjón af eldri stefnumörkun Kjaradóms um að ráðherrar eigi að hafa laun hliðstæð við hæstaréttardómara og þingmenn hliðstæð við héraðsdómara. Dómaraarnir höfðu fengið nokkrar hækkanir í desember 2015, með svipuðum rökstuðningi um að aldrei hefði verið heildstætt fjallað um þeirra störf, en vikið var að sögulegum breytingum á dómara launum hér að framan. Í úrskurðinum í október 2016 voru laun þjóðkjörinna fulltrúa hækkuð sem hér segir:

	Fyrir hækkun	Eftir hækkun	Í hundraðshlutum
Þingmenn	762.940	1.101.194	44,3%
Ráðherrar	1.347.330	1.826.273	35,5%
Forsætisráðherra	1.490.813	2.021.825	35,6%

Sú launasetning sem fólst í úrskurðinum byggði sem fyrr segir á þeirri röksemd að rétt væri að viðhalda því fordæmi Kjaradóms að miða laun þingmanna við héraðsdómara og laun ráðherra við hæstaréttardómara.

4. Samanburður á fyrirkomulagi við launaákvarðanir

Í erindisbréfi starfshópsins er tiltekið að bera skuli saman fyrirkomulag um ákvörðun launa hjá kjörnum fulltrúum, dómurum og embættismönnum í nágrennalöndum. Ákveðið var að beina einkum sjónum að Norðurlöndunum en jafnframt var litið til fyrirkomulags í nokkrum öðrum ríkjum sem hafa svipað skipulag á kjaramálum og Ísland.

Rétt er að geta þess að flest samanburðarríkin hafa á allra síðustu árum ráðist í nokkuð viðamiklar úttektir og breytingar í þessum málum. Einkum hafa þær snúist um form ákvarðana á launum þjóðkjörinna fulltrúa. Sú vinna hefur haft það markmið að draga úr vægi alls kyns starfstengds kostnaðar og auka þannig gagnsæi um raunveruleg launakjör.¹³ Þá hefur einnig verið stefnt að því að auka fyrirsjáanleika um launaákvarðanir og að við þær sé beitt eðlilegri og gagnsærri mælistiku.

Það er sammerkt með samanburðarlöndunum að sérlög gilda um ákvörðun launa þingmanna og ráðherra. Ákvörðun um laun dómara og æðstu embættismanna fer eftir öðrum lögum, samningum eða ákvörðunum stjórnvalda.

Rétt er að áréttu að við nákvæman tölulegan samanburð þarf að taka tillit til mismunandi aðstæðna og reglna er varða ýmis starfstengd kjör og hlunnindi sem ekki var að fullu unnt að leiða í ljós á þeim skamma starfstíma sem starfshópnum var skammtaður. Samanburðinn þarf að skoða í því ljósi.

4.1 Þingmenn

Kjör íslenskra þingmanna eru ákveðin í lögum um þingfararkaup nr. 88/1995. Samkvæmt þeim var gert ráð fyrir því að Kjaradómur og síðar kjararáð ákvæði þingfararkaup, þ.e. grunnlaun þingmanna. Ákvörðun um endurgreiðslu starfskostnaðar alþingismanna, þingfararkostnaðar, var með lögnum falin forsætisnefnd í stað Kjaradóms áður. Forsætisnefnd hefur sett reglur um þingfararkostnað.

Ýmsar álags- og kostnaðargreiðslur þingmanna eru þannig ýmist ákvarðaðar í lögum eða í reglum forsætisnefndar um þingfararkostnað. Meginefnið er þetta:

- a) Forseti Alþingis hefur ráðherralaun, sbr. 2. gr. laganna.
- b) Varaforsetar þingsins fá 15% álag á þingfararkaup (grunnlaun), sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna.
- c) Alþingismenn sem eru formenn stjórnmalaflokka með a.m.k. þrjá þingmenn fá 50% álag á þingfararkaup, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.
- d) Formenn þingnefnda og þingflokka fá 15% álag á þingfararkaup, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.
- e) Fyrsti varaformaður þingnefndar fær 10% álag á þingfararkaup og annar varaformaður 5%. Varaformaður þingflokks fær 15% álag á þingfararkaup á þeim

¹³ Sjá m.a. um Danmörku, Rapport fra Vederlagskommissionen frá janúar 2016, sem lagði til breytingar á launum kjörinna fulltrúa og ráðherra þar sem laun skyldu lögbundin á gagnsæjan hátt en aðrar greiðslur aflagðar að mestu. Skýrslan er aðgengileg á slóðinni:

<https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2016/01/vederlagskommissionen-har-afgivet-sin-rapport>

tíma sem formaður er fjarverandi, sbr. 1. gr. reglna um þingfararkostnað.

- f) Þingmenn fá samkvæmt lögum um þingfararkaup fasta mánaðarlega greiðslu vegna *ferðakostnaðar* annars vegar, sbr. 1. mgr. 7. gr. laganna, og auk þess er heimilt að greiða þeim *fastan starfskostnað* „í stað endurgreiðslu samkvæmt reikningum“, sbr. 2. mgr. 9. gr.¹⁴ Samkvæmt reglum um þingfararkostnað fær þingmaður þannig greiddar 30 þús. kr. í fastan ferðakostnað en auk þess er heimilt að greiða honum sérstakan kostnað innan kjördæmis fyrir ferðir á fundi ef ferðin er lengri en 15 kílómetrar. Fastur starfskostnaður er 40 þús. kr. á mánuði skv. 8. gr. starfsreglna.
- g) Alþingismaður utan Reykjavíkurborgar og Suðvesturkjördæmis fær sérstaka mánaðargreiðslu að fjárhæð 134 þús. kr. í húsnæðis- og dvalarkostnað. Ef slíkur þingmaður heldur heimili einnig á höfuðborgarsvæðinu er heimilt að greiða honum 40% álag skv. 2. gr. reglna um þingfararkostnað.
- h) Greiðsla þingfararkostnaðar skv. 6. og 7. gr. laganna er ekki skattskyld samkvæmt 17. gr. laga um þingfararkostnað.
- i) Auk þessa eiga þingmenn rétt á endurgreiðslu útlagðs kostnaðar vegna fundahalda, ráðstefna erlendis, bóka og blaða, ritfanga, síma, móttöku gesta, framlaga og styrkja til stjórnmalaflokka og sérfræðiaðstoðar vegna kynningarefnis, „svo og [ýmsan kostnað] við vinnuástöðu á heimili eða starfsstöð þingmanns“ sbr. 8. gr. starfsreglna um þingfararkostnað.

Það má því segja að launamál íslenskra þingmanna séu nokkuð margbrotin og upplýsingar um þau óaðgengilegar.¹⁵ Ísland er ekki einsdæmi að þessu leyti en nágrennalöndin hafa reynt að einfalda kjörin og gera þau gagnsærri á síðari árum.

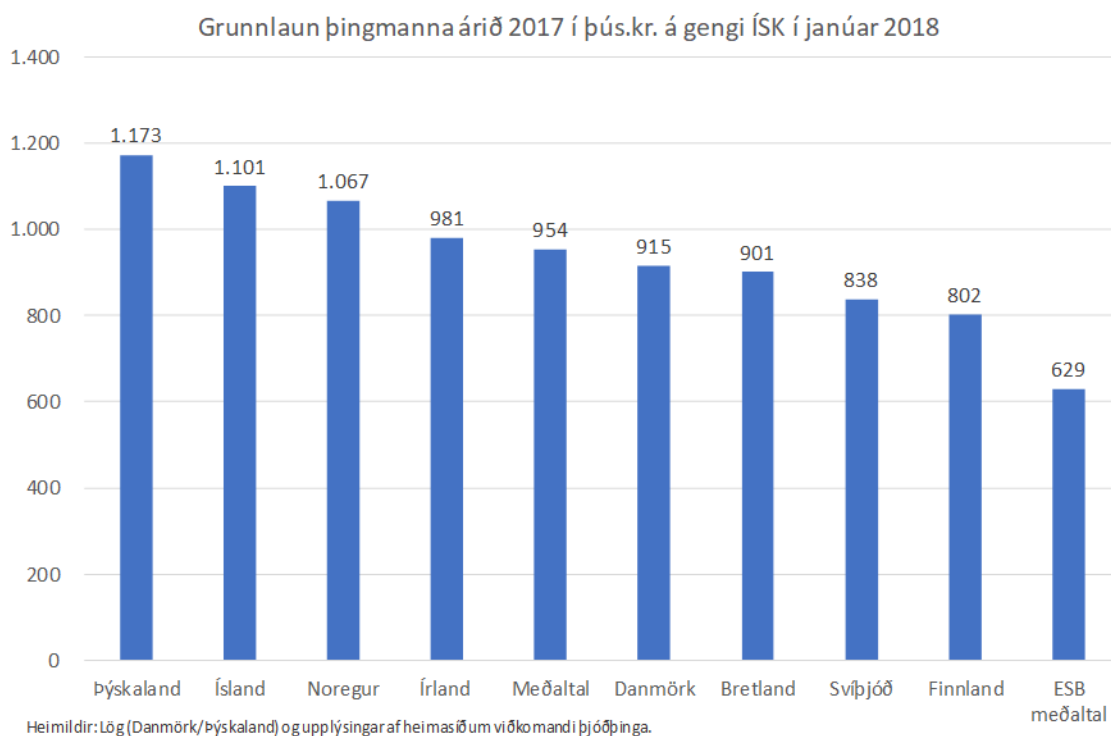
Laun þingmanna í samanburðarlöndunum eru ýmist ákveðin með lögum eða ákvörðunarvaldið falið nefndum sem starfa á grundvelli lagafyrirmæla. Misjafnt er hvort launabreytingar eru bornar undir þjóðþingið til staðfestingar (t.d. Þýskaland og Noregur) eða hvort annar aðili ákveður þær. Í löggjöf er jafnan kveðið á um tímasetningar endurskoðunar, sem er í öllum tilvikum árlega, og oft einnig mælikvarða sem notast skal við þegar ráðist er í endurskoðun.

Fjárhæð grunnlauna þingmanna er mjög mismunandi á milli landa. Í samanburðarrannsókn EUROSTAT, sem byggist á gögnum frá árinu 2010, kom fram að meðallaun þingmanna í Evrópu voru um 60 þúsund evrur á ári. Það jafngildir um 625 þús. kr. mánaðarlaunum miðað við gengi evru í janúar 2018 en þau voru talsvert hærri í krónum árið 2010. Í sömu rannsókn kom fram að þingmannalaun voru að meðaltali 2,5-föld meðallaun í viðkomandi landi.

Rétt er að geta þess að samanburður launafjárhæða á milli landa er einnig háður þeim takmörkunum að ýmis önnur réttindi, svo sem kostnaðargreiðslur, biðlaun og eftirlaun eru nokkuð mismunandi á milli landa. Ekki er ráðrúm til að gera þeim greiðslum öllum skil hér en yfirlit um mánaðargreiðslur til þjóðkjörinna fulltrúa veitir þó ákveðna vísbendingu:

¹⁴ Þessar föstu greiðslur námu um 175 þús. kr. allt til ársloka 2016 þegar þær voru lækkaðar í 70 þús. kr. samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar og í tilefni af úrskurði kjararáðs sem þá var nýfallinn.

¹⁵ Í hluta II er að finna yfirlit með ýmsum dæmum um laun og launasamsetningu íslenskra þingmanna.



Hér á eftir verður greint frá helstu atriðum í lögum nágrannalandanna sem snerta launaákvarðanir þingmanna.

Danmörk

Stjórnarskrá Danmerkur kveður á um það í 58. gr. að laun þingmanna skuli ákveðin í kosningalögum.¹⁶ Í 108. gr. kosningalaganna er kveðið á um launamál þingmanna. Fram til ársins 2017 var þar ákveðið að grunnlaun þingmanna væru í samræmi við tiltekinn launaflokk opinberra starfsmanna (flokk 51) en því hefur nú verið breytt. Samkvæmt nýju fyrirkomulagi eru laun þingmanna ákveðin sem föst ársfjárhæð og miðuð við grunn þegar lögum var breytt hinn 31. mars 2017 (DKK 638.351). Forseti þings fær 25% álag á þingmannakaup.

Launum er breytt einu sinni á ári, í apríl. Fyrir lagabreytingarnar 2017 tóku laun þingmanna breytingum í samræmi við hækkunir í tilteknum launaflokkum (37–39) en nú eru hinar árlegu launabreytingar þingmanna ákveðnar með sama hætti og greinir í lögum um ráðherra, þ.e. í samræmi við meðaltal launabreytinga ríkisstarfsmanna og starfsmanna sveitarfélaga á undanliðnu ári.

Kveðið er á um *fasta kostnaðargreiðslu* að fjárhæð DKK 60.984 á ári fyrir almenna þingmenn sem undanþegin er skattskyldu. Því getur þingmaður ekki dregið útgjöld vegna starfa sinna frá skattskyldum launum. Þingmönnum utan Sjálands er útvegað húsnæði í Kaupmannahöfn eða útlagður kostnaður greiddur vegna gistingar á meðan þingfundir standa.

¹⁶ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=180149#id06f2f4a1-3cbc-4949-a754-3bd5860e7e89>
http://www.thedanishparliament.dk/Publications/~media/PDF/publikationer/English/The%20Parliamentary%20System%20of%20Denmark_2009.ashx

Þingmenn sem halda tvöfalt heimili fá fasta kostnaðargreiðslu. Kostnaðargreiðslur *uppfærast árlega* samkvæmt vísitölu neysluverðs.

Noregur

Ný lög frá 2017 kveða á um laun þingmanna og önnur kjör en 65. gr. norsku stjórnarskrárinnar kveður á um að launum þingmanna og greiðslu ferðarkostnaðar skuli skipað með lögum.¹⁷

Samkvæmt lögnum ákveður norska stórþingið árslaun þingmanna, forsætisráðherra og annarra ráðherra eftir tillögu launanefndar. Sú nefnd hefur nokkurt frjálstræði um störf sín. Launanefndin byggir ákvörðun sína á launaþróun síðasta árs.¹⁸

Lögin kveða á um að forseti þingsins sé með sömu laun og forsætisráðherra, fyrsti vararforseti fær 14% álag og aðrir vararforsetar 7% álag á þingmannalaun sín.

Svíþjóð

Kveðið er á um launamál þingmanna í lögum frá 2016 er tóku gildi í ársbyrjun 2017.¹⁹ Sérstök þriggja manna nefnd utan þings ákveður launakjör þingmanna. Hún er skipuð af forsetum þingsins. Ákvörðun nefndarinnar er endanleg og tilkynnt þinginu. Þingið hefur ekki aðkomu að öðru leyti.

Fram kemur í ákvörðunum nefndarinnar að grunnur hafi verið lagður að launasetningu þingmanna með ákvörðunum þingsins sjálfs árin 1994 og 1999 og þá með samanburði við sveitarstjórnarstigið og laun þingmanna á alþjóðavettvangi. Venja hefur skapast um árlega endurskoðun að hausti til en hún er ekki lögákveðin. Í síðustu ákvörðun nefndarinnar kemur fram að aflað hafi verið gagna um launaþróun á undanliðnu ári. Ákvarðanir nefndarinnar síðustu 10 árin hafa falið sér 2–3% launahækkunir á ári.

Laun almennra þingmanna eru 65.400 SEK á mánuði eða 837 þús. kr. Forseti þingsins fær 168.000 SEK á mánuði og forsætisráðherra sömuleiðis (um 2,15 m.kr.). Vararforsetar fá 30% álag á þingfararkaup. Formenn og varaformenn nefnda fá 15–20% álag á þingfararkaup.

Finnland

Samkvæmt 1. gr. laga um þingfararkaup (s. lag om riksdagsmannaarvode) skal þriggja manna nefnd (formaður og tveir nefndarmenn) skipuð af forsetum þingsins til fjögurra ára í senn til að ákveða launakjör þingmanna. Einnig fá þingmenn greiddan starfskostnað sem nemur hlutfalli af grunnlaunum tilgreinds launaflokks ríkisstarfsmanna. Þingmenn frá Helsinki fá 30% en aðrir þingmenn skv. reglum um fjarlægð heimilis í kjördæminu frá þingstað.

¹⁷ Lov om godtgjørelse for stortingsrepresentanter (stortingsgodtgjørelsesloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-20-106>.

¹⁸ Segir m.a. í síðustu tillögum nefndarinnar til þingsins (frá 2017): „Lønnskommisjonen har i tidligere år beregnet økningen i godtgjørelsen på bakgrunn av resultatene av lønnsoppgjørene. Kommisjonen har i tidligere innstillinger påpekt at den er usikker på langtidsvirkningen av en slik praksis, og at denne ikke nødvendigvis vil fange opp den alminnelige lønnsutvikling på bakgrunn av lønnsglidning og andre faktorer utenfor fellesoppjøret.“

¹⁹ Lag (2016:1108) om ersättning till riksdagens ledamöter.

Forsetar þingsins geta sett nefndinni nánari starfsreglur. Hvorki þingmenn né starfsmenn þingsins geta átt sæti í nefndinni. Formaður kallar nefndina saman og getur hún einungis tekið ákvörðun þegar hún er fullskipuð. Ákvörðun nefndarinnar er endanleg og þarf ekki að bera hana undir þingið til samþykktar eða synjunar og jafnframt getur þingið ekki afturkallað eða ógilt ákvörðun nefndarinnar.

Bretland

Endurskoðun á launakerfi þingmanna stóð yfir á árunum 2010–2014. Launafjárhæð þingmanna er ákveðin með lögum eftir stefnumarkandi ákvörðun þar um 2015 (74.000 pund). Launin uppfærast árlega í apríl. Dregið var úr kostnaðargreiðslum eftir endurskoðun á launakerfinu, grunnlaun hækkuð og gagnsæi aukið til muna.

Sérstök stofnun sér um uppfærslur kjaranna og stuðst er við breytingar á launum í opinbera geiranum. Allar kostnaðargreiðslur til þingmanna eru aðgengilegar almenningi með einfaldri uppflettingu á netinu.²⁰

Dýskaland

Laun eru ákveðin í lögum um þingmenn. Lögin vísa til launaflokks er gildi um dómara æðstu dómstóla (R6) í júlí 2014 (9.589,49 evrur á mánuði fyrir árið 2017 og þingmenn hafa ekki alveg haldið í við það). Launafjárhæðin er tilgreind í lögum og laun eru uppfærð 1. júlí ár hvert.

Uppfærslan er miðuð við launavísitölu samkvæmt lögum (4. mgr. 11. gr. þingmannalaga).²¹ Hækkunin er borin undir þingið til samþykktar en þegar þetta er ritað er í vinnslu frumvarp um breytingu á því í þá veru að hækkunir verði sjálfvirkar og án aðkomu þingsins.

4.2 Ráðherrar

Kjör ráðherra á Íslandi eru ákveðin þannig að kjararáð tekur ákvörðun um „laun og starfskjör“ þeirra. Ráðið hefur tekið ákvarðanir um ein heildarlaun, annars vegar fyrir forsætisráðherra og hins vegar sömu laun fyrir alla aðra ráðherra.

Kjararáð tekur þó ekki ákvörðun um öll kjör ráðherra. Í lögum um þingfararkaup er kveðið á um að ráðherra eigi rétt á greiðslum í samræmi við lögin, þó með nokkrum afbrigðum. Þannig á ráðherra ekki rétt á ferðakostnaði vegna ferðalaga innan lands skv. 7. gr. laganna eða kostnaði samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna. Í reglugerð um bifreiðamál ríkisins nr. 1281/2014 er svo kveðið á um að ríkið leggi ráðherrum til bifreið til afnota vegna starfa sinna auk bílstjóra sem gegnir hlutverki öryggisvarðar.

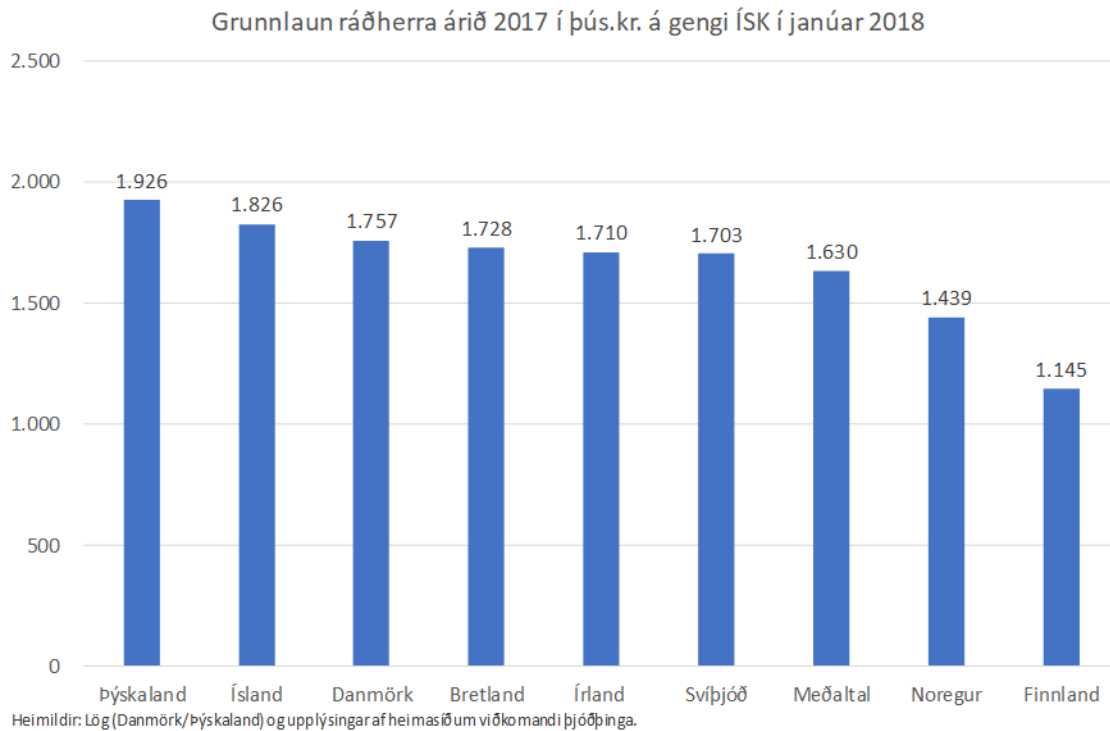
Í samanburðarlöndunum gilda yfirleitt sérlög um laun ráðherra. Forseti þings er gjarnan með svipuð eða sömu laun og ráðherra. Forsætisráðherra er jafnan með hærri laun en aðrir

²⁰ Sjá: <http://www.theipsa.org.uk/mp-costs/interactive-map>

²¹ Í enskri þýðingu segir: „The basis shall be the development of the index of nominal earnings computed by the Federal Statistical Office, which the President of the Federal Statistical Office shall transmit to the President of the Bundestag by 31 March of each year.“

ráðherrar og í sumum löndum er hlutfallið þar á milli fastsett (t.d. Þýskaland og Danmörk). Í Danmörku eru utanríkis- og fjármálaráðherrar með 10% hærri laun en aðrir ráðherrar.

Til samanburðar má einnig skoða launafjárhæðir ráðherra vegna ársins 2017:



Danmörk

Sérlög gilda um launakjör og eftirlaun ráðherra, miðuð við grunn 31. mars 2017 (DKK 1.248.386). Uppfærsla fer fram í apríl hvert ár.

Forsætisráðherra fær 125% af almennum ráðherralaunum og utanríkis- og fjármálaráðherrar 110%. Forsætisráðherra er með rúm tvöföld laun þingmanns. Laun breytast samkvæmt þróun á launum opinberra starfsmanna (d. offentlige arbejdsmarked) sem fjármálaráðherra tilkynnir um. Ráðherra hefur sett reglugerð um viðmiðunarvísitölu (meðaltal ILON 22/ILON 32).

Finnland

Laun ráðherra eru tengd við laun þingmanna. Ráðherrar fá það sama og varaforsetar þings (að frádregnum 5% skv. tímabundnu ákvæði). Forsætisráðherra fær það sama og forseti þings (að frádregnum 5% skv. tímabundnu ákvæði). Þingmaður sem verður ráðherra tekur hálf laun sem þingmaður.

Þýskaland

Laun eru ákveðin í lögum (þ. Bundesministergetz). Þau eru hlutfall af tilteknum launaflokki opinberra starfsmanna (þ. Besoldungsgruppe B11 fyrir borgarstjóra stærri borga) þannig að ráðherra fær B11+1/3 en kanslari B11+2/3.

4.3 Dómarar

Forræði á launamálum dómara er viðkvæmur snertiflötur við aðra þætti ríkisvaldsins á sama hátt og vald til að skipa þá. Sjálfstæði dómstóla er grundvallaratriði í réttarríki og kjör þeirra þurfa að vera nægjanlega góð til að tryggja að þeir verði ekki öðrum háðir.

Kjararáð hefur ákveðið kjör dómara á Íslandi og í hluta II er að finna yfirlit um ákvarðanir dómara launa. Á því sést að grunnlaun dómara hafa fylgt almennri launaþróun en tíðar breytingar hafa verið gerðar á svokölluðum einingum vegna mismunandi álags á dómstólum. Hefur í úrskurðum verið vísað til málafjölda, flækjustígs ágreiningsefna í kjölfar bankahrunsins o.fl. Þegar einingar hæstaréttardómara voru flestar voru þær 73 talsins en fæstar 18 (hver eining er nú um 10.000 kr. á mánuði). Þetta fyrirkomulag vekur spurningar, einkum hvort æskilegt sé að laun dómara séu svo háð tilviksbundnum ákvörðunum og einnig hvort ekki sé eðlilegt að bregðast við miklu álagi á dómstóla með því að fjölga dómurum frekar eða draga úr fjölda mála með öðrum aðferðum.

Ákvarðanir um laun dómara eru með ýmsum hætti í ríkjum Evrópu.

Algengasta afbrigðið er að laun dómara séu ákveðin með lögum.²² Í þeim tilvikum er stundum kveðið á um að óheimilt sé að skerða laun dómara. Í öðrum löndum er launaákvörðun dómara í höndum framkvæmdavaldsins (t.d. Frakkland, Malta og Bretland) eftir mismunandi nákvæmum aðdraganda og skýrslugerð um launaþróun. Í þriðja lagi eru laun dómara einfaldlega umsamin í nokkrum löndum. Svo er til dæmis um ákvörðun dómara launa í Danmörku (grunnlaun ákveðin í samningum dómsmálaráðherra og stéttarfélags, en viðbótargreiðslur í samningi dómstólasýslunnar og dómarafélagsins).

Í Svíþjóð fer dómstólasýslan með ráðstöfun fjármuna á sviðinu. Hún ákveður grunnlaun dómara á fyrsta og öðru dómstigi en dómara semja að öðru leyti um laun sín. Sérreglur gilda um laun dómara Hæstaréttar Svíþjóðar sem hafa allir sömu laun að undanskildum forseta réttarins. Laun Hæstaréttardómara í Noregi eru ákveðin á Stórþinginu eftir tillögu forsætisnefndar þingsins. Norska innanríkisráðuneytið (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD) ákveður laun dómara á fyrsta og öðru dómstigi. Norska dómstólasýslan upplýsti starfshópin um að engar samningaviðræður fari fram af því tilefni, hvorki við hana né dómarafélag Noregs.

Finnskum dómurum á fyrsta og öðru dómstigi er raðað í launatöflu þegar þeir taka við embætti. Þeir fá svo launahækkanir eftir 2, 5, 10, 16 og 22 ára starfsaldur. Fjárhæðir launa ráðast af kjarasamningum opinberra starfsmanna sem dómsmálaráðuneytið gerir við sérstaka samninganefnd (JUKO). Samningurinn er háður samþykki fjármálaráðuneytisins.

Dómsforsetar og dómara á efstu dómstigum taka hins vegar laun eftir sérstökum lögum. Fjármálaráðuneytið ákveður laun þeirra.

²² Dæmi um það eru Austurríki, Belgía, Kýpur, Króatía, Tékkland, Eistland, Þýskaland, Grikkland, Ungverjaland, Ítalía Lettland, Litháen, Lúxemborg, Noregur, Holland, Portúgal, Rúmenía, Slóvakía og Slóvenía. Yfirlit byggt á ritinu *Regulating Judicial Activity in Europe: A Guidebook to Working Practices of the Supreme Courts* (Edward Elger Publishing 2014).

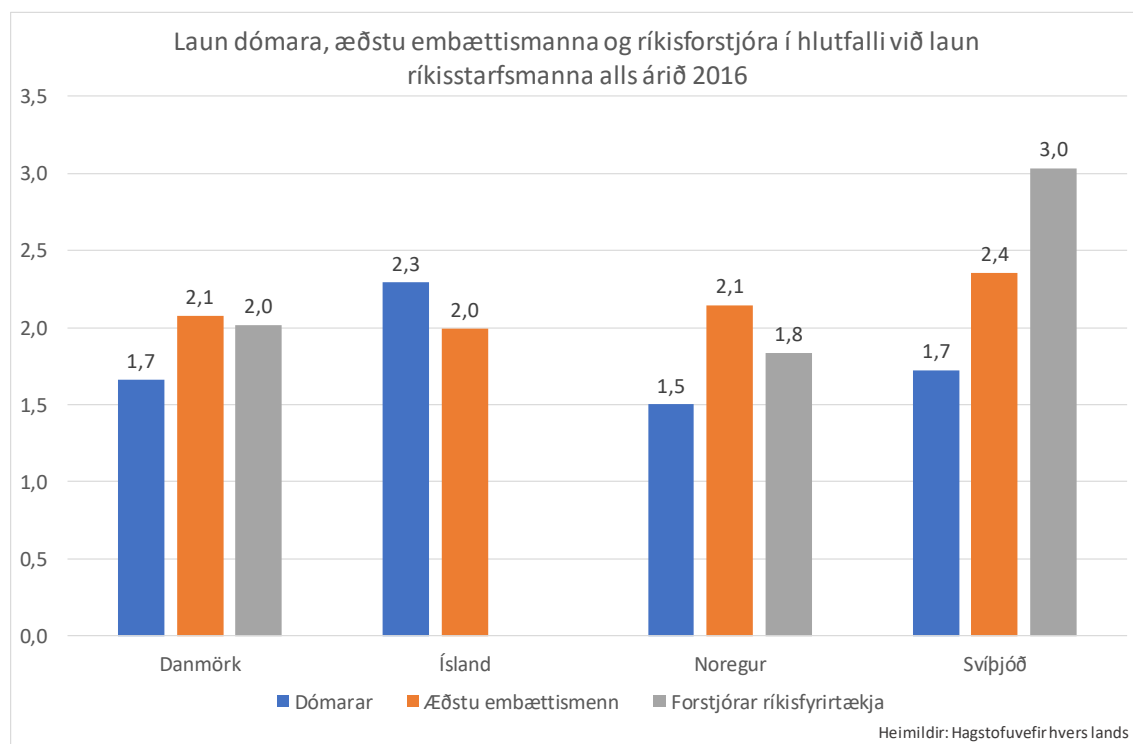
4.4 Aðrir embættismenn

Kjararáð ákveður laun lítils hluta íslenskra embættismanna eftir þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 130/2016. Samkvæmt 1. gr. laganna heyra undir ráðið ráðuneytisstjórar, sendiherrar, saksóknari, og þeir tveir skrifstofustjórar sem fara með fyrirvar fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, forsetaritari, seðlabankastjóri, aðstoðarseðlabankastjóri, ríkissáttasemjari og þeir nefndarmenn fjögurra úrskurðarnefnda sem eru í fullu starfi.

Áður tóku allir skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu, forstöðumenn ríkisstofnana og framkvæmdastjórar félaga í eigu ríkisins laun samkvæmt ákvörðunum ráðsins, sbr. 1. mgr. 1. gr. eldri laga um kjararáð nr. 47/2006.

Eftir þessa breytingu taka kjör skrifstofustjóra í Stjórnarráðinu mið af kjarasamningum á hefðbundinn hátt. Laun forstöðumanna ríkisstofnana eru ákvörðuð af sérstakri starfseiningu á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra eða stjórn stofnunar á grundvelli tiltekinna forsendna. Ákvörðun um laun framkvæmdastjóra félaga, einkaréttarlegs eðlis í eigu ríkisins, er í höndum stjórnna þeirra.

Á eftirfarandi mynd er að finna yfirlit yfir meðallaun æðstu embættismanna á Norðurlöndunum utan Finnlands árið 2016. Þar sést að í Noregi og Danmörku eru meðallaunin rúmlega 1,4 m. kr. en á Íslandi 1,14 m. kr. Æðstu embættismenn í Svíþjóð reka svo lestina með 930 þús. kr. á mánuði að meðaltali. Ísland er jafnframt eina landið þar sem dómáraman eru betur launaðir en æðstu embættismenn. Laun æðstu embættismanna eru tvöföld laun ríkisstarfsmanna á Íslandi en sama hlutfall er 2,1 í Danmörku og Noregi og 2,4 í Svíþjóð.



Danmörk

Æðstu embættismenn í ráðuneytum eru ráðuneytisstjórar (d. departementschef) en þar á eftir koma æðra og lægra settir skrifstofustjórar (d. afdelingschef og kontorchef). Þessir embættismenn njóta samningsfrelsis. Til dæmis semur lög- og hagfræðingafélag Danmerkur (d. DJØF – Danmarks Jurist- og Økonomforbund) um grunnlaun meðlima sinna samkvæmt fyrirframákveðnum launaflokkum.²³ Viðsemjandinn er fjármálaráðuneytið. Við grunnlaunin bætast greiðslur sem ráðast meðal annars af hæfni og verksviði starfsmanns.²⁴

Þessir starfsmenn njóta stöðu sem embættismenn í dönskum starfsmannarétti (d. tjenestemænd). Þeim verður almennt ekki sagt upp nema vegna aldurs eða niðurfellingar stöðunnar og þeir hafa ekki verkfallsrétt.

Noregur

Æðstu embættismenn ráðuneyta í Noregi eru ráðuneytisstjórar (n. departementsråd), en pólitísk yfirstjórn er í höndum nokkurs konar vararáðherra (n. statssekretær). Þar á eftir koma deildarstjórar (n. ekspedisjonssjef) og skrifstofustjórar (n. avdelingsdirektør). Um ráðuneytisstjóra og deildarstjóra fer samkvæmt launakerfi æðstu embættismanna (n. statens lederlønnssystem) en skrifstofustjórar njóta samningsréttar.

Launakerfi æðstu embættismanna nær til um það bil 300 einstaklinga, en ásamt æðstu embættismönnum ráðuneyta heyra t.d. stjórnendur stærri stofnana og lögreglustjórar undir það. Kerfið gerir ráð fyrir því að hver starfsmaður geri samning og er þar tekið mið af hæfni hans og þeim markmiðum sem ætlast er til að hann nái í starfi.²⁵

Svíþjóð

Í Svíþjóð eru æðstu embættismenn pólitískt skipaðir (s. statssekretare) líkt og í Noregi en hlutverk þeirra er nær ráðuneytisstjórum. Ríkisstjórnin ákveður laun þeirra, yfirleitt jafnhá, og uppfærast þau einu sinni á ári. Æðstu ópólitísku embættismennirnir eru deildarstjórar (s. rättschef og expeditionschef) sem bera ábyrgð á því að farið sé að lögum í starfsemi ráðuneytisins en stundum gegnir sami einstaklingurinn báðum stöðunum. Undir deildarstjórum eru herra og lægra settir skrifstofustjórar (s. avdelningschef og departementsråd).

Laun embættismanna í Svíþjóð eru almennt ákveðin af ríkisstjórninni sjálfri, meðal annars með hliðsjón af tilteknum markmiðum, kröfum sem gerðar eru til starfsmanns og hæfni hans. Sérstakur ráðgjafahópur fer yfir þessa þætti og leggur tillögu fyrir ríkisstjórnina.²⁶

²³ Sjá hér: <https://www.djoef.dk/r-aa-dgivning/l-oe-n/l-oe-nsammens-ae-ting/benefits-og-l-oe-n/din-l-oe-n-som-offentlig-chef.aspx#IStatkommuneogregion>

²⁴ Sjá t.d.: <http://pav.perst.dk/Publikation/Arbejdstidsregler%20mv/Tjenestemaend.aspx>

²⁵ Sjá nánar um launakerfið á vef norsku ríkisstjórnarinnar: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/ny-side/id2567948/sec1>

²⁶ <http://www.ruv.is/frett/laun-thingmanna-og-empaettismanna-a-nordurlondum>

5. Launasetning

Þegar litið er til svokallaðrar launasetningar, þ.e. hvernig starfsgreinar raðast í launastiga, er í fyrsta lagi eðlilegt að meta störf með tilliti til ýmissa hlutlægra þátta, svo sem menntunar, mannaforráða, ábyrgðar, umfangs verkefna, viðveru og álags. Í öðru lagi má horfa til samkeppnissjónarmiða, þ.e. að laun hjá ríkinu séu ekki svo miklu lægri en á einkamarkaði að ekki fái nægjanlega hæfir einstaklingar til að gegna þeim. Að síðustu eru ýmsir huglægir þættir óhjákvæmilegir þegar kemur að því að meta svo sérstæð og óvenjuleg störf eins og störf þjóðkjörinna manna og dómara eru. Í því sambandi hlýtur að þurfa að horfa til, auk alls framangreinds, mikilvægis fyrir samfélagið og að jafnræði gildi á milli hinna þriggja greina ríkisvaldsins.

Þegar allt kemur til alls er svo margt ólíkt með þeim starfsgreinum sem eiga nú undir úrskurðarvald kjararáðs og hinum almenna vinnumarkaði að allur samanburður er erfiður. Bæði eru störfin yfirleitt eðlisólík svo og starfsöryggi og ýmis réttindi sem um er að tefla. Störf þjóðkjörinna fulltrúa eiga sér varla nokkra hliðstæðu á almennum vinnumarkaði. Það virðist því rökréttara að horfa á hlutföll á milli þessara starfsgreina innbyrðis og í alþjóðlegu samhengi þegar metið er hvernig tekist hefur til með launasetningu.

Starfshópurinn hefur einnig skoðað laun æðstu embættismanna og dómara í nágrannalöndunum í þessu samhengi, bæði til að bera saman fjárhæð launa og hlutföll á milli einstakra starfsgreina.

Mánaðarlaun kjörinna fulltrúa á Norðurlöndum, Bretlandi, Írlandi og Þýskalandi. Þúsundir ísl.kr. á gengi ÍSK í janúar 2018

	Þingmenn	Ráðherra	Forsætisráðherra
Danmörk	915	1.757	2.197
Finnland	802	1.145	1.373
Noregur	1.067	1.439	1.772
Svíþjóð	838	1.703	2.152
Bretland	901	1.728	1.821
Írland	981	1.710	2.015
Þýskaland	1.173	1.926	2.367
<i>Meðaltal</i>	<i>954</i>	<i>1.630</i>	<i>1.957</i>
ESB meðaltal	629		
Ísland	1.101	1.826	2.022

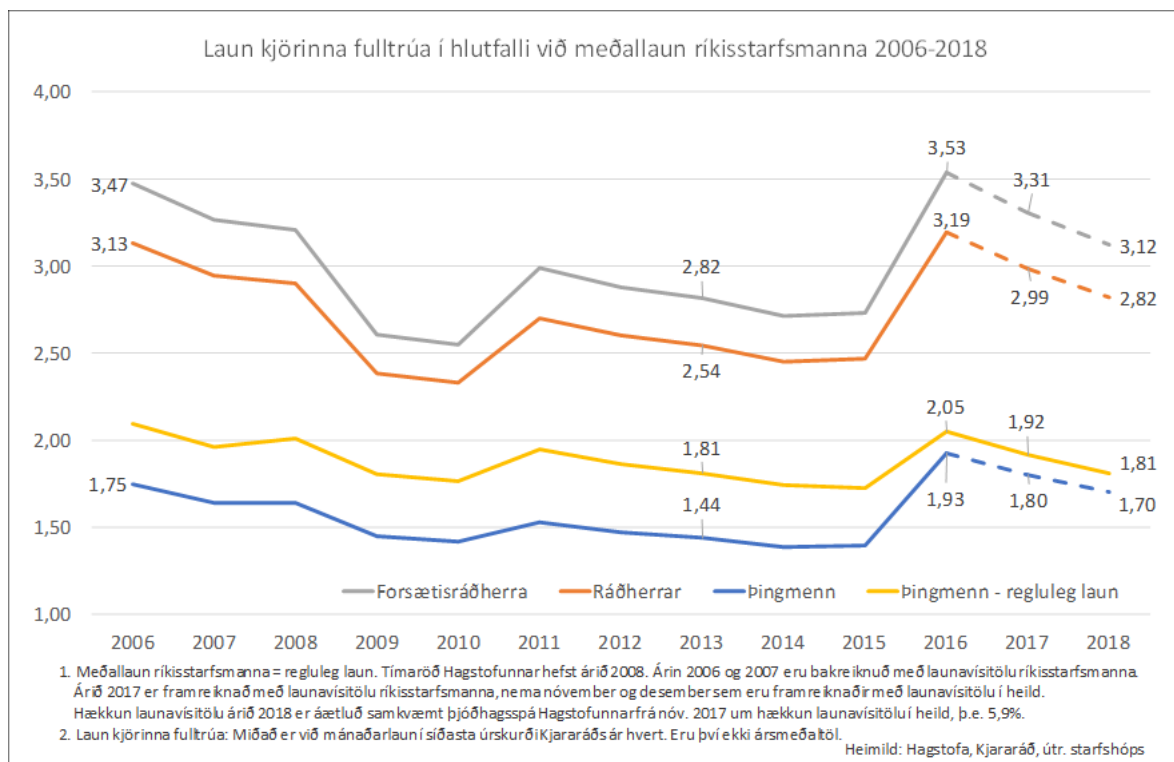
Heimildir: Þjóðþing viðkomandi landa, útreikningar starfshóps.

Launastig er mismunandi í samanburðarlöndunum og því þarf að skoða laun æðstu embættismanna og þjóðkjörinna fulltrúa í samhengi við það sem almennt tíðkast í landinu. Þegar laun þessara starfsgreina eru borin saman við laun ríkisstarfsmanna á Norðurlöndunum kemur í ljós eftirfarandi mynd um hlutföllin þar á milli:

Laun 2016 sem margfeldi af reglulegum launum ríkisstarfsmanna	Þingmenn	Ráðherrar
Danmörk	1,3	2,5
Finnland	1,7	2,4
Noregur	1,6	2,2
Svíþjóð	2,1	4,2
Ísland	1,9	3,2

Íslenskir þingmenn virðast þannig miðað við árið 2016 taka laun sem eru yfir meðallagi miðað við hlutföll gagnvart öðrum ríkisstarfsmönnum. Ráðherrar á Íslandi eru fremur hátt launaðir í þessum samanburði.

Hlutföll grunnlauna kjörinna fulltrúa gagnvart meðallaunum ríkisstarfsmanna á Íslandi eru eins og fram kemur á eftirfarandi mynd. Rétt er að taka fram að þegar laun þingmanna eru sýnd er bæði tekið mið af reglulegum launum þeirra, þ.e. að meðtöldum föstum starfs- og ferðakostnaði, og án þeirra greiðslna (þingfararkaup).

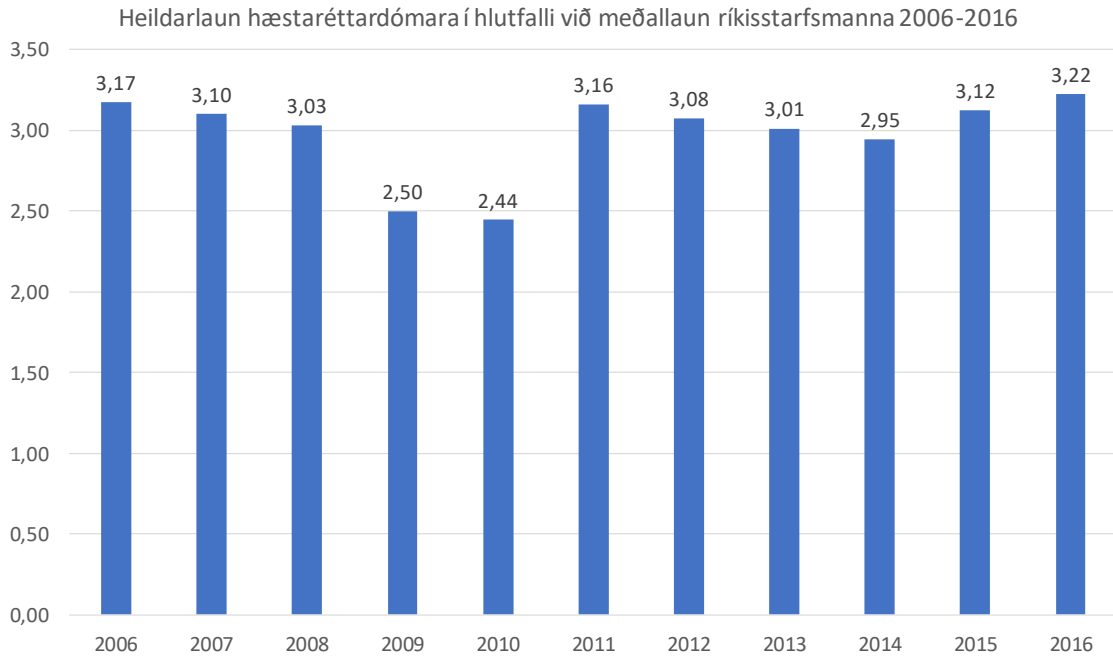


Að því er varðar launakjör dómara liggja ekki fyrir fyllilega sambærilegar upplýsingar til að skoða hlutföll og stærðir gagnvart öðrum þjóðum. Þó koma fram í skýrslu Evrópuráðsins frá 2016 upplýsingar um hlutfall á milli launa hæstaréttardómara og meðallauna í viðkomandi landi.²⁷ Erfitt er að gera alþjóðlegan samanburð á launum dómara sökum þess hve réttarkerfin eru ólík. Kjör hæstaréttardómara ættu þó að vera samanburðarhæf á milli landa.

²⁷ Umrædda skýrsla er að finna hér (samanburður á bls. 20):

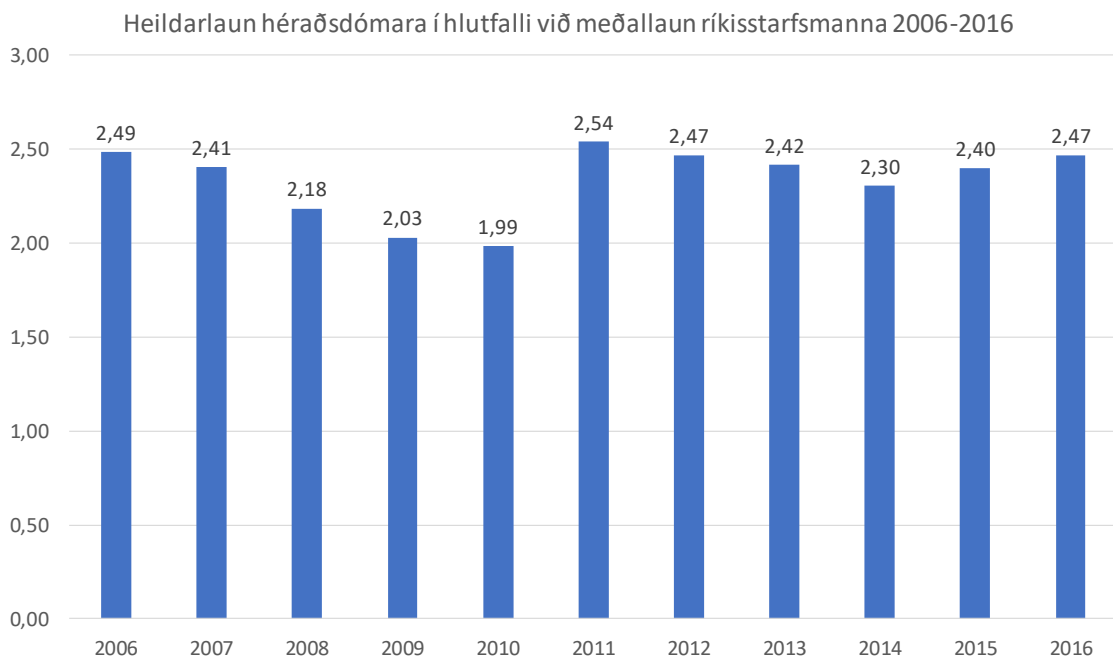
https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20Overview%20-%20EN%20web.pdf

Þegar litið er til Norðurlandanna kemur fram að laun hæstaréttardómara, miðað við tölur frá árinu 2014, eru í eftirfarandi hlutföllum samanborið við meðallaun í viðkomandi landi: Danmörk 3,7, Finnland og Noregur 3,3, Svíþjóð 3,2. Á Íslandi var sama hlutfall árið 2014 3,0 og árið 2015 3,2. Nýrri upplýsingar liggja ekki fyrir.



1. Meðallaun ríkisstarfsmanna = regluleg laun. Tímaróð Hagstofunnar hefst árið 2008. Árin 2006 og 2007 eru bakreiknuð með launavísitölu ríkisstarfsmanna.
2. Laun dómara: Miðað er við mánaðarlaun með einingum í síðasta úrskurði Kjararáðs ár hvert. Er því ekki ársmeðaltal.

Heimildir: Hagstofa, Kjararáð, útr. starfshóps



1. Meðallaun ríkisstarfsmanna = regluleg laun. Tímaróð Hagstofunnar hefst árið 2008. Árin 2006 og 2007 eru bakreiknuð með launavísitölu ríkisstarfsmanna.
2. Laun dómara: Miðað er við mánaðarlaun með einingum í síðasta úrskurði Kjararáðs ár hvert. Er því ekki ársmeðaltal.

Heimildir: Hagstofa, Kjararáð, útr. starfshóps

Starfshópurinn sér sem fyrr segir ekki augljóst tilefni til að hrófla við þeirri launasetningu sem birst hefur í ákvörðunum Kjaradóms og síðar kjararáðs. Hún byggir á hugmyndafræði sem á sér samsvörun í nágrannalöndunum þótt útfærslu- og blæbrigðamunur sé þar á.

6. Löggjafinn, dómstólar og kjararáð

Eins og vikið verður að hér á eftir hefur löggjafinn skorist ítrekað í leikinn þegar ákvarðanir Kjaradóms og síðar kjararáðs hafa valdið ólgu. Hafa þá vaknað spurningar um heimildir til að breyta ákvörðunum kjararáðs, bæði afturvirkir og til framtíðar.

Í dómi héraðsdóms frá 19. desember 2006 í máli nr. E-1939/2006, sem varðar launalækkun dómara skv. lögum nr. 2/2006, um breytingu á lögum nr. 120/1992, um Kjaradóm og kjaranefnd, segir m.a. í niðurstöðu dómsins að á því leiki ekki vafi að löggjafinn hafi til þess ríkan rétt að standa vörð um þau stjórnfélagslegu markmið á sviði efnahagsmála sem ríkisstjórn og meirihluti Alþingis telur brýn á hverjum tíma.

Heimildir löggjafans í þessum efnum eru hins vegar ekki takmarkalaugar. Hefur Hæstiréttur lagt til grundvallar að jafnvel löggjöf sem að þessu leyti er rökstudd með vísan til efnahagslegrar nauðsynjar verði að fullnægja grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. til hliðsjónar Hrd. 1992, bls. 1962 (BHMR-málið) og Hrd. 2002, bls. 3686. Í fyrri dóminum taldi Hæstiréttur að bráðabirgðalög sem byggðust á efnahagslegum forsendum tengdum stöðugleika á vinnumarkaði stæðust ekki jafnræðisreglur stjórnarskrár. Í hinum síðari var, af hálfu Hæstaréttar, sem skipaður var sjö dómurum, lagt efnislegt mat á þau efnahagslegu rök sem lágu til grundvallar lagasetningu sem bannaði verkföll sjómanna á árinu 2001. Var meðal annars talið að röksemdir fyrir lagasetningunni væru nægjanlega „haldgóðar“ til að réttlæta skerðingu á grundvallarréttindum.

Af þessu má ráða að löggjafinn getur gripið inn í launaákvarðanir með lagasetningu en heimildir hans eru ekki takmarkalaugar og verða að fullnægja grundvallarreglum stjórnarskrárinnar, sbr. framangreinda dóma og þau sjónarmið sem nánar eru rakin í minnisblaði í hluta III.

6.1 Meginatriði núverandi löggjafar

Lög um kjararáð nr. 130/2016 felldu úr gildi lög nr. 47/2006. Með lögnum voru gerðar breytingar á fyrirkomulagi launaákvarðana sem felast í því að fækkað var verulega þeim sem kjararáð ákvarðar laun og önnur starfskjör. Markmið laganna er annars vegar að fjölga þeim aftur sem taka laun samkvæmt samningum á hefðbundinn hátt og hins vegar að þeir sem ekki geta samið um laun á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna hafi meiri aðkomu að málum þegar ákvarðanir eru teknar um laun og starfskjör þeirra en verið hefur.

Með lögnum var ákveðið:

1. Að það verði eingöngu verkefni kjararáðs að ákvarða laun og starfskjör þjóðkjörinna manna, dómara, saksóknara, allra ráðherra, ráðuneytisstjóra, sendiherra og þeirra skrifstofustjóra sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirsvör fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, forsetaritara, seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra og ríkissáttasemjara. Einnig á kjararáð að ákveða laun og

starfskjör nefndarmanna yfirskattanefndar, úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, kæruneftndar útlendingamála og úrskurðarnefndar velferðarmála sem eru í fullu starfi.

2. Að kjör skrifstofustjóra í Stjórnarráði Íslands taki mið af kjarasamningum á hefðbundinn hátt, þ.e. kjarasamningum Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins, og að kjör aðstoðarmanna ráðherra taki mið af kjörum skrifstofustjóra.
3. Að ráðherra eða sérstök starfseining, á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra, ákvarði nánari grunnlaunaflokkun og undirflokkun starfa forstöðumanna ríkisstofnana auk forsendna fyrir greiðslu viðbótarlauna þeirra en hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn ákvarði undirflokkun og viðbótarlaun á grundvelli forsendna sem ráðherra eða einingin setur þar sem Félagi forstöðumanna ríkisstofnana yrði gefinn kostur á að fylgjast með og fjalla fyrir hönd félaga sinna um álitamál sem upp kunna að koma vegna flokkunar starfa og forsendna viðbótarlauna.

Með lögum nr. 95/2017 var þessu hins vegar breytt á þann hátt að ráðherra ákveður nú föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja. Ráðherra ákveður 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 skal sérstaklega gæta samræmis við þau kjör hjá ríkinu sem byggjast á kjarasamningum og skal ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði.

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, komu upp álitamál sem voru þess eðlis að nauðsynlegt þótti að gera breytingar á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, og vörðuðu forsendur launafyrirkomulagsins. Álitamálið snýr að samspili launaákvæðana forstöðumanna og ákvörðunar eftirlauna til þeirra sem nýta sér svokallaða eftirmannsreglu í B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

4. Að ákvörðun kjara framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttarlegs eðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og framkvæmdastjóra félaga sem eru í eigu hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttarlegs eðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins var færð aftur til viðkomandi stjórna þar sem stjórnin semur um laun og starfskjör framkvæmdastjóra á grundvelli starfskjarastefnu félagsins og settrar eigandastefnu ríkisins í félögum.
5. Að ákvörðun kjara biskups, vígslubiskupa, prófesta og presta þjóðkirkjunnar ráðist af samningum innan þjóðkirkjunnar en fari ekki eftir ákvörðun kjararáðs enda náist samkomulag um það fyrirkomulag á milli ríkisins og þjóðkirkjunnar, sbr. samkomulag ríkis og þjóðkirkju frá 1997 og 60. gr. laga nr. 78/1997, um stöðu, stjórn og starfshætti þjóðkirkjunnar, sbr. 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 130/2016.

Lög nr. 130/2016 tóku gildi 1. júlí 2017 en með lögum nr. 37/2017 var ákveðið að ákvörðun grunnlaunaflokks, undirflokks og viðbótarlauna kæmi ekki til framkvæmda fyrr en 1. janúar 2018. Fram að þeim tíma átti kjararáð að ákvarða laun forstöðumanna samkvæmt lögum nr. 47/2006, sbr. 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 130/2016, þ.e. að málum sem við gildistöku laga nr. 130/2016 hafa verið tekin til meðferðar skuli lokið samkvæmt ákvæðum laga nr. 47/2006 en kjararáði þó eftir atvikum heimilt að vísa þessum málum til meðferðar hjá fimm manna kjararáði skv. 2. gr. laga nr. 130/2016. Með lögum nr. 95/2017 var þessu hins vegar breytt á þann hátt að frá og með 1. janúar 2018 skal ráðherra ákveða föst laun fyrir dagvinnu í samræmi við grunnmat starfs viðkomandi forstöðumanns og önnur laun er starfinu fylgja.

Þau mál sem kjararáð lauk á árinu 2017 voru afgreidd samkvæmt ákvæðum laga nr. 47/2006, sbr. 5. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum nr. 130/2016.

Viðmið kjararáðs í gildandi lögum eru eftirfarandi:

- Starfskjör skulu vera „í samræmi við laun í þjóðfélaginu ... skal kjararáð fylgjast með og leggja mat á kjarasamninga og almenna launaþróun“.
- Kjararáði „er þó heimilt að ákveða að laun taki árlega breytingum til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði eða önnur viðmið sem lýsa almennri launaþróun á vinnumarkaði“
- Kjararáð skal „eigi sjaldnar en árlega“ meta hvort tilefni sé til breytinga „og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á launum í þjóðfélaginu“
- Við endurmat „launasetningar einstakra hópa skal kjararáð skilgreina samanburðarhópa“ og birta í úrskuði sínum tölulegar upplýsingar um laun og launaþróun þeirra.

Kjararáð hefur því tvíþætt hlutverk. Annars vegar launasetningu sem felur í sér ákvörðun um hvar starfi skuli raðað í stigann. Segja má að þau störf sem falla undir kjararáð séu flest mjög sérhæfð og ólík öðrum. Er því eðli máls samkvæmt erfitt að finna hlutlægan mælikvarða á launasetningu með samanburði við aðrar starfsgreinar. Þess ber þó að geta að Kjaradómur tók á árinu 2003 nokkuð stefnumarkandi ákvarðanir, sem stuðst hefur verið við síðan, um sambærileika starfa og hlutföll á milli launa þeirra sem undir Kjaradóm heyrðu á sínum tíma.

Hins vegar hefur kjararáð með höndum ákvörðun um launaþróun, sem á að vera mun einfaldari ef skýr viðmið eru valin.

6.2 Lög um kjararáð og breytingar á þeim, tímabilið 2006–2016

Til kjararáðs var stofnað með lögum nr. 47/2006. Fram kemur í lögskýringargögnum að upphaflega (frá árinu 1962) hafi það verið hlutverk Kjaradóms að ákveða kjör ráðherra og hæstaréttardómara. Í tímans rás fjölgaði starfsgreinum ríkisstarfsmanna sem heyrðu undir Kjaradóm en með setningu laga um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992 var stefnt að því að fækka þeim sem Kjaradómur skyldi ákveða kjör. Um leið var settur á fót nýr úrskurðaraðili, kjaranefnd, til að ákveða kjör forstöðumanna helstu stofnana og fyrirtækja ríkisins auk tiltekinna embættismanna, sem ekki höfðu eða vildu hafa samningsrétt.

Þessi tvískipting lögbundins úrskurðaraðila hélst þar til lög um kjararáð nr. 47/2006 tóku gildi. Deilur höfðu orðið um úrskurð Kjaradóms frá árinu 2005 og einnig virðist launaþróun hafa orðið ólík á milli þeirra sem annars vegar heyrðu undir Kjaradóm og hins vegar undir kjaranefnd. Voru því báðar stofnanirnar lagðar niður og kjararáð tók við.

Í 8. gr. laga nr. 47/2006 er að finna efnislega sömu ákvæði og voru í 5. og 10. gr. laga um Kjaradóm og kjaranefnd nr. 120/1992. Í greininni er þessum ákvæðum steipt saman í eitt en efnislega haldið óbreyttum þar sem áhersla er lögð á innra sem ytra samræmi í launaákvörðunum ráðsins. Samkvæmt ákvæðinu skal ráðið við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum 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 skv. 4. gr. skal kjararáð sérstaklega gæta samræmis milli þeirra og þeirra launa hjá ríkinu sem greidd eru á grundvelli kjarasamninga annars vegar og ákvarðana kjararáðs skv. 3. gr. hins vegar.

Í 2. mgr. 8. gr. er skerpt á því að kjararáð skuli við ákvarðanir sínar ætíð taka tillit til almennrar þróunar kjaramála á vinnumarkaði. Þessu ákvæði er ætlað að mynda almenna umgjörð um ákvarðanir ráðsins í einstökum greinum og veita þannig aðhald.

Lögin tóku gildi 1. júlí 2006 og á meðan þau voru í gildi til 1. júlí 2017 var þeim breytt alls fjórum sinnum. Þær breytingar eru nánar raktar í sérstökum kafla í hluta III.

Hluti II – Talnaefni og myndir

Yfirlit um launabreytingar samkvæmt úrskurðum kjaráðs – ýmsir hópar 2013-2018

	Nóvember 2013	Nóvember 2017	Breyting
Forseti Íslands	2.048.229	2.985.000	46%
Forsætisráðherra	1.231.092	2.021.825	64%
Aðrir ráðherrar	1.112.606	1.826.273	64%
Þingfararkaup	630.024	1.101.194	75%
Þingfararkaup + fastar greiðslur	792.725	1.171.194	48%
Þingmenn af hbsv. - heildartekjur	916.250	1.391.921	52%
Þingmenn af landsbyggðinni - heildartekjur	989.976	1.552.770	57%
Ráðuneytisstjóri - forsætisráðuneyti	1.227.405	1.817.643	48%
Ráðuneytisstjórar - aðrir	1.155.964	1.725.433	49%
Skrifstofustjórar án mannaforráða	774.825	1.167.880	51%
Skrifstofustjórar með mannaforráð	860.498	1.305.712	52%
Skrifstofustjórar - staðgenglar ráðherra	884.735	1.374.252	55%
Biskup Íslands	999.777	1.553.323	55%
Hagstofustjóri	1.011.075	1.466.836	45%
Forstjóri Fjármálaeftirlitsins	1.289.072	1.792.662	39%
Forstjóri Útlendingastofnunar	922.775	1.340.176	45%
Hæstaréttardómarar	1.304.985	1.844.449	41%
Héraðsdómarar	1.047.265	1.410.364	35%
Lágmarkslaun (lágmarkstekjutrygging)	204.000	280.000	37%
Launavísitala alls	464,2	631,6	36%
Launavísitala almennur markaður	178,2	241,0	35%
Launavísitala - ríkisstarfsmenn	169,9	235,0	38%

Launapróun kjörinna fulltrúa á starfstíma kjararáðs 2006 – 2016

Laun kjörinna fulltrúa				
	Þingfararkaup	Þingfararkaup + fastar greiðslur	Ráðherrar	Forsætisráðherra
1.1.2006	471.427	571.767	846.060	938.041
1.7.2006	485.570	585.910	871.441	966.182
1.10.2006	503.051	603.391	902.813	1.000.965
1.1.2007	517.639	617.979	928.995	1.029.993
1.7.2007	531.098	631.438	953.149	1.056.773
1.1.2008	541.720	650.030	972.212	1.079.700
1.5.2008	562.020	689.820	994.186	1.100.000
1.1.2009	520.000	647.800	855.000	935.000
1.1.2010	520.000	647.800	855.000	935.000
1.6.2011	545.480	673.280	896.895	980.815
1.10.2011	589.559	752.259	1.042.901	1.153.900
1.10.2012	610.194	772.894	1.079.403	1.194.287
1.3.2013	630.025	792.725	1.114.484	1.233.101
1.2.2014	651.446	819.146	1.152.376	1.275.026
1.3.2015	712.030	879.730	1.259.547	1.393.603
1.6.2016	762.940	930.640	1.349.605	1.493.246
1.10.2016	1.101.194	1.171.194	1.826.273	2.021.825
Fastar greiðslur eru vegna starfs- og ferðakostnaðar				

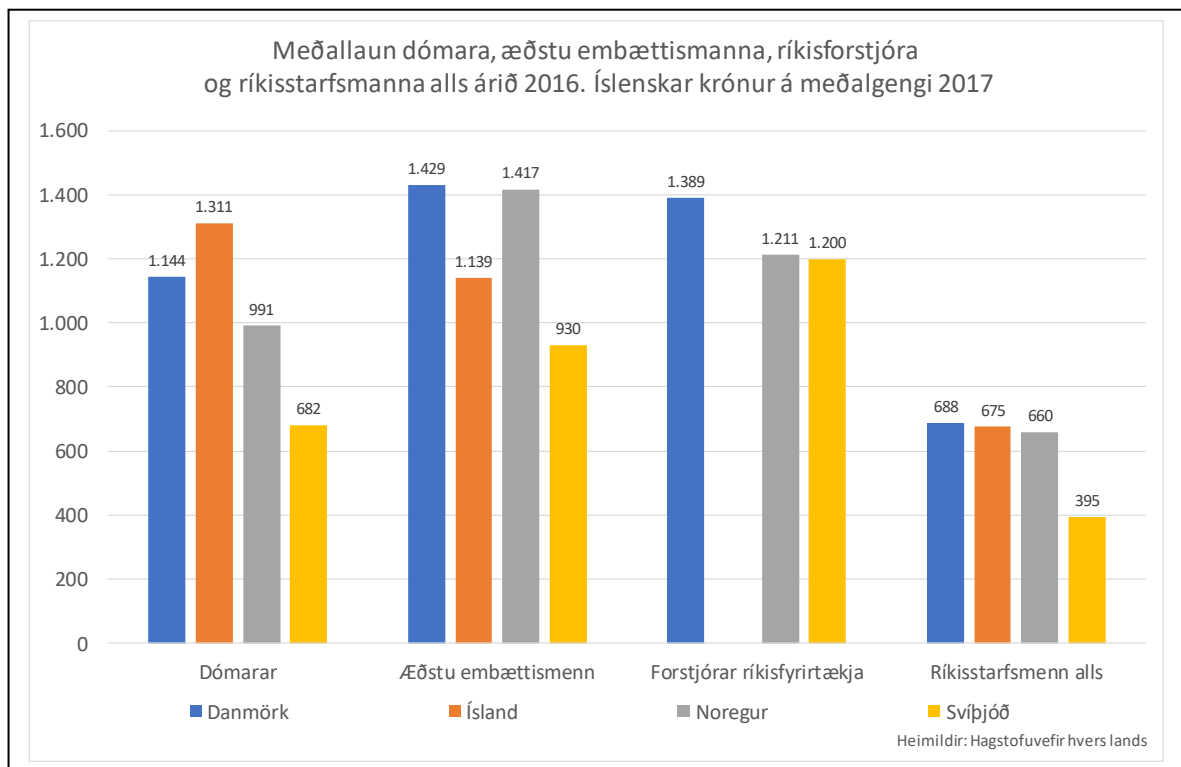
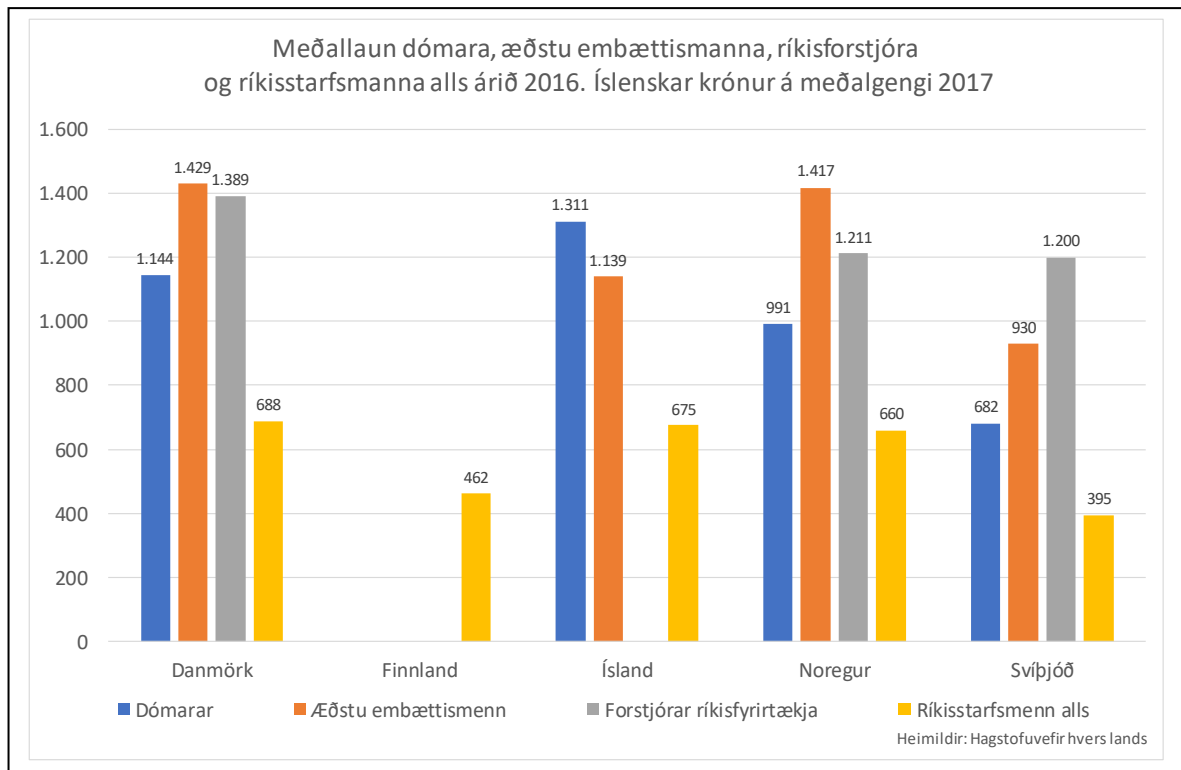
Þingfararkaup og fastar viðbótargreiðslur alþingismanna 2006-2016

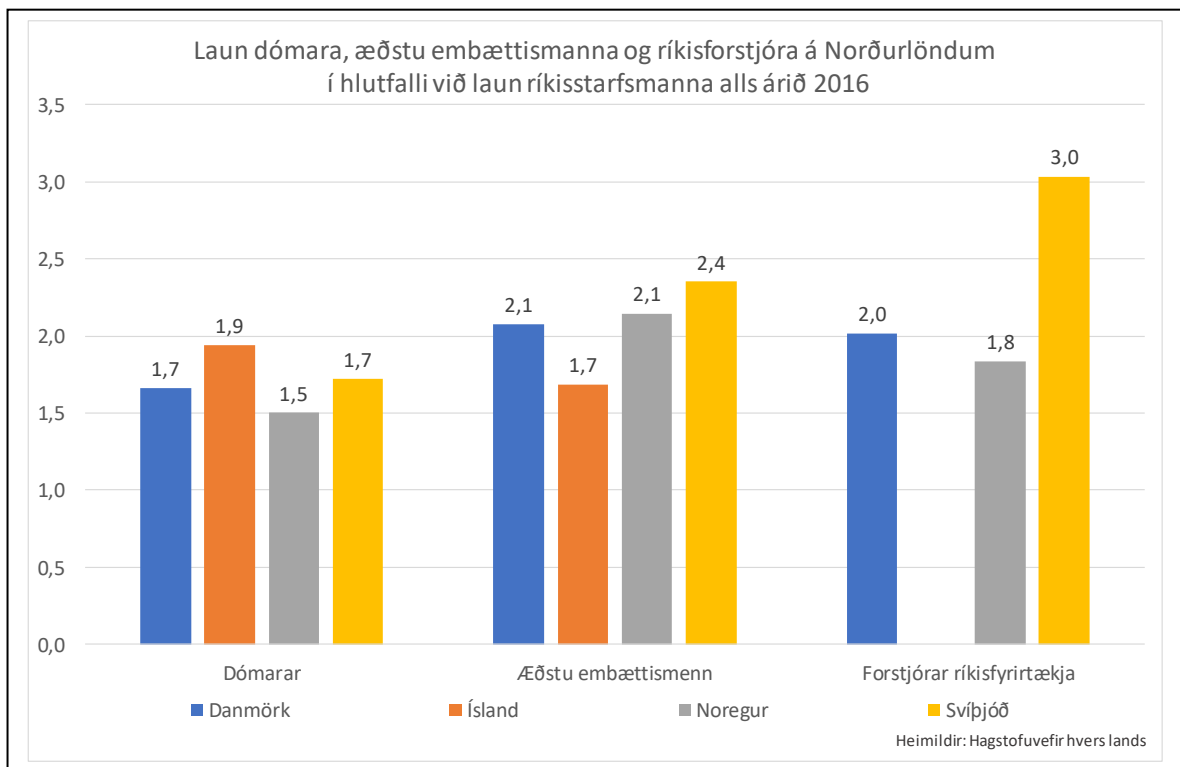
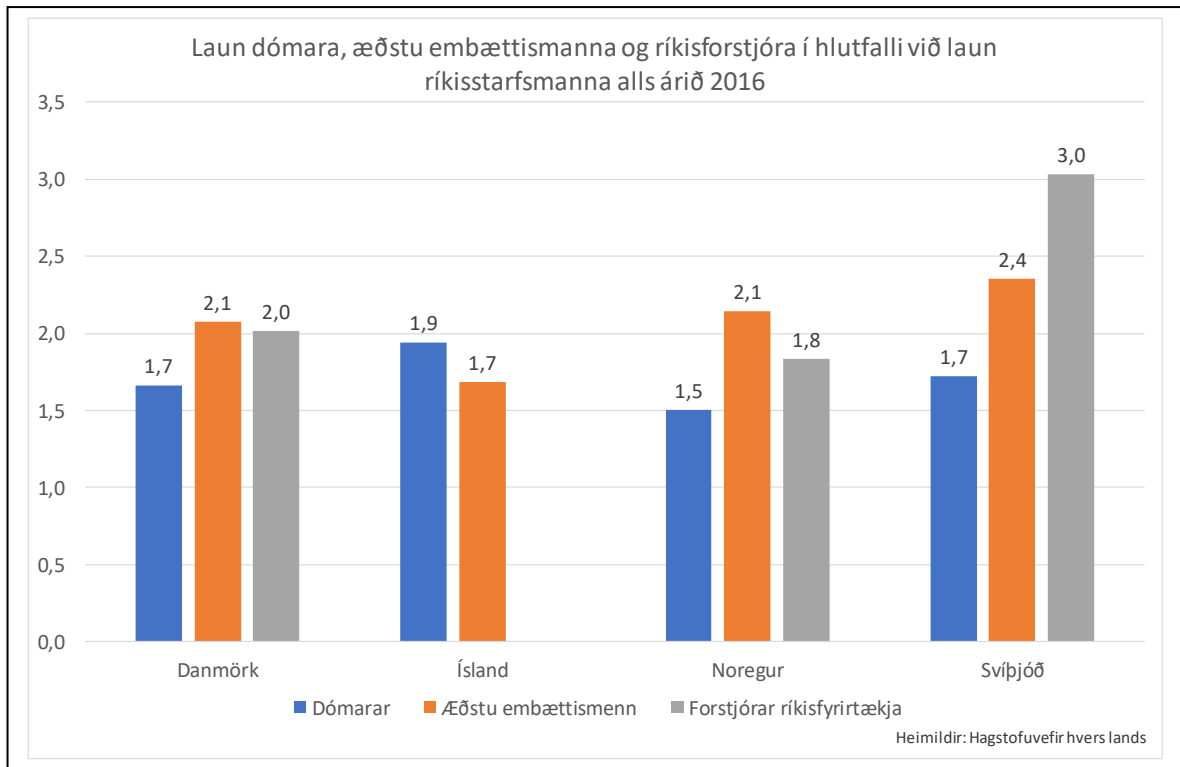
	Þingfararkaup	Ferðakostnaður	Starfskostnaður	Föst laun alls
1.1.2006	471.427	41.500	58.840	571.767
1.7.2006	485.570	41.500	58.840	585.910
1.10.2006	503.051	41.500	58.840	603.391
1.1.2007	517.639	41.500	58.840	617.979
1.7.2007	531.098	41.500	58.840	631.438
1.1.2008	541.720	45.220	63.090	650.030
1.5.2008	562.020	61.400	66.400	689.820
1.1.2009	520.000	61.400	66.400	647.800
1.1.2010	520.000	61.400	66.400	647.800
1.6.2011	545.480	61.400	66.400	673.280
1.10.2011	589.559	78.200	84.500	752.259
1.10.2012	610.194	78.200	84.500	772.894
1.3.2013	630.025	78.200	84.500	792.725
1.2.2014	651.446	80.600	87.100	819.146
1.3.2015	712.030	80.600	87.100	879.730
1.6.2016	762.940	80.600	87.100	930.640
1.10.2016	1.101.194	30.000	40.000	1.171.194

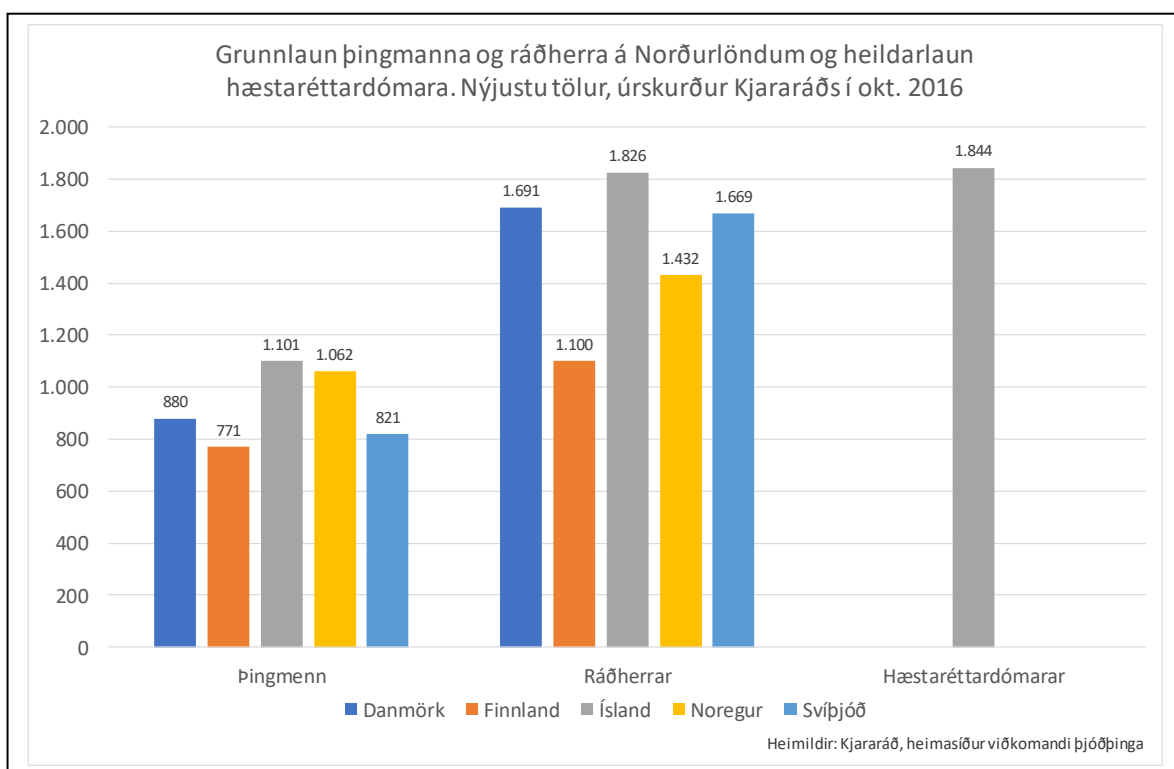
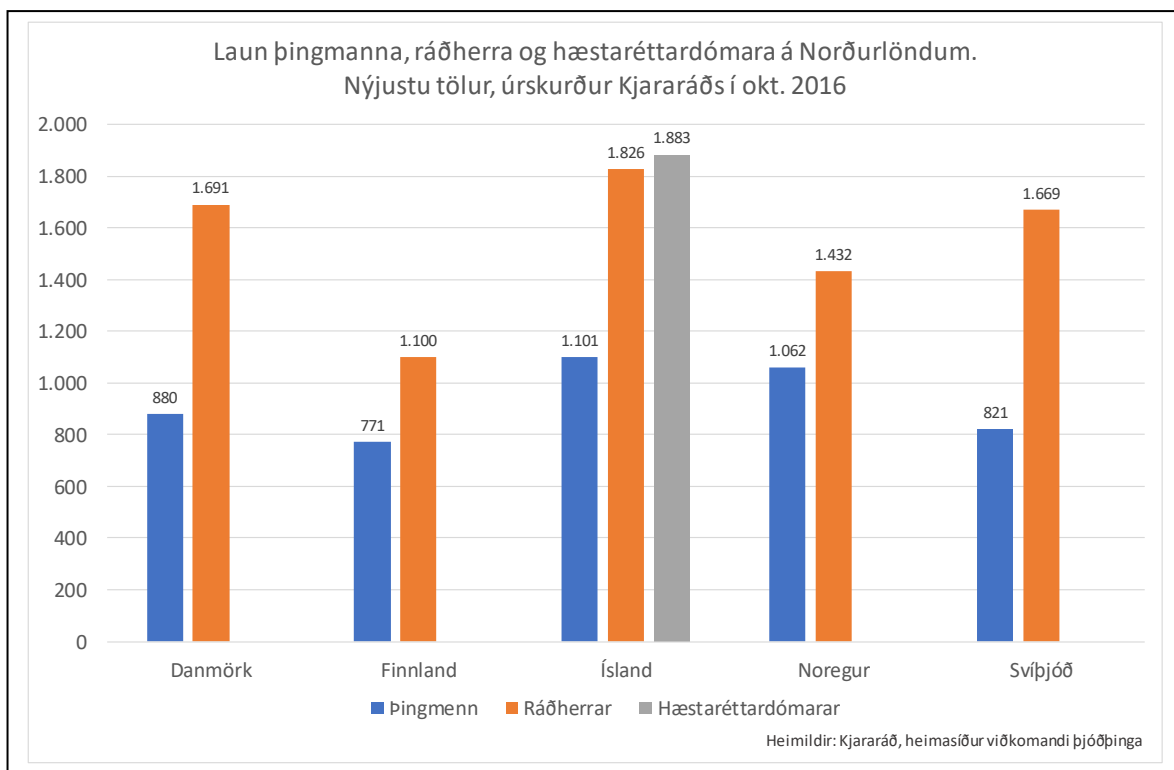
Úrskurðir kjararáðs um laun dómara og kjörinna fulltrúa 2006–2016

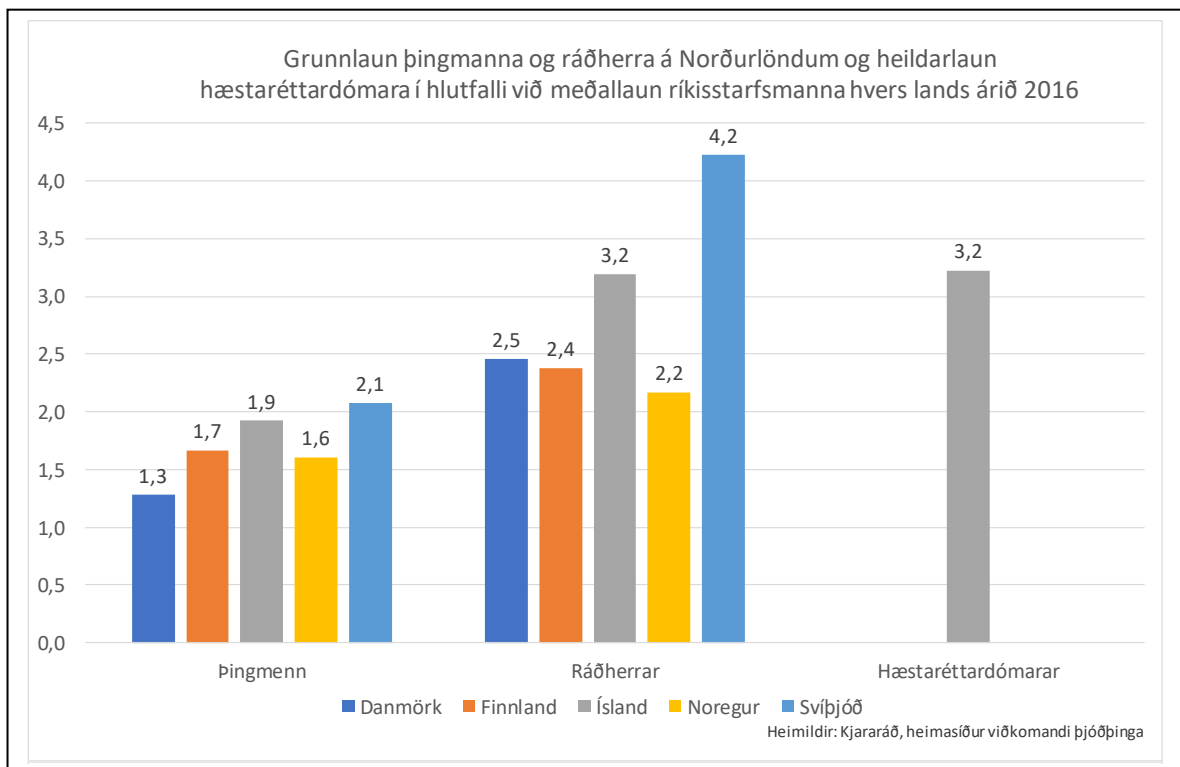
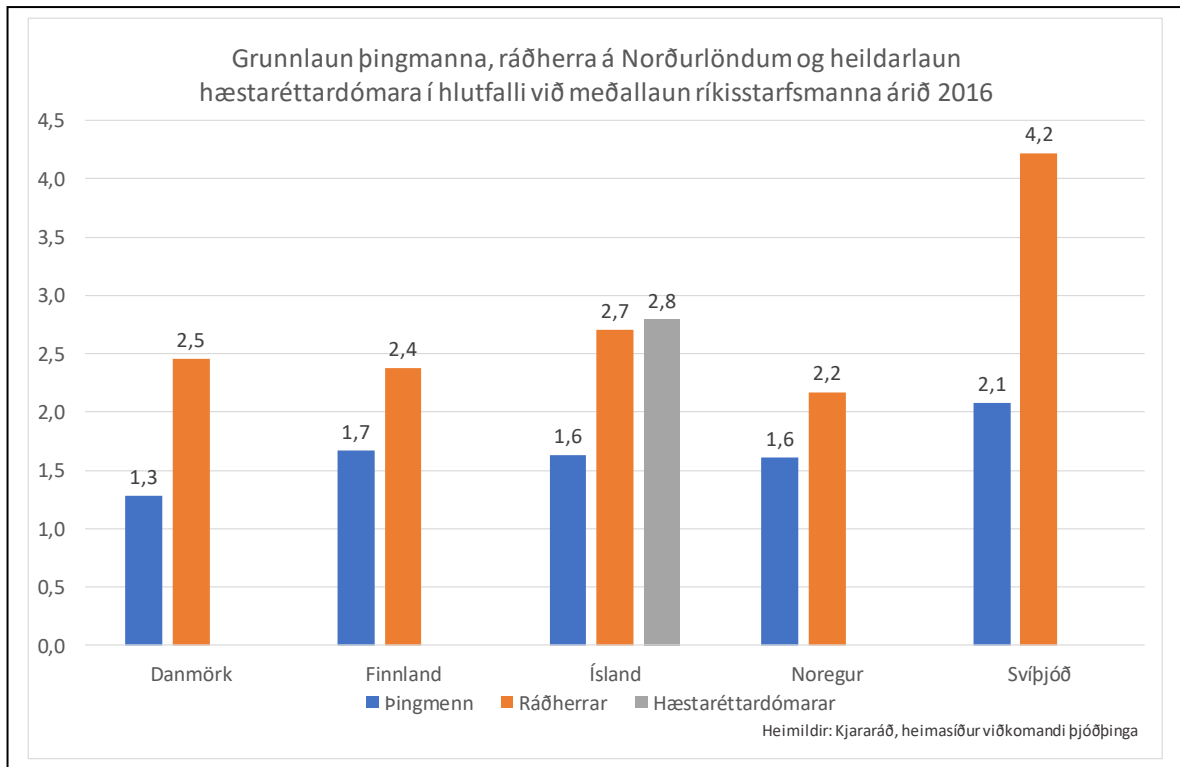
Dómarar - þróun launa á starfstíma Kjararáðs					
	Hæstaréttardómarar		Héraðsdómarar		
Gildistaka	Heildarlaun	Grunnlaun	Heildarlaun	Grunnlaun	Einingar launafl.
1.jan.06	856.767	632.907	671.585	497.460	45/35 - 137/130
1.júl.06	882.470	651.894	691.733	512.384	45/35 - 137/130
1.okt.06	914.239	675.362	716.635	530.830	45/35 - 137/130
1.jan.07	940.752	694.948	737.417	546.224	45/35 - 137/130
1.júl.07	978.074	770.518	763.064	605.620	38/28 - 140/133
1.jan.08	997.635	785.928	778.325	617.732	38/28 - 140/133
1.maí.08	1.040.726	806.228	798.625	638.032	38/28 - 140/133
15.mar.09	897.274	806.230	729.077	638.033	18/18 - 140/133
1.feb.11	998.434	806.230	830.237	638.033	38/38 - 140/133
1.jún.11	1.047.357	845.735	870.919	669.296	38/38 - 140/133
1.okt.11	1.221.167	845.733	980.000	669.296	58/48 - 140/133
1.mar.12	1.263.908	875.334	1.014.300	692.721	58/48 - 140/133
1.mar.13	1.304.985	903.782	1.047.265	715.235	58/48 - 140/133
1.feb.14	1.385.150	934.511	1.082.872	739.553	63/48 - 140/133
1.mar.15	1.592.207	1.021.420	1.183.579	808.331	73/53 - 140/133
1.jan.16	1.721.361	1.292.529	1.316.274	1.021.452	48/33 - 147/140
1.jún.16	1.844.449	1.384.945	1.410.364	1.094.486	48/33 - 147/140

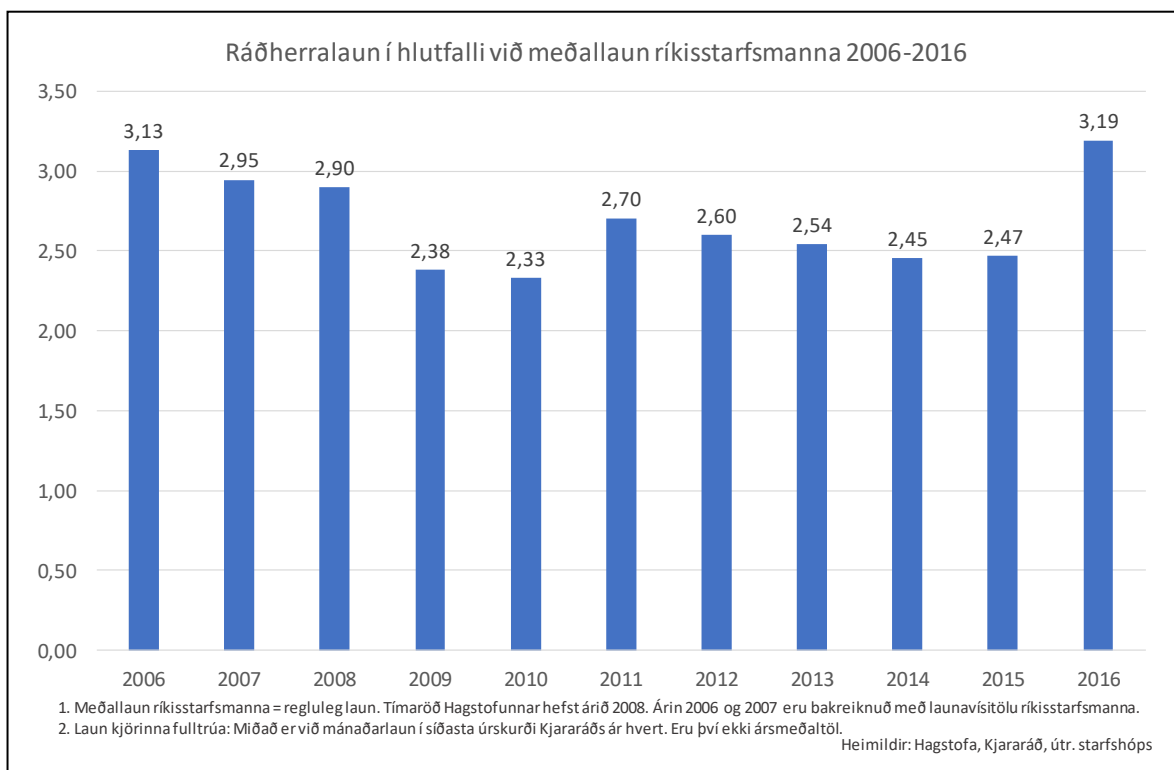
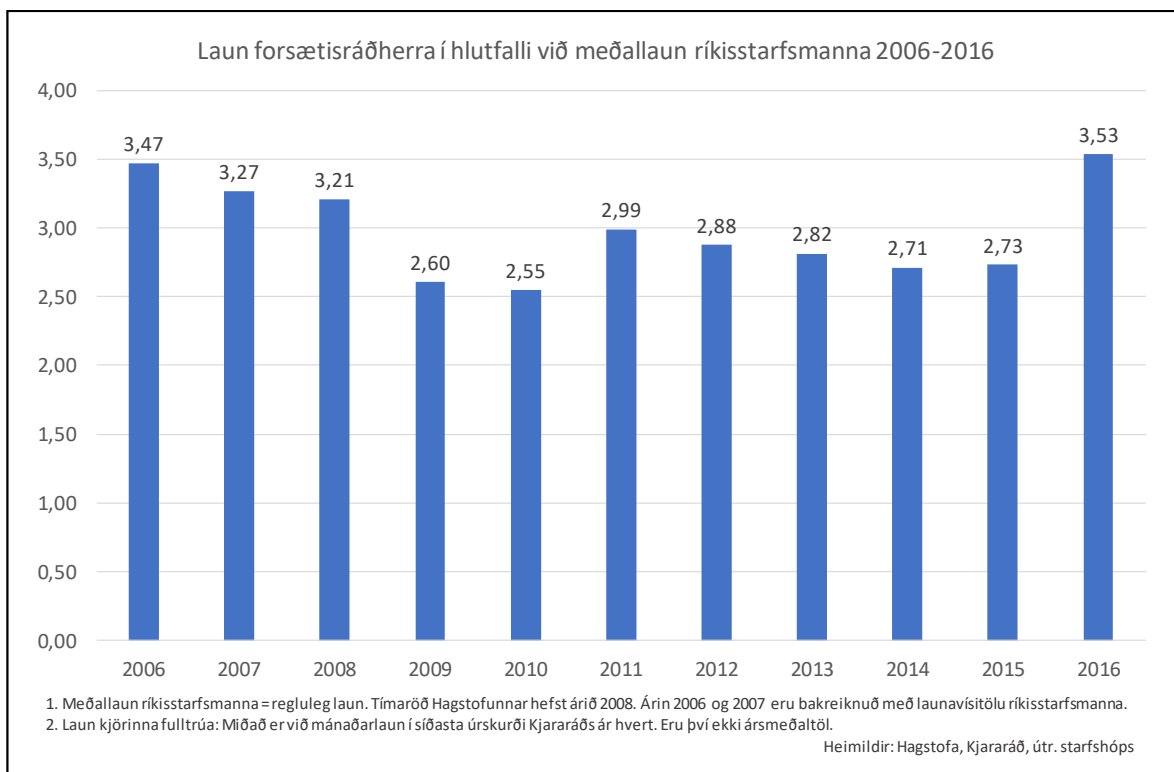
Samanburður í myndaformi, hlutföll o.fl.

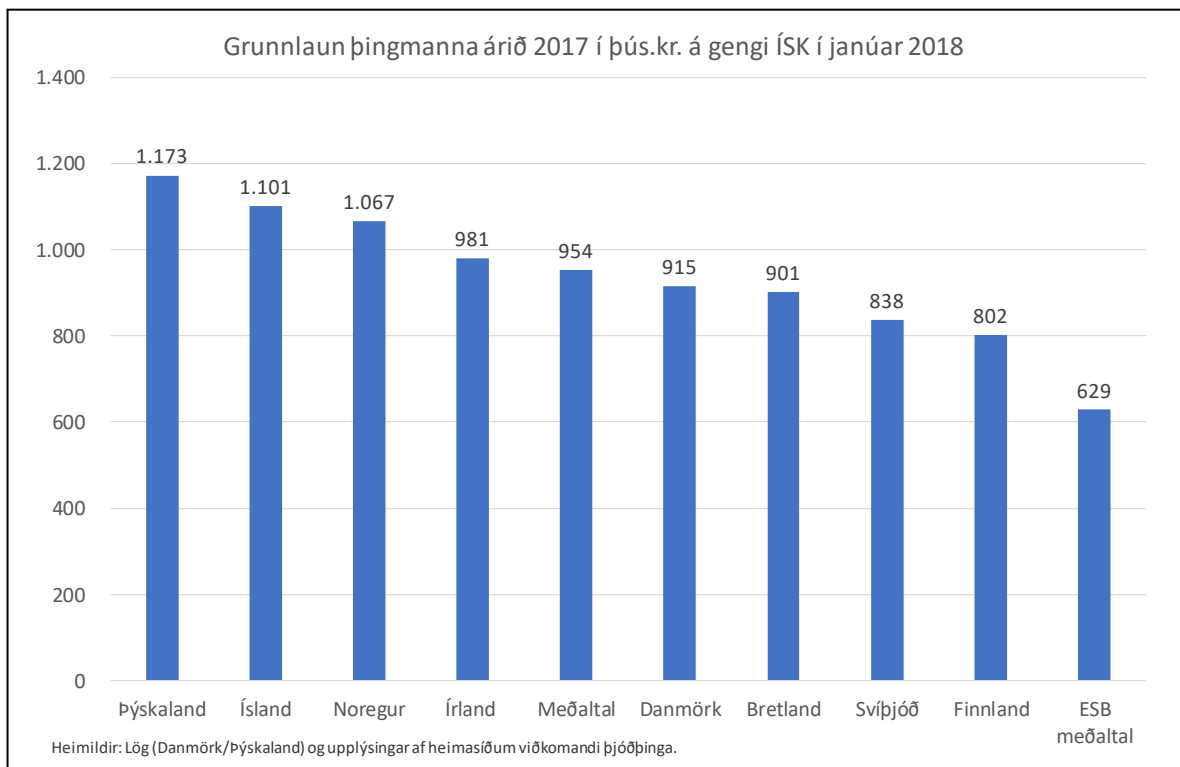
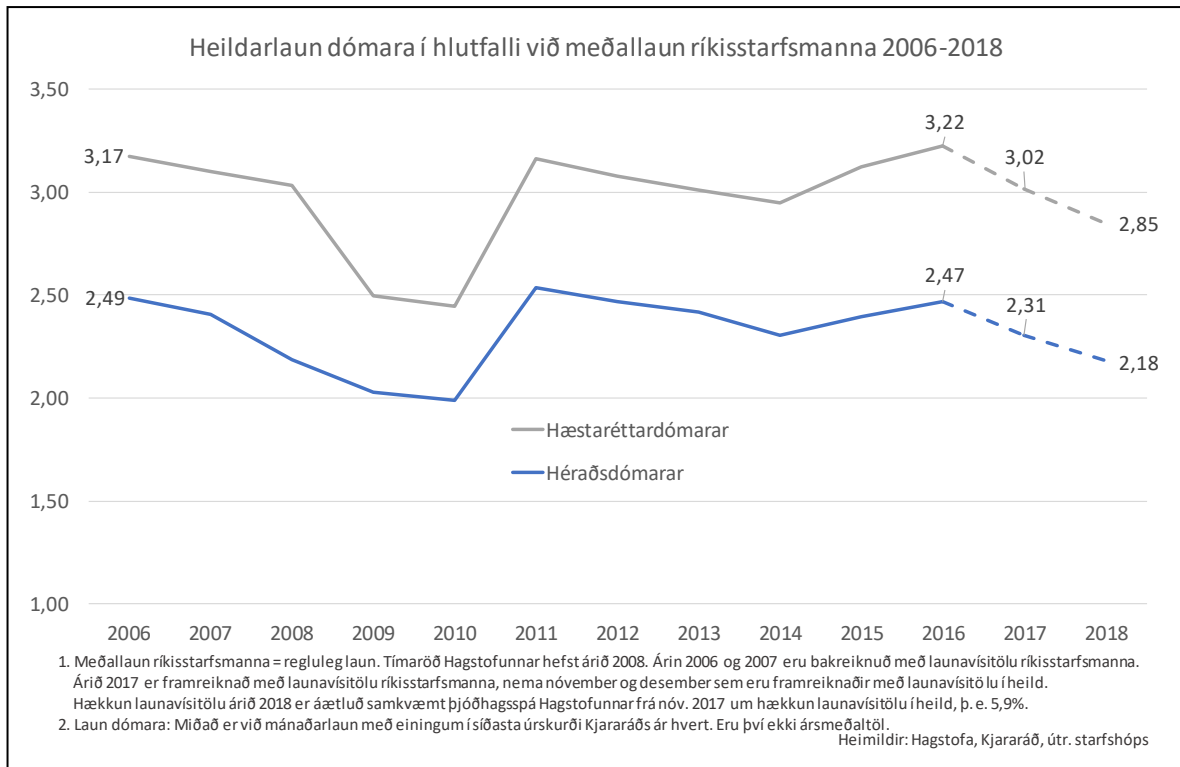


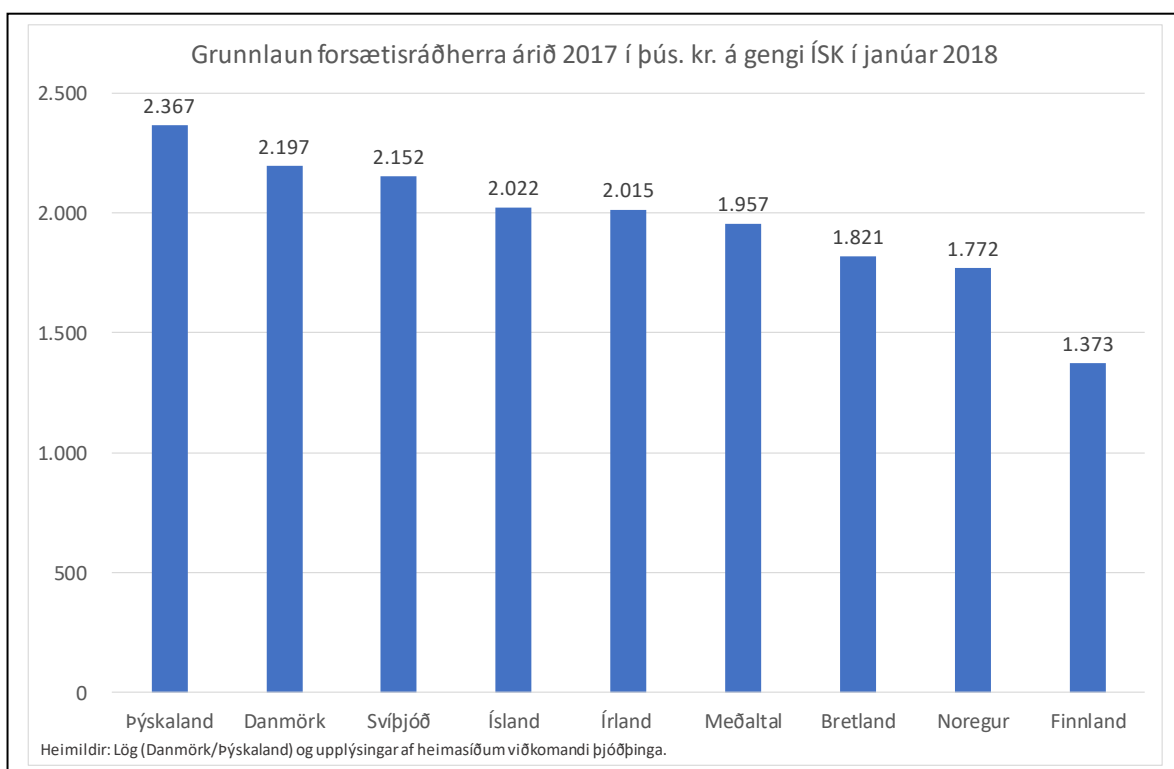
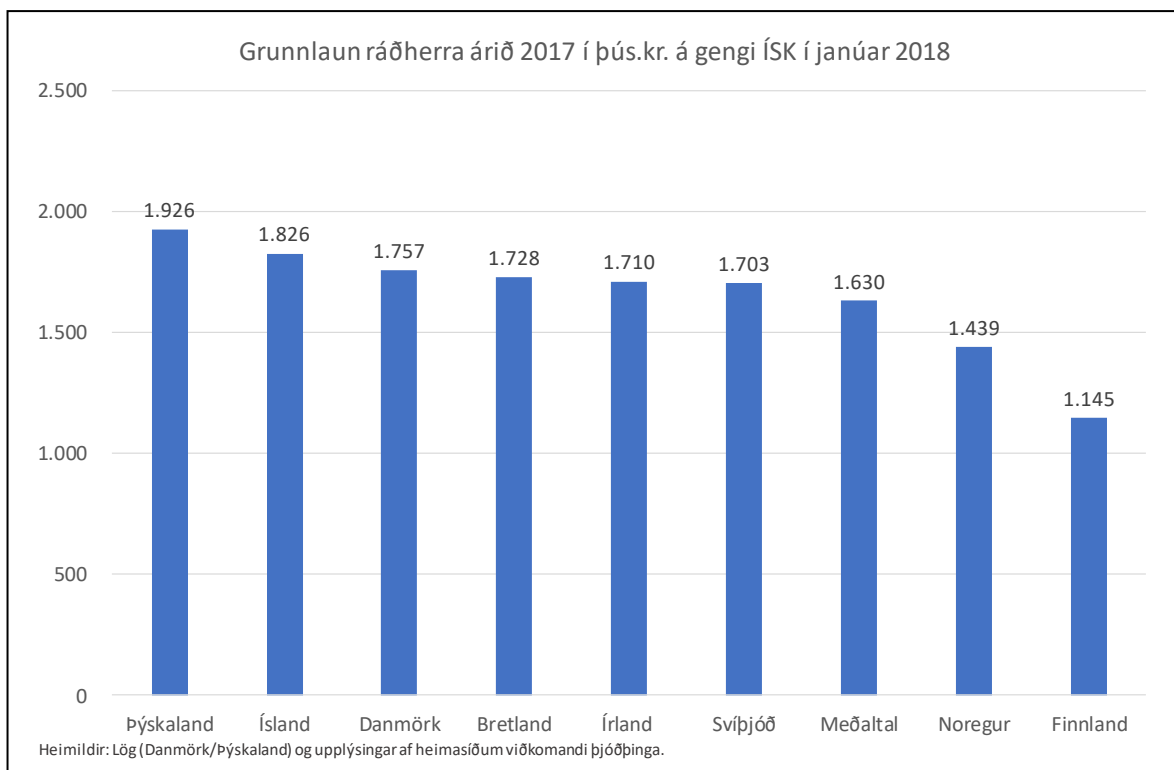




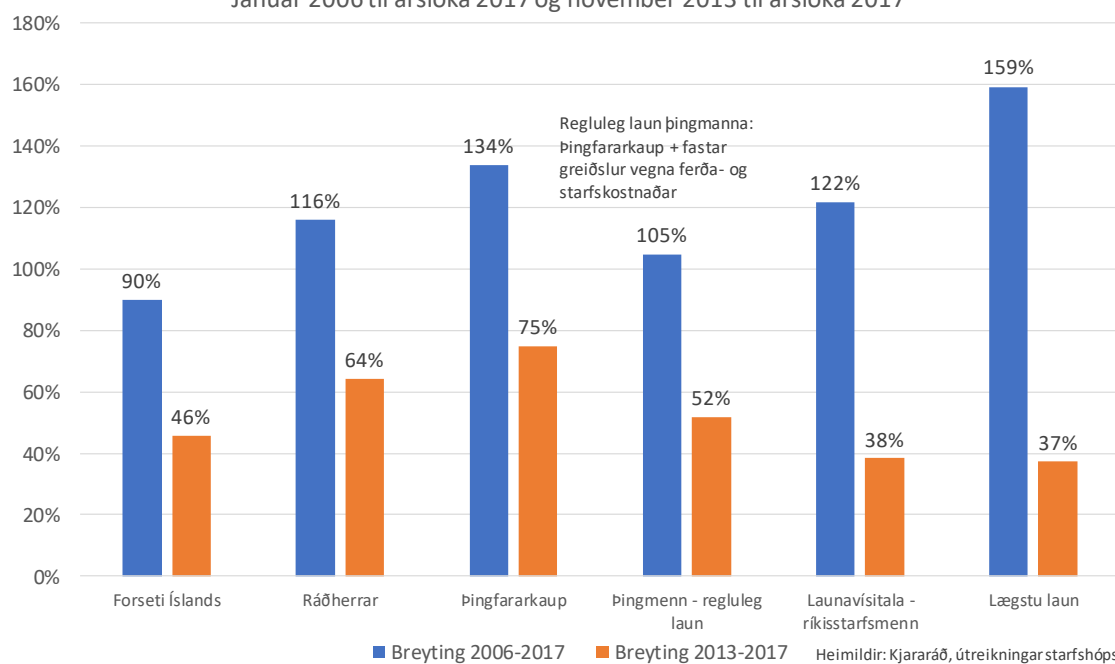








Hækkun launa kjörinna fulltrúa, launavísitölu ríkisstarfsmanna og lágmarkslauna.
Janúar 2006 til ársloka 2017 og nóvember 2013 til ársloka 2017



Hluti III

Minnisblöð og ítarlegri greinargerðir

Yfirlit um breytingar á embættum sem Kjaradómur eða kjararáð ákvarðaði laun

- 1962: ráðherrar og dómarar
- 1973: + saksóknari ríkisins
- 1977: + ráðuneytisstjórar
- 1980: + alþingismenn
- 1981: + biskup Íslands
- 1984: + rektor Háskóla Íslands, lögreglustjóri, ríkisskattstjóri, póst- og símamálastjóri, yfirsakadómari í Reykjavík, yfirborgardómari í Reykjavík, yfirborgarfógeti í Reykjavík, tollstjóri í Reykjavík, tollgæslustjóri, borgardómari, borgarfógeti, sakadómari, sýslumenn, bæjarfógeti, héraðsdómarar, rannsóknarlögreglustjóri, lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli, flugmálastjóri, forstjóri ríkisspítala, orkumálastjóri, rafmagnsveitustjóri ríkisins, vegamálastjóri, sendiherrar, skattrannsóknastjóri, verðlagsstjóri og ríkisskattanefndarmenn í fullu starfi
- 1986: + landlæknir, yfirdýralæknir, ríkislögmaður, rektor Kennaraháskóla Íslands, skrifstofustjóri Alþingis og ríkisendurskoðandi
- 1986: (heildarlög sett um kjaradóm): biskups Íslands, borgardómari, borgarfógeti, bæjarfógetar, flugmálastjóri, forstjóri ríkisspítala, héraðsdómarar, hæstaréttardómarar, landlæknir, lögreglustjórinn á Keflavíkurflugvelli, lögreglustjórinn í Reykjavík, orkumálastjóri, póst- og símamálastjóri, rafmagnsveitustjóri ríkisins, rannsóknarlögreglustjóri, ráðherrar, ráðuneytisstjórar, rektor Háskóla Íslands, rektor Kennaraháskóla Íslands, rektor Tækniskóla Íslands, ríkisendurskoðandi, ríkislögmaður, ríkissaksóknari, ríkisskattanefndarmenn í fullu starfi, ríkisskattstjóri, sakadómari, sendiherrar, skattrannsóknarstjóri, skrifstofustjóri Alþingis, sýslumenn, tollgæslustjóri, tollstjórinn í Reykjavík, vegamálastjóri, verðlagsstjóri, yfirborgardómari, yfirborgarfógeti, yfirdýralæknir og yfirsakadómari
- 1992: (ný heildarlög): forseti Íslands, alþingismenn, ráðherrar, hæstaréttardómarar, héraðsdómarar, biskup, ríkisendurskoðandi, ríkissáttasemjari, ríkissaksóknari, umboðsmaður Alþingis (undir kjaranefnd: forstöðumenn ríkisstofnana og fyrirtækja og embættismenn)
- 1996: + umboðsmaður barna
- 1996: + heilsugæslulæknar og prófessorar undir kjaranefnd
- 1997: - umboðsmaður Alþingis
- 2003: - heilsugæslulæknar undan kjaranefnd
- 2006: (ný heildarlög): þjóðkjörnir menn, ráðherrar og dómarar og aðrir ríkisstarfsmenn sem svo er háttað um að laun og starfskjör þeirra geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu
- 2007: + ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar í Stjórnarráði Íslands og forstöðumenn ríkisstofnana
- 2016: (ný heildarlög): þjóðkjörnir menn, dómarar, saksóknarar, ráðherrar, ráðuneytisstjórar, sendiherrar, skrifstofustjórar sem heyra undir ráðherra sem fer með starfsmannamál ríkisins og fara með fyrirvar fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, forsetaritarar, seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri, ríkissáttasemjari og nefndarmenn yfirskattanefndar, úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, kærunefndar útlendingamála og úrskurðarnefndar velferðarmála sem eru í fullu starfi.

Úrskurðir Kjaradóms um þingfararkaup 1986-2005²⁸

Úrskurður	Efni
29. maí 1986	Endurskoðun ákvörðunar um þingfararkaup o.fl. Hækkun um 3,06% frá 1. júní 1986.
17. júlí 1986	Endurskoðun á ákvörðun um þingfararkaup o.fl. Verði frá 1. mars: 75.900 kr. og hækki um 3,06% 1. júní s.á. Frá 1. sept. verði sama breyting og fyrir laun samkvæmt samningum ríkisins við Bandalag háskólamanna og BSRB. Einnig ákvörðun um húsnæðiskostnað, dvalarkostnað, þ.m.t. í kjördæmi, og um ferðalög í kjördæmi.
17. október 1986	Endurskoðun ákvörðunar um þingfararkaup o.fl. Þingfararkaup verði 88.963 kr. Sambærileg ákvörðun og frá 17. júlí 1986, það er ákvörðun um þingfararkaup, húsnæðiskostnað, dvalarkostnað o.fl.
9. júní 1987	Endurskoðun ákvörðunar um þingfararkaup. Það verði 111.864 kr. frá 1. mars 1987.
30. september 1987	Hækkun á þingfararkaupi um 7,23% frá 1. október 1987
21. desember 1987	Hækkun á þingfararkaupi um 3% frá 1. janúar 1988 og um 2% frá 1. febrúar 1988.
14. júní 1988	Ákvörðun um kostnað alþingismanna, sbr. 2. og 4. gr. laga nr. 75/1980. Á við um húsnæðiskostnað, dvalarkostnað, þ.m.t. í kjördæmi, og kostnað við ferðalög.
14. júní 1989	Ákvörðun um þingfararkaup, það verði frá 1. mars 1989 144.274 kr. og hækki frá 1. maí 1989 um 3,35%. Einnig ákvörðun um húsnæðiskostnað, dvalarkostnað, þ.m.t. í kjördæmi, og kostnað við ferðalög.
29. desember 1998	Þingfararkaup alþingismanna verður 228.204 kr.
8. maí 1999	<p>Kjaradómur vísar til þess hlutverks síns að ákvarða annars vegar laun æðstu fulltrúa ríkisvaldsins og nokkurra æðstu embættismanna. Bent er á að annars vegar sé um að ræða hóp sem er kjörinn til starfa (forseti Íslands, þingmenn og ráðherrar) og hins vegar dómara og aðra tiltekna embættismenn.</p> <p>Kjaradómur vísar til þess að þingmenn og ráðherrar vinni mörg mikilvægustu störf í þjóðfélaginu og móti þessi hópur stefnuna í þjóðmálum og sjái um að koma stefnumálum í framkvæmd. Um sé að ræða æðstu umboðsmenn tveggja greina hins þrískipta valds. Telur dómurinn það miklu varða að til þingmennsku og ráðherrastarfa veljist hið hæfasta fólk og þurfi að gæta þess vandlega að launakjör verði ekki fyrirfram hindrun sem fæli þá bestu og hæfustu frá því að gefa sig að svo mikilvægum störfum. Þá sé jafnframt mikilvægt að þessi hópur sé ekki öðrum háður sakir fjárhagsstöðu sinnar.</p> <p>Vísað er til þess að frá þjóðveldisöld hafi tíðkast að gjalda mönnum kaup fyrir þingsetu, þ.e. þingfararkaup. Hafi reglur um þingfararkaup tekið breytingum í aldanna rás, t.d. hafi þingmönnum verið greidd tiltekin föst daglaun meðan þing stóð yfir, sbr. lög nr. 84/1953. Breyting hafði orðið árið 1964 þegar launin urðu árslaun en því aftur breytt í mánaðarlaun 1965 og þá bundin ákveðnum launaflokki í kjarasamningum um laun starfsmanna ríkisins. Þá hafi ákvörðun um laun þingmanna verið færð til Kjaradóms með lögum nr. 75/1980.</p> <p>Bent er á að árin 1986–1995 hafi Alþingismenn fylgt öðrum í launum þannig að launin tóku sömu hækkun og launakjör allra þeirra sem Kjaradómur úrskurðaði laun.</p> <p>Vísað er til úrskurðar Kjaradóms frá 1995 um að yfirvinna sem embættismenn fengu þá greidda skv. reikningum yrði föst yfirvinna skv. ákvörðun dómsins. Taldi Kjaradómur rétt að laun embættismanna yrðu áfram ákveðin með þessum hætti, þ.e. án þess að greiða sérstaklega fyrir yfirvinnu en m.t.t. þessa taldi hann rétt að þingfararkaup og ráðherralaun hækkuðu nokkuð umfram þær launabreytingar sem veita ætti embættismönnum.</p>

²⁸ Úrskurðir frá 1980-1985 og frá 1989 til 1998 voru ekki tiltækir við vinnslu skjalsins. Byggt á upplýsingum frá skrifstofu Alþingis.

	<p>Hvað þingmenn varðar tekur Kjaradómur fram að líta þurfi til breytinga á störfum þeirra, þ.e. Alþingi sitji allt árið og þingmenn gegni sínum störfum þó að þingfundur standi ekki yfir, þ.m.t. að sumarlagi. Áður hefðu þingmenn gegnt öðrum störfum (samhliða) en þetta hefði breyst síðustu ár og aðeins í undantekningartilfellum gegndu þingmenn öðru starfi. Vísað var til þess að það væri veruleg röskun á venjubundnum högum að hverfa til þingstarfa og ekki ættu margir gott með að hverfa til fyrri starfa að þingsetu lokinni. Þá var bent á að seta þingmanna í ýmsum launuðum nefndum utan þings hefði farið minnkandi undanfarin ár.</p> <p>Kjaradómur kveðst hafa kynnt sér launakjör þingmanna á Norðurlöndum auk þess sem eftirlaunaréttur þingmanna og ráðherra hafi verið tekinn út tryggingafræðilega m.t.t. lífeyrisréttinda almennra starfsmanna ríkisins. Hefði sú athugun leitt í ljós að réttindin væru engin fyrir þann sem sæti á þingi eitt kjörtímabil en síðan færu þau hækkandi og aftur lækkandi þar til þau yrðu lakari en réttindi almennra ríkisstarfsmanna ef þingseta væri löng. Skv. útreikningum væru þessi hlunnindi um 10% hjá þingmönnum.</p> <p>Ákvörðun Kjaradóms um þingfararkaup alþingismanna var að þessu sinni 295.000 kr.</p>
16. desember 1999	<p>Vísað til þess að 1. janúar 2000 muni laun ríkisstarfsmanna hækka um 3% samkvæmt kjarasamningum en þeir sem Kjaradómur úrskurði laun fyrir falli ekki undir þá samninga. Kjaradómur telur rétt að þeir sem falla undir valdsvið hans hækki í samræmi við hækkun launa ríkisstarfsmanna.</p> <p>Með 3% hækkun frá 1. janúar 2000 varð þingfararkaupið 303.850 kr.</p>
7. maí 2001	<p>Almenn hækkun í kjölfar kjarasamninga á opinbera markaðnum.</p> <p>Vísað til laga um Kjaradóm og bent á að Kjaradómi sé ekki ætlað að leiða þróun kjaramála en hann skuli við úrlausn mála gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum og taka mál til meðferðar þegar þurfa þykir og ætíð ef orðið hafa verulegar breytingar á viðmiðunarlaunum í þjóðfélaginu.</p> <p>Ekki er sérstaklega fjallað um þingmenn en mánaðarlaun þeirra sem falla undir Kjaradóm hækkuð m.v. 1. apríl 2001 um 6,9% frá síðustu ákvörðun. Þingfararkaup verður 324.816 kr.</p>
29. nóvember 2001	<p>Almenn hækkun í kjölfar gerðar kjarasamninga á opinbera markaðnum. Ekki er sérstaklega fjallað um þingmenn en mánaðarlaun þeirra sem falla undir Kjaradóm hækkuð m.v. 1. apríl 2001 um 3% frá 1. janúar 2002 og verði þingfararkaupið 334.560 kr.</p>
10. maí 2003	<p>Vísað til umdeilda ákvarðana Kjaradóms sem var breytt með bráðabirgðalögum. Í kjölfarið var lögum breytt á þann veg að fækka verulega þeim sem Kjaradómur ákvað laun fyrir og hefði kjaranefnd þá verið komið á til að ákveða starfskjör forstöðumanna stærri stofnana og fyrirtækja ríkisins og tiltekinna starfshópa sem hefðu ekki eða vildu ekki hafa samningsrétt. (Átt er við lög nr. 120/1992).</p> <p>Bent er á að kjaranefnd og Kjaradómur séu tveir óháðir úrskurðaraðilar og gildi ólíkar málsmeðferðarreglur um þá. Þá hefðu kjör þeirra sem undir þessa tvo aðila heyra þróast ólíkt og telur Kjaradómur það óheppilegt með hliðsjón af samræmi milli launa allra embættismanna þjóðarinnar.</p> <p>Vísað er til 5. gr. laga nr. 120/1992 um að Kjaradómur skuli gæta að innbyrðis samræmi í starfskjörum þeirra sem hann ákveður og að þau séu í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá sambærilegum stéttum. Einnig skuli Kjaradómur taka tillit til þróunar kjaramála á vinnumarkaði.</p> <p>Vísað er til þróunar undanfarinna ára í þá veru að auka vægi dagvinnulauna en Kjaradómur hafi, af sögulegum ástæðum, ekki fylgt slíkri stefnu. Því hafi orðið misvægi milli embættismanna sem taki laun samkvæmt ákvörðunum Kjaradóms og eftir öðrum launakerfum, einkum ákvörðunum kjaranefndar.</p> <p>Til að samræma kjör þeirra embættismanna sem taka laun samkvæmt Kjaradómi og kjaranefnd ákveður Kjaradómur að samræma grunnlaun þeirra sem heyra undir Kjaradóm við laun þeirra sem falla undir kjaranefnd.</p> <p>Áfram er fjallað um aukagreiðslur (vegna yfirvinnu) embættismanna og dómara.</p> <p>Þá segir um alþingismenn og ráðherra að þeir sinni ábyrgðarmiklum störfum. Vísað er til þess að Kjaradómur hafi tekið ítarlega rökstudda ákvörðun um laun þeirra á kjördag 1999 og hafi laun þeirra frá þeim tíma tekið sömu breytingum og</p>

	<p>laun flestra annarra sem Kjaradómur ákvarði laun.</p> <p>Telur Kjaradómur eðlilegt, með hliðsjón af breytingum á launaákvörðunum embættismanna að þessu sinni, að taka nýja grundvallarákvörðun um launakjör þingmanna og ráðherra. Hafi Kjaradómur við þá ákvörðun litið til þess að fella þingfararkaupið að þeirri samræmingu sem stefnt sé að með þeim úrskurði sem hér sé felldur og ábyrgð og eðli starfans.</p> <p>Til skýringar getur Kjaradómur um það að til viðbótar þingfararkaupi fái alþingismenn greiddan þingfararkostnað samkvæmt ákvörðun forsætisnefndar Alþingis.</p> <p>Þá njóti forseti Alþingis sömu launa- og starfskjara og ráðherrar og fái varaforsetar, formenn nefndar og þingflokka 15% álag á þingfararkaupið. Getið er um að ekki sé greitt fyrir setu í þingnefndum og hafi ekki tíðkast að ákvarða þingmönnum (eða ráðherrum) greiðslur fyrir vinnu utan venjulegs dagvinnutíma en mikið af störfum þingmanna (og ráðherra) sé unnið utan hans.</p> <p>Þá hafi Kjaradómur tekið þá ákvörðun að ráðherrum sé ekki greidd þóknun þótt þeir sitji í nefndum á vegum ríkisins. Ef alþingismenn sætu í nefndum utan þings væri það sérstök ákvörðun Kjaradóms hvort það bæri að launa sérstaklega. Þingfararkaup verður 437.777 kr.²⁹</p>
9. desember 2004	<p>Vísað er til þess að í úrskurði frá 10. maí 2003 hafi dómurinn gert verulegar breytingar á launakerfi sínu og að auki hafi laun tiltekinna aðila sem falla undir Kjaradóm hækkað allnokkuð.</p> <p>Bent er á að um næstu áramót á eftir muni laun á almennum vinnumarkaði hækka um 3% og telur dómurinn því eðlilegt að hækka um 3% frá 1. janúar 2005 laun þeirra sem taka laun samkvæmt ákvörðun Kjaradóms. Þingfararkaup verður 450.910 kr.</p>
9. júní 2005	<p>Almenn hækkun í kjölfar breytinga á vinnumarkaði. Hækkun um 2% og verður þingfararkaupið 459.929 kr.</p>

²⁹ Með þessari ákvörðun varð þingfararkaup sama fjárhæð og laun héraðsdómara. Til þessa vísar kjararáð í úrskurði frá 29. október 2016: „Kjaradómur mat það svo á sínum tíma að eðlilegt væri að þingfararkaup væri hið sama og ákvörðuð mánaðarlaun héraðsdómara, enda væru þessir hópar hliðsettir handhafar tveggja þátta hins þrískipta valds. Kjararáð telur rétt að þingfararkaup taki áfram mið af mánaðarlaunum héraðsdómara, en um nokkurt skeið hefur það verið lægra.“

Yfirlit um breytingar á lögum um kjararáð á tímabilinu 2006–2016

Lög nr. 168/2007

Með lögnum var 1. gr. laganna breytt til að skýra betur kjör hverra ráðið skyldi ákvarða. Breytingarnar vörðuðu því frekari útfærslu á því hverjir féllu undir úrskurðarvald ráðsins og var í því skyni bætt við upptalninguna ráðuneytisstjórum og skrifstofustjórum í Stjórnarráði Íslands og forstöðumönnum ríkisstofnana.

Lög nr. 148/2008 – launalækkun

Með lögnum var bætt við ákvæði til bráðabirgða þar sem fram kom að þrátt fyrir ákvæði 8. og 10. gr. skyldi kjararáð fyrir árslok 2008 kveða upp nýjan úrskurð er fæli í sér 5–15% launalækkun alþingismanna og ráðherra er gilti frá 1. janúar 2009. Jafnframt var ráðinu óheimilt til ársloka 2009 að endurskoða úrskurðinn til hækkunar. Einnig átti kjararáð að endurskoða kjör annarra er undir það heyrðu til samræmis. Ákvæðið tók þó ekki til forseta Íslands þar sem óheimilt er skv. 2. mgr. 9. gr. stjórnarskrárinnar að lækka laun hans á kjörtímabili hans.

Ástæða þessara breytinga með lögum nr. 148/2008 var að 21. nóvember 2008 ritaði forsætisráðherra kjararáði bréf þar sem mælt var til þess að laun þeirra sem undir ráðið heyrðu yrðu lækkuð tímabundið út árið 2009 um 5–15%. Var vísað til þess að hin alþjóðlega fjármálakreppa og hrun íslensku bankanna hefði haft víðtæk áhrif hér á landi. Í ljósi almennrar þróunar á vinnumarkaði og fjárhagsvanda ríkissjóðs vildi ríkisstjórnin sýna gott fordæmi og vilja þeirra sem nytu hæstra launa úr ríkissjóði til að taka á sig hluta byrðanna. Kjararáð hafnaði þessum tilmælum með bréfi dags. 1. desember 2008. Vísaði kjararáð til þess að skammt væri liðið frá því að efnahagsáföllin dundu yfir, kjarasamningar hefðu ekki verið endurskoðaðir og traust gögn um launaþróun undanfarinna tveggja mánaða lægju ekki fyrir. Taldi kjararáð því ekki lagaskilyrði til að fella nýjan almennan úrskurð um laun og starfskjör þeirra sem úrskurðarvald ráðsins tæki til.

Þegar svar kjararáðs lá fyrir boðuðu ráðherrar ríkisstjórnarinnar að kannaðar yrðu aðrar leiðir til að ná fram tímabundinni launalækkun þeirra sem heyrðu undir ráðið. Að mati ríkisstjórnarinnar var rétt og skylt við þær aðstæður sem þá voru uppi að hálaunahópar hjá ríkinu tækju á sig launalækkun líkt og sambærilegir hópar hjá einkafyrirtækjum höfðu gert. Var lögnum ætlað að ná þessu markmiði fram. Var þess jafnframt gætt að virða sem mest sjálfstæði kjararáðs og raska ekki til frambúðar hlutverki þess.

Meginmarkmið laganna var að draga úr útgjöldum ríkissjóðs á árinu 2009 til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar. Að sama skapi var nauðsynlegt að þjóðkjörnir fulltrúar sýndu samstöðu með öðrum launþegum sem höfðu þurft að taka á sig launalækkunir. Líkt og gerðist á einkamarkaði var með lögnum gert ráð fyrir að þeir sem hæstu launin höfðu tækju á sig hlutfallslega mesta skerðingu.

Lög nr. 87/2009 – forstjórar ríkisfyrirtækja færðir undir Kjararáð – enginn hærri en forsætisráðherra

Með lögnum voru gerðar tvær breytingar:

1. Mælt var fyrir um breytingu á meginverkefni kjararáðs og bætt inn í upptalningu þeirra starfa sem féllu undir úrskurðarvald kjararáðs að ráðið ákvæði einnig laun og starfskjör forstöðumanna hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem væru að meiri hluta í eigu ríkisins. Einnig tæki ákvæðið til ákvörðunar launa og starfskjara

forstöðumanna félaga sem væru í eigu hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem væru að meiri hluta í eigu ríkisins.

2. Mælt var fyrir um að í ákvörðunum sínum skyldi kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, yrðu ekki hærri en föst laun forsætisráðherra.

Rökin fyrir breytingum voru að meginverkefni efnahagsmála var á þessum tíma að ná aftur jafnvægi í rekstri ríkissjóðs, endurreisa fjármálakerfið, ná þjóðarsátt um lykilmarkmið og viðamiklar efnahagsráðstafanir eftir hrun fjármálakerfisins. Eitt af mikilvægustu verkefnum í efnahagsmálum var á sviði ríkisfjármála. Lykill að endurreisn íslensks efnahagslífs fólst í víðtækum aðgerðum á sviði ríkisfjármála með það að markmiði að mæta hinu mikla tekjufalli sem ríkissjóður varð fyrir vegna efnahagshrunsins og þeim miklu skuldum sem það skildi eftir sig. Meginmarkmið laganna var því að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar.

Lög nr. 127/2009 – frystingin

Með lögnum voru gerðar tvær breytingar:

1. Mælt var fyrir framlengingu á því ákvæði að kjararáði væri óheimilt að hækka laun þeirra sem féllu undir úrskurðarvald kjararáðs til ársloka 2010. Var ráðinu því óheimilt til ársloka 2010 að endurskoða úrskurði sem kveðnir voru upp á árinu 2009, þ.m.t. um launalækkunar alþingismanna, ráðherra og annarra sem heyrðu undir úrskurðarvald kjararáðs til hækkunar. Var vísað til þess að kjarasamningar yrðu almennt lausir fyrir 30. nóvember 2010 og ekki væri ljóst hvernig aðstæður þróuðust. Ekki var gert ráð fyrir því að binda kjararáð lengur en til ársloka 2010 vegna þessa. Ráðstöfun þessari var því ætlað að gilda tímabundið og að því búnu gæti kjararáð að nýju fellt úrskurð um þá sem heyrðu undir úrskurðarvald þess að teknu tilliti til kjara hjá viðmiðunarhópum eins og þau yrðu á þeim tíma. Heimilt var að endurskoða úrskurðina til lækkunar, til dæmis ef í ljós kæmi að viðmiðunarhópar lækkuðu enn meira en sem næmi úrskurðum ráðsins.
2. Mælt var fyrir um að við ákvörðun launa nýrra aðila sem féllu undir úrskurðarvald ráðsins skyldi gætt samræmis við þá launalækkun sem ákvörðuð var til handa alþingismönnum, ráðherrum og öðrum sem heyrðu undir úrskurðarvald ráðsins. Tilgangurinn var að þeir sem hæstu launin hefðu lækkuðu hlutfallslega mest að jafnaði. Var kjararáði eftirlátið svigrúm til að útfæra þá ákvörðun.