

Niðurstöður starfshóps

uppfærsla launa æðstu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa o.fl.

Reykjavík, 20. apríl 2026

1. Inngangur

Að fengnum tilnefningum skipaði forsætisráðherra starfshóp þann 4. júlí 2025 sem ætlað var að leggja mat á gildandi viðmið þeirra sem fá laun samkvæmt sérákvæðum laga, m.t.t. mögulegra breytinga og gera drög að lagafrumvarpi um skipun til framtíðar. Starfshópnum var ætlað að taka mið af álitserð og tillögum starfshóps sem skilaði áfangaskýrslu um sama efni 2024. Einnig skyldi leita eftir sjónarmiðum þeirra hópa sem heyrðu undir lagaákvæðin, þ.e. dómara, handhafa ákærvalds, ríkissáttasemjara, seðlabankastjóra og annarra æðstu embættismanna ríkisins.

Hópnum var ætlað að ljúka störfum fyrir lok september. Eftir að vinna hófst við verkefnið að loknum sumarleyfum var ljóst að leita þurfti eftir frekari gögnum og úrvinnslu um ýmsa þætti. Hefur því ekki reynst unnt að ljúka verkefninu fyrr en nú.

Starfshópin skipuðu Andri Árnason, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðherra, Ólafur Garðar Halldórsson, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins, Karen Ósk Nielsen Björnsdóttir, tilnefnd af Alþýðusambandi Íslands og Kolbrún Halldórsdóttir, tilnefnd sameiginlega af BSRB, BHM og KÍ. Auk þess störfuðu með hópnum Róbert Farestveit, varamaður Karenar, og Andri Valur Ívarsson varamaður Kolbrúnar. Þá veittu starfshópnum ýmsa aðstoð Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, og Þröstur Freyr Gylfason og Einar Mar Þórðarson sérfræðingar á skrifstofu kjara- og mannauðsmála í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Formaður starfshópsins var Jóhannes Karl Sveinsson, tilnefndur af forsætisráðuneytinu.

Hér með fylgja tillögur starfshópsins ásamt rökstuðningi. Þá fylgja hér með afrit af umsögnum hagsmunaaðila og önnur helstu gögn sem stuðst var við í vinnu starfshópsins, þar á meðal samskipti við Hagstofu Íslands þar sem leitað var eftir staðfestingum og mati á tilteknum atriðum.

Nokkuð langur aðdragandi verður að því að nýtt fyrirkomulag geti tekið gildi. Rétt er að vekja athygli á því að hópurinn leggur til að sett verði gildistökuákvæði sem brúi bil við launaákvæðanir þar til lög, ef samþykkt verða, geta komið endanlega til framkvæmdar.

2. Tildrög málsins

Tilhögun launaákvæðana æðstu embættismanna ríkisins og þjóðkjörinna fulltrúa hefur lengi verið snúið viðfangsefni sökum þess að erfitt er að sjá fyrir sér hefðbundna samninga og eftir atvikum átök um launakjör enda eiga þau sjálf í hlut sem fara með æðstu völd innan framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Ákvörðun launa dómara, seðlabankastjóra og annarra stjórnenda hjá hinu opinbera, þar sem lögð er rík áhersla á sjálfstæði gagnvart stjórnvöldum hverju sinni, er einnig viðkvæmur snertiflötur bæði á Íslandi og alþjóðlega.

Lengi ákváðu Kjaradómur og Kjaranefnd – og síðar Kjararáð – laun þessara hópa á grundvelli matskenndra viðmiða og eftir rökstuðningi þeirra sem í hlut áttu. Ákvarðanir urðu oft umdeildar, langt leið á milli þeirra þannig að hækkanir urðu hlutfallslega miklar og ekki þótti nægjanlegt gagnsæi og fyrirsjáanleiki um gildandi sjónarmið og niðurstöður.

Árið 2018 skipaði ríkisstjórnin starfshóp „um málefni kjararáðs“ sem í sátu fulltrúar ráðuneyta og aðila vinnumarkaðarins. Sá hópur kynnti sér ítarlega fyrirkomulag þessara mála erlendis og greindi þróun launa hópanna á Íslandi yfir lengra tímabil. Niðurstaða hópsins varð sú að leggja af þágildandi fyrirkomulag og kveða á um fasta launafjárhæð í lögum sem skyldi taka breytingum einu sinni á ári miðað við hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna eins og það birtist í tölum Hagstofu Íslands fyrir næstliðið almanaksár. Hópurinn taldi jafnframt að vegna sérstakra sjónarmiða um stofnanasjálfstæði ætti bankaráð Seðlabanka Íslands og stjórn Fjármálaeftirlitsins að taka ákvarðanir um laun æðstu stjórnenda þeirra.

Kjarni rökstuðnings starfshópsins 2018 um viðmið til uppfærslu launa var eftirfarandi:

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 launarannsókn 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.

Í kjölfar þessarar niðurstöðu starfshópsins var lagt fram frumvarp á Alþingi um brottfall laga um kjararáð sem síðar varð að lögum nr. 60/2018 og kjararáð í framhaldinu lagt niður 1. júlí 2018. Megintillögum starfshópsins var fylgt í lagasetningunni en þó var ekki tekið undir tilhögun ákvarðana um laun stjórnenda seðlabanka og fjármálaeftirlits. Launum var breytt í samræmi við hinar nýju reglur frá árinu 2019 en í nokkur skipti ákvað Alþingi að breyta fyrirkomulaginu vegna sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði og utanaðkomandi aðstæðna á tímum kórónaveirufaraldursins.¹

Eftir lagasetninguna urðu talsverð samskipti á milli Hagstofu Íslands, Fjársýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins árið 2022 er í ljós kom að uppfærsla launa hafði átt sér stað miðað við breytingar á „vísitölu launa ríkisstarfsmanna“ en ekki það viðmið sem lögin greindu. Einnig var bent á að lagatextinn tæki ekki af tvímæli um hvort miðað væri við fullvinnandi fólk eða ekki.

Fjársýsla ríkisins taldi að mistök hefðu átt sér stað við uppfærslu launa sem þyrfti að leiðrétta til að fylgja lögnum. Þeir sem í hlut áttu voru krafðir um endurgreiðslu ofgreiddra launa. Í kjölfarið höfðaði dómari mál sem lauk með dómi Hæstaréttar Íslands 22. desember 2023. Talið var að breyting á framkvæmdinni hefði ekki verið lögmæt, enda væri ekki bersýnilegt að fyrri framkvæmd hefði verið í andstöðu við lög. Rétt er að taka fram að niðurstöður dómsins höfðu einnig þau áhrif að aðrir hópar sem áttu undir lögin fengu laun sín uppfærð með sama hætti og dómara

Í kjölfar dómsins í desember 2023 var síðan skipaður starfshópur stjórnvalda, án þátttöku aðila vinnumarkaðarins, sem eins og fyrr segir skilaði niðurstöðu í júní 2024. Í niðurstöðum hópsins er mælt með því að laun verði áfram ákvörðuð með fastri tölu í lögum, viðmiðun launabreytinga verði breytt til samræmis við meginniðurstöðu dóms Hæstaréttar þannig að þær miðist við breytingar á launum afmarkaðra sambærilegra launahópa hjá ríkinu en taki ekki mið af meðaltalsbreytingum hjá öllum ríkisstarfsmönnum eða verði leiðandi gagnvart þeim sem hafa rétt til að semja um kaup og kjör sín. Lögð var áhersla á að hið nýja viðmið mætti ekki leiða til hækkana umræddra stétta þegar verið væri að hækka laun þeirra sem lægri laun hafa, eða sérstakar hækkanir umfram aðra hópa ættu sér stað. Í greiningum hópsins kom fram að sú launavísitala sem

¹ Löggjafinn greip inn í með lagasetningu til að frysta eða takmarka hækkanir sem ella hefðu orðið (sbr. [20. gr. laga nr. 25/2020](#), [lög nr. 52/2023](#) og [lög nr. 60/2024](#)). Í fyrsta tilvikinu var gripið inn til að fresta launahækkun til þessa hóps um hálft ár í ljósi aðstæðna í íslensku efnahagslífi vegna þeirra efnahagslegu áfalla sem heimsfaraldur COVID-19 hafði í för með sér. Í öðru tilvikinu var inngripið til þess að laun viðkomandi hækkuðu um 2,5% í stað 6% og var þá horft til 2,5% verðbólguþröðunarmíðs Seðlabanka Íslands. Í þriðja tilvikinu ákvað löggjafinn að laun viðkomandi hækkuðu um 66.000 kr. í stað 8% og var þá horft til þeirrar krónutöluhækkunar í kjarasamningum sem höfðu verið gerðir viðmiðunarárið 2023. Nam krónutöluhækkun þessa hóps að meðaltali 3,5% hækkan miðað við dreifingu launa yfir hópinn, Dómsstólasýslan og Ákærrendafélag Íslands mótmæltu inngripunum. Telja verður að þessi inngrip grafi undan fyrirsjáanleika og trausti á kerfinu og sýni að það er ekki gerlegt að viðhalda því í núverandi mynd enda voru fyrirhugaðar hækkanir umfram þróun sambærilegra stétta.

uppgjör launa hafði verið miðuð við skilaði miklum hækkunum umfram almenna þróun meðallauna fullvinnandi og kjarasamninga sambærilegra stétta.

Hópurinn sem skilaði skýrslu 2024 benti á að nærtækasti samanburðarhópurinn, miðað við framangreind sjónarmið, væru stjórnendur og sérfræðingar innan opinberrar stjórnsýslu hjá ríkinu. Þar væri að finna störf innan hins almenna stjórnkerfis þar sem laun væru fastmótuð og viðvarandi, starfsmenn með sambærilega menntun og hópurinn nægjanlega stór og fjölbreyttur til að breytingar á launakjörum teldust marktækar. Þá var mælt með því að beita almennum aðferðum við vísitöluútreikninga og í því sambandi vísað til útreiknings launavísitölu samkvæmt lögum nr. 89/1989.

Í vinnu þess hóps sem nú skilar af sér skýrslu hefur verið litið til fleiri sjónarmiða eins og nánar er rakið hér á eftir.

3. Forsendur niðurstöðu

3.1. Almennt um aðferðarfræði og markmið

Rétt er að taka fram að það er ekki í verkahring þessa starfshóps að leggja mat á launasetningu einstakra hópa, starfa eða embætta. Umboð hópsins er einskorðað við að skoða og leggja til viðmið til reglubundinnar uppfærslu á þeim launum sem kveðið er á um í lögum.

Augljóst er að mati hópsins að reglubundin uppfærsla er nauðsynleg.

Frá 2019 hefur verið miðað við *eina uppfærslu á ári* um mitt ár sem tekur mið af breytingum tvö undanliðin ár. Starfshópurinn hefur jafnframt tekið til skoðunar hvernig væri unnt að standa að uppfærslu *tvísvar á ári* í ljósi þess að þá yrðu breytingar minni í hvert sinn og jafnframt styttra á milli þeirrar launapróunar, sem uppfærslan tekur mið af, og dagsetningarinnar þegar uppfærsla tekur gildi. Í vinnu hópsins hefur verið tekið tillit til beggja möguleika.

Ýmsar leiðir hafa verið farnar í öðrum löndum varðandi fyrirkomulag uppfærslu launa þessara hópa. Í sumum tilvikum er miðað við mælikvarða á borð við vísitölu neysluverðs, en jafnframt hefur verið reynt að tengja mælikvarða við þróun landsframleiðslu, hagvöxt, þróun meðallauna eða álíka mælikvarða.

Ljóst er að þjóðþing og einstaka ráðamenn hafa erlendis, líkt og á Íslandi, ítrekað gripið inn í þegar kemur að uppfærslu á launum þingmanna og æðstu embættismanna.² Þessi

² Þess má t.d. geta að árslaun breska forsætisráðherrans lækkuðu úr 193.885 breskum pundum árið 2009 í 166.786 pund í apríl árið 2024. Á sama tímabili var samanlögð verðbólga 55% (3% að jafnaði á ári). Laun breskra þingmanna hækkuðu um 41% yfir sama tímabil (yfirlit birt á heimasíðu samtaka breskra endurskoðenda -<https://www.icaew.com/insights/viewpoints-on-the-news/2024/sep-2024/chart-of-the-week-prime-ministers-salary> – í september 2024). Þessa rýrnun má rekja til ákvarðana þriggja forsætisráðherra að lækka eða frysta eigin laun.

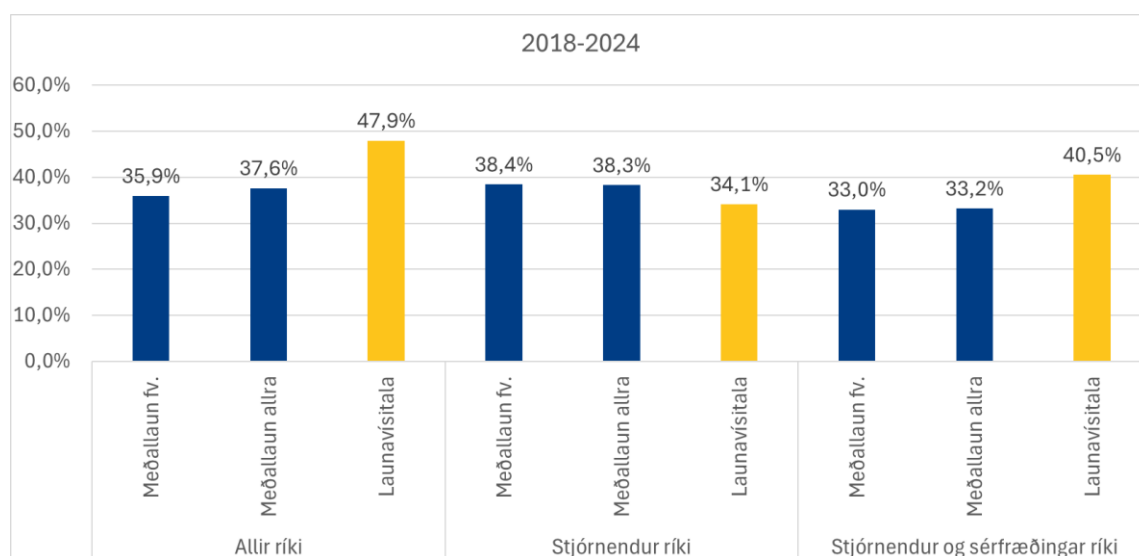
inngríp eru oft á tíðum skiljanleg og nauðsynleg vegna aðstæðna í efnahagsmálum og til að skapa samstöðu um aðgerðir vegna þeirra.

Vegna sérstakra sjónarmiða um sjálfstæði dómara, saksóknara og stjórnenda seðlabanka þurfa viðmiðanir að vera gagnsæjar, stöðugar og málefnalegar. Þó rétt að taka fram að það er almennt viðurkennt að þessir hópar séu ekki óhjákvæmilega undanþegnir sérstökum tímabundnum ráðstöfunum svo fremi að um heildstæðar aðgerðir sé að ræða, t.d. vegna alvarlegrar stöðu eða áfalla í efnahagsmálum.³

Í umræðum starfshópsins var einhugur um að helstu forsendur frá árinu 2018 væru í fullu gildi. Rétt væri að halda þeirri tilhögun að skipa launamálum æðstu embættismanna með lögum og með gagnsærri uppfærslu sem fylgdi almennum og viðeigandi breytingum. Störfín væru þess eðlis að ekki ætti að skipta máli við launasetningu og uppfærslu launa hvort viðkomandi hefði gegnt starfinu lengi, hvernig frammistaða starfsmannsins væri eða hvort menntun eða aðrir kostir væru umfram áskildar kröfur.

Þá var sammæli um að núverandi fyrirkomulag, þar sem laun eru uppfærð samkvæmt vísitölu launa opinberra starfsmanna, væri óviðunandi. Gögn sýndu að með því hefðu orðið hækkanir hjá hópnum umfram sambærilegar stéttir, einkum vegna sérstakra hækkana launalægri stétta og styttingu vinnutíma á grunni kjarasamninga.

Samanburð ýmissa viðmiða má sjá hér:



Talið frá vinstri mæla þrír fyrstu stöplarnir þróun *allra ríkisstarfsmanna* (meðallaun fullvinnandi, meðallaun allra og launavísitölu), næstu þrír taka til *stjórnenda hjá ríkinu* og þeir stöplar sem eru lengst til hægri *mæla stjórnendur og sérfræðinga hjá ríkinu*.

³ Yfir þessi sjónarmið var farið í skýrslu starfshóps frá 2018. Hér má benda á ítarlega umfjöllun í nýlegum dómi Evrópudómstólsins (æðri deild) í dómi 25. febrúar 2025 í málum C-146/23 og C-374/23 þar sem vísað er til þjóðréttarlegra viðmiða og tekin saman dómaframkvæmd síðustu ára.

Eins og sést er þróun launavísitölu langt umfram breytingu meðallauna hvort sem miðað er við fullvinnandi eða ef hlutastörf eru meðtalin, ef frá er talinn flokkurinn stjórnendur hjá ríkinu.

Til skýringar þá hefði viðmiðið um þróun meðallauna fullvinnandi ríkisstarfsmanna, sem miðað var við í niðurstöðum 2018 hópsins, leitt til 36% hækkunar á tímabilinu 2018-2024, sem er í nokkuð góðu samræmi við þróun meðallauna stjórnenda og sérfræðinga. Hins vegar leiðir aðferð launavísitölu, sem Hæstiréttur taldi ekki unnt að víkja frá í ljósi framkvæmdar 2019-2022, til mun meiri hækkunar sem er alveg úr takti við sambærilega hópa og eðli starfanna sem þeir sinna. Þar gætir augljóslega ýmissa hækkana vegna breytinga á kjarasamningum auk þess sem launaskrið og framgangsgreiðslur hafa áhrif.

Í vinnu starfshópsins hefur verið gerður samanburður á þróuninni frá 2019-2025, m.a. með því að taka tillit til þeirra inngripa löggjafans sem áður er getið um:

Nánar tiltekið hefur þróunin frá janúar 2019 verið þessi:

STARFSHEITI / VIÐMIÐ*	FRÁ JAN 2019
ÞINGMENN, DÓMARAR, FORSETI RÁÐHERRAR O.FL. (HÆKKUN MEÐ INNGRIPUM)	44,9%
FORSTÖÐUMENN HJÁ RÍKI	32,7%
SKRISTOFUSTJÓRAR	31,6%
BHM (KJARASAMNINGUR)	34,1%
BSRB (KJARASAMNINGUR)	46,8%
LAUNAVÍSITALA RÍKISSTARFSMANNA	58,0%
REGLULEG LAUN FULLVINNANDI HJÁ RÍKINU	38,4%

*Hafa ber í huga þegar taflan er skoðuð að um mismunandi mælikvarða er að ræða. T.a.m. lýsa hreinar kjarasamningsbundnar hækkanir ekki mældri launaþróun viðkomandi hóps heldur taka aðeins til eins hluta af launamyndun hópsins.

Af þessu sést að launavísitala ríkisstarfsmanna (sem Fjársýslan miðaði launabreytingar við frá 2019) hækkaði um 20 prósentustig umfram hækkun meðaltals reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna á sama tímabili. Inngrip löggjafans skertu hækkanirnar nokkuð en þó er munurinn um 6,5 prósentustig að teknu tilliti til þeirra.

Hækkanirnar sem hópurinn hefur fengið eru því umfram það sem ætla má um sambærilegar stéttir hjá ríkinu á sama tímabili og einnig þegar litið er til þróunar launa hjá ríkinu almennt.

Þessi áhrif sýna fram á nauðsyn þess að gera breytingar frá núverandi framkvæmd enda ekki rök fyrir því að þeir sem hæstu launin hafa fái hækkanir umfram almenna launaþróun. Hæstiréttur hefur nú þegar slegið því föstu að slíka breytingu verði að gera með lögum og verður nýtt viðmið því að byggja á nýrri lagasetningu.

Lögð var áhersla á að endanleg útfærsla yrði að vera skýr og að lagaheimild tæki af tvímæli um viðmiðið sem nær best þeim markmiðum sem að er stefnt.

3.2. Kostir og gallar mismunandi leiða

Fulltrúar aðila vinnumarkaðarins vöktu máls á því að óheppilegt væri að miða við þá vísitölu stjórnenda og sérfræðinga sem greindi í niðurstöðum starfshóps 2024. Viðmiðunarhópurinn væri einsleitur og tæki í raun laun samkvæmt einum og sama grunnkjarasamningi. Þá mætti líta svo á að ef sú leið væri farin gæti skapast tortryggni um hagsmunaárekstra þegar æðstu embættismenn framkvæmdarvalds semdu um kaup og kjör sem vinnuveitendur en hefðu jafnframt beinlínis persónulega hagsmuni af því hvernig þeir samningar yrðu. Í umsögn Seðlabanka Íslands sem síðar er vikið að er tekið undir hluta þessara sjónarmiða.

Af þessu tilefni var aflað frekari gagna um samsetningu síðast greinds viðmiðunarhóps. Fram kom að alls voru starfandi 3.396 *stjórnendur og sérfræðingar* hjá ríkinu árið 2023. Frá þeim fjölda þarf að draga 251 stöðugildi vegna þeirra sem ekki njóta samningsréttar til að koma í veg fyrir hringáhrif í útreikningum. Viðmiðunarhópurinn myndi því telja 3.145.

3.3. Umsagnir

Starfshópnum var uppálagt að leita eftir umsögnum frá þeim hópum sem málið varðar. Skipunarbréf starfshópsins ásamt áður nefndum skýrslum starfshópa 2018 og 2024 voru sendar til Lögreglustjórafélagsins, Ákærendafélagsins, Ríkissáttasemjara, Seðlabankastjóra og Dómarafélagsins. Ekki var talin ástæða til að afla sérstakra umsagna frá ráðuneytum eða Alþingi á þessu stigi. Efni umsagna var gagnlegt og hefur verið litið til þeirra í vinnu starfshópsins. Rétt er að geta um helstu atriði sem bent var á.

Í umsögn *Lögreglustjórafélagsins* var bent á hversu óæskileg sífelld inngrip löggjafans í launaákvæðanir væru og að rétta þyrfti af þá skekkju sem af þeim hefði leitt. Þá bæri að horfa til vinnutímastyttingar sem samið hefði verið um við almenna starfsmenn auk þess sem bent var á að eðli starfa lögreglustjóra væri ólíkt því sem væri hjá kjörnum fulltrúum.

Ákærandafélagið sagðist í sinni umsögn styðja áformaðar breytingar.

Í umsögn *Dómarafélagsins* voru ekki gerðar athugasemdir um áformuð launaviðmið þótt núverandi fyrirkomulag væri talið fullnægjandi (launavísitala ríkisstarfsmanna í heild). Nefnt var að dómur Hæstaréttar snéri aðeins að dómurum og ekki víst að sömu sjónarmið giltu um aðra innan hópsins.

Áréttað var í umsögn Dómarafélagsins að skerðing launa dómara væri óæskileg og bent á nýjan dóm Evrópudómstólsins frá 25. febrúar 2025 um tengsl sjálfstæðis dómsvalds og ákvarðana um starfskjör dómara. Þá var lögð áhersla á að ekki væri rétt að hrófla við kjörum dómara með bráðabirgðaákvæðum. Almennt væri nauðsynlegt að fyrirhuguð lagasetning uppfyllti kröfur um stöðugleika, fyrirsjáanleika og gagnsæi. Dómarafélagið lagði að lokum áherslu á að öll frávik löggjafans frá almennum reglum um uppfærslu launa þyrftu að vera komin til af nauðsyn en ekki í almennum efnahagslegum tilgangi.

Seðlabankinn benti á það gæti orkað tvímælis ef persónulegir hagsmunir embættismanna væru beintengdir við ein heildarsamtök og kjarasamninga þeirra. Áhersla var lögð á að undanskilja ætti æðstu embættismenn þegar viðmiðunarhópurinn væri afmarkaður. Þá var bent á nokkur atriði sem varða Seðlabankann sérstaklega, en ekki hina almennu aðferðarfræði, einkum að Alþingi hefði á sínum tíma ekki tekið mið af tillögum starfshóps 2018 um að bankaráð tæki ákvörðun um starfskjör seðlabankastjóra líkt og áður var.

Ekki bárust svör frá embætti *Ríkissáttasemjara*.

3.4. Samskipti við Hagstofu Íslands

Starfshópurinn hefur átt samskipti við Hagstofu Íslands um ýmis grunnatriði sem varða opinbera launatölfræði, reikniaðferðir, mat á áhrifum launabreytinga einstakra stétta og umfjöllun um einstakar útfærslur.

Hagstofan hefur í ljósi reynslunnar bent á að skýrleiki í lagasetningu sé mikilvægur og nauðsynlegt að verkefni stofnunarinnar séu vel afmörkuð. Ef ákveðið yrði að miða við undirvísitölu launavísitölu (stjórnenda og sérfræðinga í opinberri stjórnsýslu) væri viðmiðið ágætlega skilgreint en á hinn bóginn er bent á að starfa- og atvinnuflokkunarkerfi geti tekið breytingum og því yrði að gera „viðeigandi ráðstafanir“ þegar slíkar breytingar tækju gildi. Hagstofan telur að nokkurn undirbúningstíma þyrfti til að byrja þessar mælingar því breyta þyrfti aðferðarfræði við útreikninga á launavísitölu fyrir opinbera starfsmenn sem nú byggir á stéttarfélagsaðild.

Ef miðað yrði við breytingu reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna þyrfti jafnframt að skjóta traustari stoðum undir aðferðarfræði og verklag. Hagstofan bendir á að orðalag lagaákvæðisins þyrfti meðal annað að innihalda skyldu Hagstofunnar til að „reikna meðallaun fullvinnandi ríkisstarfsmanna“ og að laun hópsins myndu uppfærast til samræmis við breytingu meðallauna.

Hagstofan telur að aukin tíðni birtinga á talnaefni um regluleg laun sé „möguleg og æskileg“ og að kostir þess séu ótvíræðir. Þó er bent á að ef laun eru uppfærð oftar en árlega þurfi að gæta að árstíðabundinni sveiflu. Hagstofan benti í síðari samskiptum á aðferðarfræði sem gæti dregið úr slíkri hættu sem vikið er nánar að síðar.

Starfshópurinn óskaði eftir álit Hagstofunnar á áhrifum þess ef sértækar breytingar yrðu gerðar á launum stórra stétta ríkisstarfsmanna. Beðið var um útreikning á 5% hækkun tiltekinna stétta umfram hækkanir annarra hópa og hver hlutfallsleg áhrif á hækkanir þjóðkjörinna og æðstu embættismanna yrðu í kjölfarið. Niðurstöður eru á þessa leið (miðað við upplýsingar 2024):

Hjúkrunarfræðingar	Læknar	Framhaldsskólakennarar
0,60%	0,28%	0,19%

Hagstofan bendir á að tenging við vísitölu í fyrri framkvæmd hafi valdið hækkunum umfram almenn viðmið. Ástæðurnar virðist liggja í því að vinnutímabreytingar og hækkun lægstu launa, samfara krónutöluhækkunum, hafi þau áhrif enda mæli vísitala virði vinnustunda en ekki þróun mánaðarlauna.

4. Niðurstaða

Fram kom í umsögn Seðlabanka Íslands að heppilegra væri að kjör seðlabankastjóra ákvarðist af bankaráði. Í umsögn Dómarafélagsins var vakin sérstök athygli á því að dómur Hæstaréttar sneri einvörðungu að dómurum og ekki víst að sömu sjónarmið gildi um aðra hópa. Rétt er að taka fram af þessu tilefni að það var ekki í verkahring starfshópsins að meta og taka afstöðu til mismunandi fyrirkomulagsatriða við ákvörðun launanna heldur ræða og meta þau viðmið sem launabreytingar ættu að fara eftir.

Starfshópurinn bendir einnig í þessu samhengi á það mat Alþingis - sem lá til grundvallar í þinglegri meðferð þeirra frumvarpa sem urðu að lögum nr. 52/2023 og lögum nr. 60/2024, og fram kemur bæði í greinargerð með frumvörpum og álitum meiri hluta nefndar Alþingis sem fjallaði um málið - þ.e. að talið sé forsvaranlegt og í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar að eitt sé látið yfir alla þjóðkjörna fulltrúa og æðstu embættismenn ganga hverra laun eru ákveðin með lögum. Þetta eigi við um alla þá þjóðkjörnu fulltrúa og embættismenn sem eins háttar til um við ákvörðun launa.

Starfshópurinn hefur einkum skoðað *þrjá* möguleika um þau viðmið sem til greina koma við uppfærslu launa:

Í fyrsta lagi að miða uppfærslur við launavísitölu ríkisstarfsmanna (líkt og framkvæmd nú virðist miða við); í öðru lagi að notast við sérstaka undirvísitölu stjórnenda og sérfræðinga í opinberri stjórnsýslu, og í þriðja lagi að miða við breytingu meðaltals reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna. Starfshópurinn telur alla möguleikana uppfylla kröfur stjórnarskrár um þrískiptingu ríkisvalds og sjálfstæði dómstóla svo og alþjóðlegra viðmiða um gagnsæi og réttaröryggi.

Niðurstaða hópsins að öllu samanlögðu er að réttast sé að miða við þróun á breytingu meðaltals reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna.

4.1. Launavísitala ríkisstarfsmanna

Eins og rakið er að framan voru launabreytingar þess hóps sem hér um ræðir frá gildistöku laga nr. 79/2019 miðaðar við launavísitölu ríkisstarfsmanna í stað breytinga á meðaltali reglulegra launa ríkisstarfsmanna eins og tilgreint var í lögnum. Á þessu tvennu er talsverður munur og efnisleg niðurstaða leiddi til nokkurra kjarabóta umfram almenna þróun launa meðal annars sökum þeirra áhrifa sem vinnutímastytting og hækkun lægstu launa hefur á vísitöluútreikninga.

Fjársýsla ríkisins sendi hópnum bréf 29. júní 2022 og greindi frá því að laun hefðu verið hækkuð umfram lögbundin viðmið og að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefði óskað eftir því að endurgreiðslu yrði krafist á því sem ofgreitt var. Í samskiptum dómstólasýslunnar við Hagstofu Íslands og Fjársýslu ríkisins í kjölfarið kom fram að Hagstofa Íslands hafði ekki verið beðin um útreikninga eða upplýsingar eins og löggjöfin gerði ráð fyrir. Hins vegar kom fram hjá Hagstofu Íslands að áhrif almennrar umsaminnar vinnutímabreytingar hefði leitt til hækkunar á launavísitölu en samsvarandi áhrif yrðu ekki þegar stuðst væri við viðmiðið um þróun meðallauna fullvinnandi ríkisstarfsmanna.

Eftir dóm Hæstaréttar í dómaramálinu var horfið aftur til þess að hækka laun alls hópsins samkvæmt breytingum á launavísitölu ríkisstarfsmanna. Eins og rakið er hér á undan urðu hækkanir samkvæmt þeirri vísitölu mun meiri en almennar breytingar á meðallaunum sérfræðinga og stjórnenda hjá ríkinu og raunar einnig þegar horft er á meðallaun ríkisstarfsmanna.

Starfshópurinn telur vafalaust að viðmiðunin almenn launavísitala ríkisstarfsmanna sé óheppileg. Ástæðurnar eru augljósar og felast í umfjöllun hér að framan. Þá má bæta því við að um er að ræða vel launaðar æðstu stöður í íslenska stjórnkerfinu þar sem festa á að vera um launakjör og ráðstafanir sem gerðar eru til að bæta sérstaklega kjör einstakra hópa ættu ekki að hafa áhrif. Að mati hópsins væri það því lakasti og örökréttasti kosturinn að miða áfram við launavísitölu ríkisstarfsmanna.

4.2. Vísitala stjórnenda og sérfræðinga innan opinberrar stjórnsýslu

Í öðru lagi er framkvæmanlegt að fara þá leið sem mælt var með í skýrslu starfshóps 2024 og miða launabreytingar við stjórnendur og sérfræðinga innan opinberrar stjórnsýslu hjá ríkinu. Beitt yrði aðferðum við vísitöluútreikninga og Hagstofu Íslands falið að birta þannig undirvísitölu launavísitölu samkvæmt lögum nr. 89/1989.

Þessi aðferðarfræði hefur þann kost að valinn er skilgreindur viðmiðunarhópur með svipaðan bakgrunn og eðlislík störf. Hún ætti að tryggja gagnsæi og að launaþróun yrði ekki leiðandi heldur „elti“ viðmiðunarhópinum með reglulegu millibili. Komið yrði í veg fyrir að hækkanir umfram aðra hópa eða sérstakar aðgerðir hefðu áhrif á launaþróun æðstu embættismanna sem nú þegar búa við góð kjör og starfsaðstöðu. Á hinn bóginn myndu hækkanir þessara hópa og einstakra stétta innan hans hafa bein áhrif á viðmiðið.

Rökin á móti því að fara þessa leið eru þau að aðferðarfræði vísitölu tekur óhjákvæmilega með í reikninginn ákveðið launaskrið, álagsgreiðslur og framgang í störfum. Jafnframt er ljóst að viðmiðunarhópurinn er ekki stór, hann er einsleitur og fyrirsjáanlegt að sumra mati að skapast geti hagsmunaárekstrar svo sem bent er á í umsögn Seðlabanka Íslands og fulltrúar innan starfshópsins hafa einnig bent á. Jafnvel mætti jafna þessari aðferð við að heildarsamtök eða fá stéttarfélög á opinberum vinnumarkaði færu með samningsumboð hópsins. Bent er á að launavísitala mæli breytingar á tímakaupi fyrir umsaminn vinnutíma sem samræmist fullu starfi sem er í sama starfi í sömu atvinnugrein og hjá sama vinnuveitanda.

Að mati starfshópsins eru að teknu tilliti til allra framanritaðra sjónarmiða sterk aðferðarfræðileg rök á móti því að fara þá leið sem hér er reifuð.

4.3. Þróun reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna

Sem fyrr segir var það tillaga starfshópsins frá 2018 að miða við *þróun meðallauna fullvinnandi ríkisstarfsmanna*. Þótt útfærslan á því í lögum nr. 79/2019, og eftirfarandi framkvæmd, hafi ekki heppnast sem skyldi er ekki útilokað að unnt sé að ná þeim markmiðum.

Starfshópurinn hefur ráðfært sig við Hagstofu Íslands um mögulega útfærslu þessa viðmiðs og að mati stofnunarinnar er ekki tæknileg fyrirstaða að mæla þessa breytingu sem sérstaka vísitölu eða stuðul með reglubundnum og öruggum hætti.

Nauðsynlegt er í ljósi reynslunnar að gæta nákvæmni í umfjöllun um alla þætti skilgreiningar „reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna“. Í umfjöllun um laun og launaviðmið, t.d. í launarannsóknnum Hagstofu Íslands, er ýmist rætt um grunnlaun, regluleg laun, regluleg heildarlaun og heildarlaun⁴:

Grunnlaun eru greidd dagvinnulaun fyrir umsaminn vinnutíma án launaauka. Í þeim tilvikum þar sem launafólk hefur gert fastlaunasamninga eru öll greidd laun grunnlaun þar sem ekki er haldið utan um yfirvinnugreiðslur eða aðrar launagreiðslur í slíkum samningum.

Regluleg laun, sem hér er miðað við að gildi í viðmiði um uppfærslu launa, eru greidd mánaðarlaun fyrir umsaminn vinnutíma, hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu. Þau eru umreiknuð í fullt starf ef greiddar stundir í dagvinnu eða vaktavinnu eru lægri en dagvinnuskylda. Meðtaldir í þessum launum eru hvers konar launaukar, án tilfallandi yfirvinnu, sem gerðir eru upp á hverju útborgunartímabili. Við útreikninga á reglulegum launum er ekki tekið tillit til uppmælinga, ákvæðisgreiðslna, hlunninda, akstursgreiðslna né annarra óreglulegra greiðslna.

⁴ Hér er stuðst við skilgreiningar Hagstofu Íslands eins og hún birtist í lýsigögnum stofnunarinnar frá 2022 og greinargerð um opinbera launatölfræði frá 5. apríl 2019, sbr. einnig í skýrslu Kjaratölfræðinefndar, Viðauka III í vorskýrslu 2025 og byggja á aðferðarfræði

Regluleg heildarlaun eru regluleg laun að viðbætttri mældri yfirvinnu.

Heildarlaun skilgreina regluleg heildarlaun að viðbættu uppgjöri vegna uppmælinga, ákvæðisgreiðslna, akstursgreiðslna og annarra óreglulegra greiðslna.

Þess má geta að vægi grunnlauna í heildarlaunum er að meðaltali 79% á öllum vinnumarkaðinum en um 75% hjá ríkinu. Vægi grunnlauna eftir heildarsamtökum launafólks er á hinn bóginn þannig að mesta vægi grunnlauna er hjá félagsmönnum BHM, eða 94% en minnst hjá verkafólki innan ASÍ, eða 67%. Sérstaklega má taka fram að heildarlaun eru að mati starfshópsins ekki tæk til viðmiðunar.

Með hugtakinu *fullvinnandi* er átt við þann sem fær greidd laun fyrir vinnustundir sem eru a.m.k. 90% af mánaðarlegri dagvinnuskyldu.

Starfshópurinn mælir með því að þessi leið verði farin til framtíðar. Greining Hagstofunnar sýnir að viðmiðunarhópurinn er nægjanlega stór til að einstakar kjarabætur af sérstökum ástæðum fyrir einstakar stéttir vega ekki þungt og hafa lítil áhrif á mælikvarðann. Komið er í veg fyrir að breytingar á starfskjörum öðrum en launum hafi áhrif á þróun viðmiðunarinnar og laun þessara stétta munu þróast með svipuðum hætti og laun ríkisstarfsmanna og verða hvorki leiðandi né sitja eftir.

Mælikvarðinn verður tryggur og gagnsær og minni hætta á því að þróun launa með þeim hætti geti talist gagnrýniverð.

5. Fyrirkomulag

Launabreytingar þjóðkjörinna fulltrúa og æðstu embættismanna hafa sem fyrr segir valdið deilum, ekki síst vegna þess að ein breyting eftir á kann að endurspegla þróun sem á sér stað með jafnari hætti hjá viðmiðunarhópi vegna samningsbundinna hækkana.

Starfshópurinn telur framkvæmanlegt að uppfærslur á launaviðmiði verði tvisvar á ári og þá þannig að heildarniðurstaða verði til lengri tíma nánast sú sama og ef uppfært væri einu sinni á ári. Eftir samskipti við Hagstofuna er ljóst að hægt er að draga úr því að árstíðabundnar sveiflur hafi áhrif með því að bera saman rúmfræðilegt meðaltal reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna í tveimur samliggjandi ársfjórðungum við rúmfræðilegt meðaltal sama hóps í næstu tveimur ársfjórðungum. Þar sem unnið er með meðaltöl ársfjórðunga má reikna með því að árstíðabundin áhrif séu hverfandi.

Jafnframt hefur verið leitað álits Hagstofunnar á því hvernig best verði uppfyllt markmið um fullt gegnsæi og skýrleika í útreikningum samfara traustri og góðri aðferðarfræði við vinnslu gagna. Hagstofan gerði nokkrar athuganir af þessu tilefni og komst að þeirri niðurstöðu að aðferðin sem komið er inn á hér að ofan henti best, þ.e. að meðaltal reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna í tveimur samliggjandi ársfjórðungum er borið saman við árshelminginn á undan og prósentu eða stuðull reiknaður út sem launahækkun byggist á.

Gagnsemi rúmfræðilegs meðaltals byggist jafnframt á því að aðferðafræðin er tölfræðilega réttmæt og býr yfir eiginleika til að bregðast tiltölulega fljótt við breytingum. Aðferðinni má nánar lýsa svo:

	2027				2028				2029				2030	
	1F	2F	3F	4F	1F	2F	3F	4F	1F	2F	3F	4F	1F	2F
Fyrri launaákvörðun 2028	μ_0		μ_1		$L1$									
Seinni launaákvörðun 2028			μ_0		μ_1		$L2$							
Fyrri launaákvörðun 2029					μ_0		μ_1		$L1$					
Seinni launaákvörðun 2029							μ_0		μ_1		$L2$			
Fyrri launaákvörðun 2030									μ_0		μ_1		$L1$	

Svo dæmi sé tekið gæti aðferðafræðin við fyrri uppfærslu ársins 2028 leitt til þess að ef laun væru 100 kr. á fyrsta ársfjórðungi (1F 2027) og 101 kr. á öðrum (2F 2027) yrði rúmfræðilegt meðaltal þess tímabils (μ_0 2027) 100,4988 kr. Ef launin væru 102,5 kr. á þriðja ársfjórðungi (3F 2027) og 103,5 kr. á fjórða ársfjórðungi (4F 2027) yrði rúmfræðilegt meðaltal þess tímabils (μ_1 2027) 103,0113 kr. Þessi þróun myndi leiða til uppfærslu launa um 2,5% í apríl árið eftir (L1 2028). Við seinni uppfærslu ársins (L2 2028) yrði byggt á áður reiknuðu rúmfræðilegu meðaltali seinni hluta ársins 2027 (μ_1 2027, sbr. hér að framan) og borið saman við fyrri hluta ársins 2028 (μ_0 2028). Ef launin væru 103,5 kr. á fyrsta ársfjórðungi (1F 2028) og 104,5352 kr. á öðrum (2F 2028) yrði rúmfræðilegt meðaltal þess tímabils (μ_0) 104,0163 kr. Þessi þróun myndi leiða til uppfærslu launa um 0,98% í október sama ár (L2 2028). Uppsöfnuð heildaruppfærsla ársins 2028 (L1 og L2 2028) samkvæmt þessu dæmi væri 3,5%.

Að beiðni starfshópsins hafa bæði Hagstofan og Fjármálaráðuneytið reiknað þessa aðferð og borið saman við þróun uppfærslu á grundvelli gagna um tvö samliggjandi almanaksár líkt og áður var miðað við. Prófanir á aðferðinni sýna að hún tryggir að uppsöfnuð hækkun yfir lengra tímabil verði nánast sú sama og ef miðað hefði verið við eina árlega uppfærslu byggða á meðaltali tveggja almanaksára, líkt og áður var miðað við. Þótt heildarhækkun einstakra ára kunni að mælast lítillega meiri eða minni en samkvæmt fyrra kerfi, vegna þess að nýja aðferðin fylgir rauntímapróun launa með meiri næmni, er slíkur mismunur að mestu tímabundinn og jafnast út yfir tíma.

Starfshópurinn er sammála því að leggja framangreinda aðferðarfræði til grundvallar ef uppfærsla á sér stað tvisvar á ári.

6. Gildistökuákvæði o.fl.

Nokkurn tíma mun taka að vinna að fullu þau gögn sem þarf til að framangreind viðmið geti tekið gildi. Í millitíðinni þarf því löggjafinn að ákveða hvernig fara skuli með launauppfærslu.

Eins og fyrr greinir hafa hækkanir áðurnefnd hóps verið verulegar umfram það sem ætla hefði mátt. Ástæðurnar fyrir því eru raktar að framan en ljóst er að ekki var meiningin að hækkanir hópsins yrðu meiri en hjá þeim sem gegna eðlislíkum störfum hjá ríkinu. Enn síður virðist það tækt að sérstakar hækkanir launalægri hópa og breytingar á almennum kjörum m.t.t. vinnutímastyttingar ættu að hækka viðmiðunarlaunin með þeim hætti sem raun ber vitni.

Ljóst er að hækkunin frá 2019 til 2025, að teknu tilliti til inngripa löggjafans, var 6,5 prósentustigum meiri hjá hópnum sem um ræðir miðað við upphaflega ætlun löggjafans. Þegar þessi skýrsla er rituð liggur fyrir að hækkun vegna ársins 2025, sem kæmi að óbreyttu til framkvæmdar 1. júlí 2026, yrði 9,7% til viðbótar. Tölur vegna breytingar á meðaltali launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna liggja ekki fyrir vegna sama tímabils. Ef munur er þar á milli mun hann bætast við þá gliðnun sem orðið hefur á milli launaþróunar umrædds hóps og ríkisstarfsmanna almennt. Það eru því rök fyrir því að bregðast við þeirri hækkun sem ætti að óbreyttu að koma til framkvæmdar 1. júlí 2026 svo ekki verði enn meiri gliðnun á kjörum hópsins og annarra ríkisstarfsmanna.

7. Nánar um tíðni endurskoðunar

Með lögunum frá 2019 var miðað við laun væru uppfærð einu sinni á ári. Sem fyrr segir hefur verið skoðað hvort framkvæmanlegt sé að uppfærsla eigi sér stað tvisvar á ári. Hækkanir yrðu lægri í hvert sinn og breytingarnar tækju alltaf mið af þróun árshelmingsins á undan í stað þess að vera með undir tímabil sem er á þriðja ár aftur í tímann. Í samskiptum við Hagstofu Íslands kom fram að unnt er beita aðferðafræði um uppfærslu launa tvisvar á ári sem styttr þann tíma sem líður á milli almennrar launaþróunar og uppfærslu en leiðir til svipaðrar niðurstöðu yfir tíma og sú aðferðafræði sem miðað var við í vinnu starfshóps 2018.

Með aukinni tíðni í útreikningum og uppfærslu launa tvisvar á ári, í stað einu sinni, næst betra samræmi á milli launaþróunar þjóðkjörinna og æðstu embættismanna og þess hóps sem þau miðast við, þ.e. allra fullvinnandi starfsmanna ríkisins. Uppfærslur verða einnig betur til samræmis við aðstæður í efnahagslífi, nær þeirri þróun sem á sér stað á vinnumarkaði hverju sinni og fylgja launaþróun ríkisstarfsmanna með minni töf en áður.

Þegar litið er til reynslunnar má hér líta sérstaklega til tveggja sjónarmiða. Annars vegar hefur óheppilega löng töf á milli uppfærslu launa og þess viðmiðs sem uppfærslunni ræður skapað óæskilega stöðu. Hins vegar hefur uppsöfnuð hækkun þótt skjóta skökku við þegar hún er borin saman aðstæður á þeim tíma sem uppfærsla á sér stað. Kemur þá ekki nægjanlega vel fram að um er að ræða ráðstöfun sem gerð er eftirá og tekur mið af löngu tímabili. Með því að stytta töf á milli viðmiðunartímabils og uppfærslu, og láta uppfærslu fara fram tvisvar á ári, væri komið til móts við þessi sjónarmið sem hafa í framkvæmd valdið verulegum vandkvæðum.

8. Samantekt: Tillögur hópsins og mögulegar lagabreytingar

8.1. Fyrirkomulag útreikninga og hlutverk Hagstofunnar.

Mikilvægt er að breytingar á löggjöfinni og efni lögskýringargagna leggi skýrar forsendur um launabreytingarnar og hlutverk þeirra sem taka þátt í útreikningum og framkvæmd.

Við undirbúning þessa álits hefur verið haft ítarlegt samráð við Hagstofu Íslands til að tryggja að ekkert fari á milli mála í þeirri aðferðarfræði sem lögð er til. Hagstofunni er almennt falið að safna gögnum til tölfraðilegrar úrvinnslu, mæla breytingar á verðlagi og ýmsum stærðum í efnahag landsins án þess að löggjafinn leggi nákvæmlega línur um aðferðarfræði eða einstök smáatriði. Lagt er til grundvallar að slík stofnun, sem hefur sjálfstæði í störfum sínum skv. 1. gr. laga nr. 164/2007, beiti viðurkenndum aðferðum við útreikninga og framsetningu þeirra. Stofnunin hefur viðtækar heimildir samkvæmt lögnum til að beita viðurkenndum stöðlum og aðferðarfræði í störfum sínum.

Sama gildir um einstök verkefni sem Hagstofu Íslands eru fengin með sérlögum. Í lögum um vísitölu neysluverðs nr. 12/1995, sem hefur ómæld áhrif á þróun og uppgjör fjárskuldbindinga eru engin nánari fyrirmæli um á hvaða hátt Hagstofan reikni og birti vísitölu „sem sýnir breytingar á verðlagi einkaneyslu“ sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Stofnuninni er þannig falið sjálfri að gera þær neyslukannanir (sem ráða samsetningu) og afla upplýsinga um þróun einstakra liða (sem ráða uppfærslu vísitölunnar). Þessi áhersla á sjálfstæði og faglegt mat við að ná tilteknum markmiðum er alþjóðlega viðurkennd aðferð. Lög nr. 89/1989 um launavísitölu kveða jafnframt einungis með mjög almennum hætti um að Hagstofan skuli reikna og birta launavísitölu sem skuli „sýna svo sem unnt er breytingar heildarlauna allra launþega fyrir fastan vinnutíma“.

Hagstofan hefur um árábil haldið utan um og birt þær breytingar á launum sem hér er lagt til að ráði uppfærslu launa þjóðkjörinna fulltrúa og æðstu embættismanna sem fá laun sín ákvörðuð samkvæmt lagaákvæðum. Það viðmið sem lagt er til er þekkt og Hagstofan telur sér vel fært að sinna því hlutverki að reikna út og láta í té í samræmi við ákvæði laganna. Hugtakið regluleg laun fullvinnandi er skilgreint í lýsigögnum Hagstofu Íslands eins og að framan er getið um. Ekki er neinum vafa undirorpið hvernig skilgreina eigi ríkisstarfsmenn. Leiðsögn tillögunnar sem hér kemur fram er því ítarlegri en almennt tíðkast um verkefni Hagstofunnar og svigrúm minna til mats eða breytinga.

Í samskiptum nefndarinnar við Hagstofu Íslands hefur komið fram að stofnunin telji að skilgreining á verkefninu geti verið: „Hagstofan reikni meðallaun fullvinnandi ríkisstarfsmanna og laun embættismanna [þjóðkjörinna fulltrúa og dómara] uppfærast til samræmis við breytingu meðallauna fullvinnandi ríkisstarfsmanna“.

8.2. Meginniðurstöður og mögulegar lagabreytingar

- a) Sem fyrr segir er það meginniðurstaða hópsins að rétt sé að miða við breytingar á meðaltali reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna.
- b) Framkvæmanlegt er að sú breyting verði reiknuð tvisvar á ári. Færð eru rök fyrir því að uppfærsla tvisvar á ári hafi mikilvæga kosti eins og rakið er að framan.
- c) Bent er á að hækkanir sem hlutust af umdeildri beitingu laganna hafa orðið verulegar umfram almenna þróun launa ríkisstarfsmanna frá árinu 2019 þegar farið var yfir launasetningu embættismanna, þjóðkjörinna fulltrúa og dómara og að huga verði að því í lagasetningu til að sátt náist.
- d) Hópurinn telur skynsamlegt að kveða á um það við lagasetninguna að regluleg endurskoðun fari fram á aðferðarfræði og þróun viðmiða.

Við frekari útfærslu þarf að breyta nokkrum lagaákvæðum:

- a) Lög nr. 50/2016 um dómstóla (ný grein í stað 1. og 2. ml. 44. gr. laganna)
- b) Lög um laun forseta Íslands nr. 10/1990 (2. ml. 1. mgr. breytist)
- c) Lög um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað nr. 88/1995 (2. ml. 1. mgr. 15. gr. breytist)
- d) Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 er varðar ráðherra og ráðuneytisstjóra (2. ml. 2. mgr. 3. gr. um ráðherra og 2. ml. 3. mgr. 16. gr. um ráðuneytisstjóra).
- e) Lög um meðferð sakamála nr. 88/2008 er varðar lögreglustjóra og saksóknara (4. mgr. 20. gr. um ríkissaksóknara og vararríkissaksóknara, 4. mgr. 22. gr. um héraðssaksóknara, varahéraðssaksóknara og annarra saksóknara, 7. mgr. 24. gr. um lögreglustjóra)
- f) Lög um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019 er varðar seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra (3. mgr. 5. gr. laganna breytist).
- g) Lög um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938 er varðar ríkissáttasemjara (7. mgr. 20. gr. laganna breytist frá og með 2. málslið).

Hér meðfylgjandi eru drög að orðalagi slíkra breytingarákvæða en gert er ráð fyrir því að viðkomandi ráðuneyti formi tillögurnar nánar.

Framangreind lagaákvæði breytast þannig að eldri viðmiðun fellur niður og í stað hennar kemur (eftir því sem við á):

1. Laun [] skulu taka breytingum 1. apríl og 1. október ár hvert:
2. Hagstofa Íslands reiknar hlutfallslega breytingu á meðaltali reglulegra launa allra fullvinnandi ríkisstarfsmanna á viðmiðunartímabili, sem er til 1. janúar vegna uppfærslu í apríl hvert ár og til 1. júlí vegna uppfærslu í október. Við útreikninginn er í hvort sinn mæld breyting á meðaltali reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna þannig að reiknað er meðaltal launanna í tveimur samliggjandi ársfjórðungum eftir aðferð rúmfræðilegs meðaltals. Vegna uppfærslu 1. apríl eru borið saman meðaltal tveggja ársfjórðunga síðasta almanaksárs á undan við meðaltal tveggja seinni ársfjórðunga sama árs, en við uppfærslu 1. október er borið saman meðaltal tveggja seinni ársfjórðunga síðasta almanaksárs við tvo fyrri ársfjórðunga þess árs þegar laun eru uppfærð.
3. Hagstofa Íslands birtir og kynnir Fjársýslu ríkisins með formlegum hætti útreikning sinn eigi síðar en með 30 daga fyrirvara fyrir væntanlega uppfærslu launa. Við launaafgreiðslu uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölufjárhæð launanna til samræmis við útreikninga Hagstofu.
4. Eigi síðar en 5 árum eftir gildistöku laganna skal skipaður starfshópur, meðal annars skipuðum fulltrúum aðila vinnumarkaðarins, er leggi mat á hvernig til hafi tekist með aðferðarfræði og fyrirkomulag á uppfærslu launa samkvæmt þessu ákvæði og skili skýrslu til ráðherra um framkvæmdina sem og mögulegar umbætur.

1. Laun [] skulu taka breytingum 1. júlí ár hvert.
2. Hagstofa Íslands reiknar breytingu á meðaltali reglulegra launa allra fullvinnandi ríkisstarfsmanna á milli tveggja næstliðinna almanaksára. Við útreikninginn er í hvort sinn mæld breyting á meðaltali reglulegra launa fullvinnandi ríkisstarfsmanna.
3. Hagstofa Íslands birtir og kynnir Fjársýslu ríkisins með formlegum hætti útreikning sinn eigi síðar en með 30 daga fyrirvara fyrir væntanlega uppfærslu launa. Við launaafgreiðslu uppfærir Fjársýsla ríkisins krónutölufjárhæð launanna til samræmis við útreikninga Hagstofu.
4. Eigi síðar en 5 árum eftir gildistöku laganna skal skipaður starfshópur, meðal annars skipuðum fulltrúum aðila vinnumarkaðarins er leggi mat á hvernig til hafi tekist með aðferðarfræði og fyrirkomulag á uppfærslu launa samkvæmt þessu ákvæði og skili skýrslu til ráðherra um framkvæmdina sem og mögulegar umbætur.