



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	FJR21090061 -Frumvarp til laga um breytingu á 39. gr. a í lögum nr. 70/1996
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	15.11.2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Við innleiðingu á launafyrirkomulagi forstöðumanna með setningu laga nr. 130/2016, annars vegar, og laga nr. 95/2017, hins vegar, í kjölfar brottfalls kjararáðs, var lagt upp með að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnanna væru stjórnvaldsfyrirmæli.

Nýtt launafyrirkomulag forstöðumanna var kynnt í árslok 2018 og innleitt í byrjun árs 2019. Var það í fyrsta sinn sem störf forstöðumanna ríkisstofnana voru metin með samræmdu matskerfi. Gert er ráð fyrir að laun forstöðumanna verði endurmetin eigi sjaldnar en árlega til samræmis við sameiginlega launastefnu á vinnumarkaði eða önnur viðmið sem lýsa almennri launaþróun á vinnumarkaði. Með því móti verður hægt að koma í veg fyrir að endurskoðun dragist og tryggja betur að endurmat launa forstöðumanna verði í takt við almenna launaþróun.

Við ákvörðun launa er nú byggt á samræmdu grunnmati þar sem störf forstöðumanna eru metin út frá umfangi og kröfum um færni, ábyrgð og stjórnun. Þetta er ný aðferð við mat á störfum forstöðumanna. Matið er óháð því hver gegnir starfinu hverju sinni. Matið er unnið út frá heildstæðri nálgun þar sem störf allra forstöðumanna eru metin á grundvelli samræmds matskerfis sem byggist á gagnsæjum og hlutlægum þáttum. Hver þáttur er metinn með tilliti til innbyrðis röðunar innan kerfisins.

Launakerfið var undirbúið og útfært í nánú samstarfi við Félag forstöðumanna ríkisstofnana (FFR) og tók framkvæmdin mið af vönduðum stjórnsýsluháttum og óskræðum meginreglum stjórnsýsluréttarins. Forstöðumenn og ráðuneyti þeirra hafa möguleika á að koma sjónarmiðum á framfæri með skýrum boðleiðum, gera athugasemdir við ákvarðanir launa og óska eftir endurmati ákvarðana. Stefnan er að hafa kerfið gagnsætt og viðhafa kerfisbundið vinnulag við mat á störfum, sem hefur hæfilegan sveigjanleika til að hægt sé að meta öll störf með málefnalegum hætti. Þannig eru launaákvarðanir gagnsæjar og innbyrðis samræmis gætt.

Settur umboðsmaður Alþingis komst að þeirri niðurstöðu í málum nr. 10343/2019 og 10475/2020 að ákvarðanir ráðherra væru stjórnvaldsákvarðanir en ekki stjórnvaldsfyrirmæli.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Tilefni fyrirhugaðra breytinga er að taka af öll tvímæli um að ákvarðanir um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana séu stjórnvaldsfyrirmæli en ekki stjórnvaldsákvarðanir. Með breytingunni er brugðist við álit setts umboðsmanns sem vísað er til að framan.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Með vísan í tölul. 1 og 2 er æskilegt að árétta þau sjónarmið sem lágu að baki innleiðingu nýs launafyrirkomulags, með breytingum á 39. gr. a laga nr. 70/1996.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Markmið þessara áforma samræmast þeirri stefnu sem mörkuð er í fjármálaáætlun stjórnvalda. Umrædd markmið rúmast m.a. innan þess fram kemur í kafla 6.2. er fjallar um opinbera þjónustu til framtíðar. Þar segir að stefna hins opinbera sé að efla opinbera starfsemi með því að styrkja umgjörð í kringum verkefni og rekstur stofnana. Í því samhengi hefur verið unnið að því að gera rekstur ríkisstofnana heildstæðari, skilvirkari og sveigjanlegri. Stjórnendur hjá ríkinu eru mikilvægur hlekkur í öflugum rekstri og þurfa að búa yfir hæfni og þekkingu til að geta brugðist við og haft frumkvæði að breytingum í samfélaginu og sífellt flóknara starfsumhverfi. Unnið hefur verið að því að bæta stjórnendafærni hjá ríkinu með markvissum hætti í samræmi við stjórnendastefnu ríkisins sem kom út árið 2019.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmiðið er að taka af vafa um að ákvarðanir ráðherra, um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana, séu stjórnvaldsfyrirmæli. Að baki þeirri tilhögun búa ákveðin hagkvæmnis-, skilvirkni- og sérhæfingarrök. Markmiðin sem búa að baki því að líta á launaákvæðanir starfa sem stjórnvaldsfyrirmæli eru m.a. að auka gagnsæi, fyrirsjáanleika og stöðugleika í launum og launaákvörðunum þeirra sem gegna störfum forstöðumanna samkvæmt 39. gr. a. Þau markmið eru í samræmi við tillögur starfshóps um málefni kjararáðs sem ríkisstjórnin skipaði, að höfðu samráði við heildarsamtök á vinnumarkaði þann 23. janúar 2018.

Markmiðið er einnig að hnykkja á því að ekki sé um einstaklingsbundnar ákvarðanir að ræða enda er grunnmat starfa alls ótengt þeim einstaklingi sem sinnir starfinu og styðst við hlutlæga þætti.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert verður aðhafst kann að skapast réttaróvissa um gildandi rétt. Álit umboðsmanns eru ekki bindandi í íslenskum rétti. Álit hans eiga þó að vera leiðbeinandi um gildandi lög og rétt. Þó ber að nefna að dæmi eru um að dómstólar hafi komist að annarri niðurstöðu en umboðsmaður.

Þess ber að geta í því samhengi að ráðuneytið hefur tekið afstöðu til umræddra álita UA og komist að þeirri niðurstöðu að þau séu ekki í samræmi við túlkun ráðuneytisins á ákvæðinu. Kerfið og innleiðing þess sem er í gildi tekur mið af því að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa séu stjórnvaldsfyrirmæli þ.e. ekki stjórnvaldsákvarðanir.

Verði niðurstaðan sú að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa séu stjórnvaldsákvarðanir er ljóst að þau markmið er snúa m.a. að hagræði, skilvirkni, sveigjanleika og gagnsæi sem lagt var upp með við brottfall kjararáðs er fyrir búi. Ferlið verður þyngra í vöfum, kostnaðarsamara og ófyrirsjáanlegra.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

EKKI er möguleiki að koma í veg fyrir réttaróvissu og styrkja stöðir núverandi fyrirkomulags með öðrum hætti en með lagasetningu.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Til að leysa úr réttaróvissunni væri unnt að árétta betur þau sjónarmið um launakerfi forstöðumanna sem lágu að baki setningu laga nr. 130/2016 og 95/2017 þ.e. að ákvarðanir ráðherra um grunnmat starfa forstöðumanna ríkisstofnana, séu stjórnvaldsfyrirmæli.

Hinn kosturinn væri að lögfesta ákvæði um að ákvarðanir af því tagi sem um ræðir telist stjórnvaldsákvarðanir. Með því væri verið að horfa frá því grundvallarmarkmiði sem lagt var upp með. Þyrfti þá að endurhugsa kerfið og stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki upp á nýtt.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Niðurstaða grunnmats starfa er í dag birt með skilmerkilegum hætti, þ.e. föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er fylgja tilteknu starfi. Fyrirhugað er að í stað þess að birta umræddar upplýsingar á heimasíðu ráðuneytisins verði þær birtar með reglugerð í B-deild stjórnartíðinda.

Rökstuðningur fyrir forsendum grunnmatsins verður áfram birtur opinberlega á heimasíðu ráðuneytisins.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Til stendur að bæta við málsgrein við 39. gr a laga nr. 70/1996 sem gerir ráðherra skylt að birta ákvarðanir um föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er fylgja tilteknu starfi forstöðumanns, sbr. 1. málsl. 1. mgr. 39. gr. a, í reglugerð. Þessar ákvarðanir eru nú þegar birtar opinberlega á vefsvæði ráðuneytisins.

Einnig stendur til að bæta við málsgrein við 52. gr. laga nr. 70/1996 þar sem tilgreint verður að sú grein taki ekki til 39. gr. a, b og 1. mgr. c sömu laga. Ekki er talin þörf á samráðsskyldu, sbr. 52. gr., við heildarsamtökin þar sem 39. gr. a, b og 1. mgr. c tekur ekki til félagsmanna þeirra heldur launafyrirkomulags forstöðumanna og ekki standa rök til þess að heildarsamtökin hafi aðkomu að því.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Nei.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Ráðuneyti, stofnanir, stjórnir sem fara með veitingarvald og FFR. Forsætisnefnd Alþingis og Dómsstólasýslan taka mið af og horfa til þess kerfis sem viðhaft er innan framkvæmdarvaldsins, sjá til skýringar 2. mgr. 39. gr. a. laga nr. 70/1996 sem ekki er fyrirhugað að breyta efnislega.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Önnur ráðuneyti voru virkir þátttakendur í innleiðingu á umræddu grunnmati starfa forstöðumanna ríkisstofnana. Þá eru ráðuneytin jafnframt virkir þátttakendur komi til endurskoðunar mats. Ábyrgð á umræddu stjórnarmálaefni, þ.e. launasetningu forstöðumanna ríkisstofnana skv. grunnmati starfs, er aftur á móti fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Við mótun og innleiðingu grunnmats starfa forstöðumanna var af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á öllum stigum viðhaft samráð við hlutaðeigandi aðila ásamt því að leitast við að tryggja opið og gagnsætt ferli. Öll fagráðuneyti áttu fulltrúa við mótun og undirbúning grunnmatsins, þar sem fagráðuneytin hafa betri þekkingu á inntaki og umfangi starfa forstöðumanna sem veita stofnunum þeirra forstöðu. Frá því að ferlið hófst gafst öllum forstöðumönnum kostur á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Það var gert ýmist fyrir milligöngu Félags forstöðumanna ríkisstofnana, hlutaðeigandi fagráðuneytis og/eða beint til ráðuneytisins.

Ekki er verið að gera efnislegar breytingar á kerfinu heldur styrkja stoðir þess með því að skylda ráðherra til að birta föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er fylgja tilteknu starfi í B-deild Stjórnartíðinda.

Félag forstöðumanna hefur verið upplýst um að vinna sé í gangi innan ráðuneytisins til þess að bregðast við álitum setts umboðsmanns Alþingis þá hefur áformaskjal verið borið undir önnur ráðuneyti í innra samráði. 4. Fyrirhugað samráð Fyrirhugað er að frumvarpsdrög verði kynnt í samráðsgátt.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Fram hefur farið frummat á áhrifum lagasetningar. Lagasetning þessi hefur ekki fjárhagsleg áhrif fyrir ríkið annar en kostnaður við að birta í B-deild Stjórnartíðinda. Þá hafa áformin ekki efnahagsleg áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni né önnur áhrif sem afstaða þarf að taka til sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 10 mars 2017.
H. Næstu skref, innleiðing
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já. 2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Ekki er verið að gera efnislegar breytingar á kerfinu heldur styrkja stoðir þess með því að skylda ráðherra til að birta föst laun fyrir dagvinnu og önnur laun er fylgja tilteknu starfi. 3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Ákvarðanir ráðherra liggja fyrir og hafa verið birtar opinberlega á heimasíðu ráðuneytisins. Hér er því um formbreytingu að ræða en ekki efnislega breytingu. 4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Á ekki við. 5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Á ekki við.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað 2.