



Verktakasamningar og gerviverktaka

Heilbrigðisráðuneytið vísar til dreifibréfs fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna gerviverktöku, dags. 14. ágúst 2024, sem sent var öllum forstöðumönnum ríkisstofnanna. Í framhaldi af bréfinu hafa átt sér stað samskipti milli forstjóra heilbrigðisstofnanna og heilbrigðisráðuneytisins vegna verktakasamninga við heilbrigðisstarfsmenn á stofnununum.

Ráðuneytið telur tilefni til að ítreka þau skilaboð sem fram koma í dreifibréfinu um þann grundvallarmun sem er á sambandi starfsmanna og vinnuveitenda annars vegar og verktaka og verkkaupa hins vegar. Réttindi, skyldur og ábyrgð verktaka og starfsmanna eru mismunandi og skattaleg meðferð tekna er að mörgu leyti ólík.

Það hvort samningur milli aðila er nefndur verktakasamningur eða vinnusamningur hefur ekki úrslitaáhrif um það hvort samningurinn feli í sér verktakasamning eða vinnusamning í raun. Hvað felst í samningi aðila ræðst af heildarmati á aðstæðum öllum. Ef nánari skoðun á samningi aðila og framkvæmd hans leiðir í ljós að í raun sé um að ræða vinnusamning þótt hann sé kallaður verktakasamningur er um gerviverktöku að ræða. Um þau sjónarmið sem skattyfirvöld líta til við mat á því hvort um gerviverktöku sé að ræða er vísað til dreifibréfsins.

Af þeim samningum sem ráðuneytið hefur fengið til skoðunar, sem og af samtölum við forstjóra heilbrigðisstofnanna, má ráða að stór hluti samninga stofnanna við heilbrigðisstarfsmenn gæti talist til gerviverktöku. Tekið skal fram að ætíð er um heildarmat á samningi að ræða og því ráða einstök atriði hans ekki endilega úrslitum. Hér fyrir eru þó nefnd dæmi um ákvæði í samningum sem bera einkenni gerviverktöku:

- „Læknirinn sinnir starfi læknis á sama hátt og um almenna ráðningu væri að ræða að því frátöldu að í stað launagreiðslna samkvæmt kjarasamningi skal taka mið af föstum greiðslum án orlofs, hvíldarákvæðis, veikindaréttar, réttar til námsleyfa og annarra réttinda sem kjarasamningur gerir ráð fyrir.“
- „Við undirritun samnings tekur heilbrigðisstofnunin húsbóndaábyrgð á starfsmanninum, þ.e. gagnvart notendum þjónustu, á sama hátt og um almennan launamann sé að ræða.“
- „Þessi samningur felur í sér að verksali þarf ekki að kaupa sérstaka starfsábyrgðartryggingu fyrir lækninn vegna starfa við heilbrigðisstofnunina.“
- „Við ákvörðun greiðslu er gengið út frá því að verktakalæknir sinni læknisstörfum á deild eins og um almenna ráðningu læknis væri að ræða.“
- Læknir sem sinnir verktöku fyrir heilbrigðisstofnun samkvæmt þessum samningi þarf ekki að kaupa sérstaka sjúklingatryggingu¹ eða eigin slysatryggingu vegna starfa sinna. Heilbrigðisstofnunin ber ábyrgð gagnvart sjúklingi á sama hátt og ef verktaki væri launþegi og á enga endurkröfu á verktaka vegna hugsanlegra bótagreiðslna til sjúklings. Heilbrigðisstofnunin ábyrgist að læknir á vegum verktaka hafi sömu tryggingavernd eins

¹ Þess ber að geta að skv. reglugerð nr. 1690/2024, um iðgjald vegna sjúklingatryggingar, sbr. reglugerð nr. 120/2025, getur verktaki fallið undir tryggingu verkkaupa ef hann starfar sem hluti af starfslíði rekstraraðila, þ.e. starfar ekki sjálfstætt í skilningi laga nr. 47/2024. Það breytir því þó ekki að slík skipan getur verið vísbending um launasamning í skilningi skattaréttar.

og fastráðinn læknir hjá heilbrigðisstofnuninni hvað varðar ábyrgð gagnvart sjúklingum og slysatryggingar læknis.“

- „Áréttað skal að viðvera 08:00 – 16:00 er óháð því hvort læknir telur verkefnum dagsins lokið, enda er hluti vinnuskyldunnar að vera til staðar til stuðnings og samráðs við aðra starfsmenn starfsstöðvarinnar.“
- „Við undirritun samnings tekur heilbrigðisstofnunin húsbóndaábyrgð á læknum, þ.e. ábyrgð gagnvart notendum þjónustu, á sama hátt og um almennan launamann sé að ræða og það líka þó upp komi mál, tengd vinnu hans sem verktaka á heilbrigðisstofnuninni eftir að samningstími er liðinn.“
- „Heilbrigðisstofnunin útvegar húsnæði, bílaleigubíl og greiðir ferðakostnað.“

Sem dæmi um samninga um heilbrigðisþjónustu sem bera frekar einkenni verktöku er t.d. samningur heilbrigðisstofnunar við einkarekið heilbrigðisfyrirtæki, sem sér um að manna tiltekna heilbrigðisþjónustu stofnunarinnar með starfsfólki fyrirtækisins. Það er því verksali, en ekki verkkaupi, sem stýrir því hvaða starfsmaður sinnir verki hverju sinni auk þess sem starfsmaðurinn (verktakinn) sinnir starfinu í hjáverkum, en er í aðalstarfi annars staðar.

Annað dæmi um samning sem er frekar til þess fallinn að teljast verktakasamningur er samningur við lækni þar sem m.a. koma fram eftirfarandi ákvæði: „Dagleg þjónusta við sjúklinga samkvæmt samningi þessum er unnin á ábyrgð og undir stjórn viðkomandi verktaka.“ og „[Verkkaupi] skal þó bera ábyrgð gagnvart sjúklingum á tjónum [...] Framangreint rýrir þó ekki endurkröfurett [verkkaupa] gagnvart verktaka ef um vanrækslu er að ræða.“

Að lokum er rétt að benda á það sem kemur fram í úrskurði yfirséðanefndar nr. 41/2012 þess efnis að „[a]fmörkun verks frá almennri starfsemi fyrirtækis skiptir og máli við matið þannig að ef verk er órjúfanlegur þáttur starfseminnar aukast líkur fyrir því að um vinnusamning sé að ræða. Þá skiptir og máli hvort verk er unnið í hjáverkum, þ.e. hvort svo stendur á að aðili er í fullu starfi við annað, og hnígur þetta þá að því að líta á aukastarfið sem verktöku.“

Með hliðsjón af framangreindu fer heilbrigðisráðuneytið þess á leit við forstjóra heilbrigðisstofnanna að þeir fari yfir verksamninga sína við heilbrigðisstarfsmenn með framangreind sjónarmið í huga. Þá leitist stofnanirnar til frambúðar við að manna starfsemi sína með fastráðnu launafólki sé það unnt, en annars með tímabundnum ráðningarsamningum. Í undantekningartilvikum sé unnt að gera verktakasamninga en þá sé mikilvægt að líta til þeirra sjónarmiða sem rakin hafa verið í bréfi þessu og dreifibréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Meðfylgjandi bréfi þessu er jafnframt listi yfir atriði sem gott getur verið að hafa til hliðsjónar við gerð verksamninga.

F.h. ráðherra



Ásta Valdimarsdóttir

ráðuneytisstjóri



Sigurður Kári Arnason

skrifstofustjóri

Fylgiskjöl:

1. Dreifibréf fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 14. ágúst 2024.
2. Listi yfir atriði sem hafa þarf í huga við gerð verksamninga.



Dreifibréf vegna verktakasamninga og gerviverktöku

Samkvæmt lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er það meginregla að starfsfólk ríkisins er almennt skipað, sett eða ráðið í þjónustu ríkisins, sbr. 1. gr. laganna. Samkvæmt lögum nr. 120/2016, um opinber innkaup, er ráðningarsamband milli aðila meginregla í samskiptum starfsfólks og vinnuveitanda, sbr. 89. gr. laganna. Á þeim grundvelli er eftirfarandi leiðbeiningum komið á framfæri vegna gerð verktakasamninga.

Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, ber forstöðumaður ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf, sbr. einnig skyldur skv. lögum um opinber fjármál nr. 123/2015. Það felur m.a. í sér að forstöðumenn bera ábyrgð á því að um ráðningar starfsmanna, kjör þeirra og starfsskilyrði að öðru leyti, fari samkvæmt lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og kjarasamningum. Þannig ber forstöðumönnum að tryggja að þeir samningar sem gerðir eru um vinnuframlag endurspegli raunverulega ábyrgð og hlutverk hvers og eins starfsmanns.

Ennfremur ber forstöðumaður ábyrgð á því að ekki séu gerðir samningar sem fela í sér gerviverktöku sem eru ólögmatir, eins og þegar gerðir eru verktakasamningar sem rétt og eðlilegt væru að gerðir væru ráðningarsamningar um.

Hafa ber í huga að það hvort samningur milli stofnunar og aðila sé nefndur ráðningasamningur eða verktakasamningur hefur ekki afgerandi áhrif á niðurstöðu mats á því hvort starfssamningssambandið er talið eiga við hverju sinni, heldur eðli samningsins og það sem í honum felst.

Túlkun á samningssambandinu hverju sinni ræðst af heildarmati á innihaldi samnings, framkvæmd hans og aðstæðum að öðru leyti. Ef skoðun á verktakasamningi og framkvæmd hans leiðir í ljós að í raun sé um að ræða starfssamning, er um að gerviverktöku að ræða.

Skatturinn heldur á síðu sinni úti almennum leiðbeiningum um gerviverktöku og neðangreindar leiðbeiningar má finna á síðu þeirra:

Samband aðila er skoðað með hliðsjón af samningnum og öllum kringumstæðum, m.a. framkvæmd samningsins. Hvert mál er því skoðað heildstætt þar sem sumt kann að benda til þess að um verktakasamband sé að ræða en annað til þess að um sé að ræða samband vinnuveitanda og starfsmanna/launamanna. Eftirfarandi eru dæmi um þau atriði sem skoðuð eru:

- **Innir viðkomandi verk af hendi fyrir einn aðila eða fleiri?** – Verktakar taka að sér að vinna verk af tilteknum toga og bjóða almennt fram þjónustu sína á almennum markaði. Ef maður vinnur fyrir einn eða fáa bendir það frekar til þess að um vinnusamband sé að ræða en ekki verktakasamband.

- **Hver leggur til aðstöðu, verkfæri, efni?** – Ef kaupandi þjónustu leggur til aðstöðu, verkfæri og efni, eru meiri líkur á því að um vinnusamning sé að ræða.
- **Er viðkomandi skyldur til að inna verk af hendi persónulega?** – Verktakar taka að sér að inna ákveðið verk af hendi, en eru almennt ekki skyldugir til að inna verk af hendi persónulega þótt einhverjar undantekningar kunni að vera á því. Starfsmenn eru hins vegar skyldugir til að inna verk af hendi persónulega.
- **Hver ábyrgist árangur verks?** – Verktakar ábyrgjast árangur þeirra verka sem þeir taka að sér. Vinnuveitendur ábyrgjast árangur verka sem starfsmenn þeirra inna af hendi.
- **Hver ber ábyrgð á tjóni?** – Verktakar bera skaðabótaábyrgð valdi þeir tjóni við vinnu sína. Vinnuveitandi ber svokallaða vinnuveitandaábyrgð sem felur í sér að hann ber ábyrgð á tjóni sem starfsmaður hans veldur með saknæmum eða ólöglegum hætti á vinnutíma.
- **Hver hefur stjórnumarrétt, s.s. ákveður hvar, hvernig og hvenær vinnan er unnin?** – Verktakar hafa mun meira sjálfðæmi um það en starfsmenn hvar, hvernig og hvenær verk er unnið.
- **Miðast greiðsla við árangur verks eða miðast greiðsla við tímaeiningu?** – Almennt miðast greiðsla til verktaka við árangur verks en við tímaeiningu sé um launamann að ræða.

Sé ekki um gerviverktöku að ræða heldur kaup á þjónustu verktaka, ber að skoða viðmiðunarreglur útboðsskyldu þegar meta á hvort þjónustukaup séu útboðsskyld.

Hafa ber í huga að sé um ítrekuð kaup á sömu tegund af þjónustu að ræða, er ekki horft til útboðsskyldu hvers og eins samnings heldur heildarinnkaupin.

Viðmiðunarfjárhæðir útboðsskyldu eru mismunandi eftir tegundum þjónustu.

Ákveðnar tegundir þjónustukaupa eru með hærri viðmiðunarfjárhæðir.

Löa um opinber innkaup 120/2016

29. gr. Innkaup sem skipt er upp.

Þegar innkaupum á fyrirhuguðu verki eða þjónustu er skipt upp í fleiri sjálfstæða samninga skal miða við samanlagt virði allra samninganna. Sama á við þegar innkaupum á vöru af svipaðri tegund er skipt upp í fleiri sjálfstæða samninga. Sé samanlagt virði allra samninganna yfir viðmiðunarfjárhæðum skal líta svo á að verðgildi hvers og eins samnings sé einnig yfir viðmiðunarmörkum.

Þar undir fellur meðal annars heilbrigðis-, félags- og tengd þjónusta, stjórnsýslu-
mennta og
menningarþjónusta, hótél-
og veitingaþjónusta,
lögfræðiþjónusta sé hún ekki
af þeirri tegund sem er
undanþegin, pósthjónusta,
o.fl.

Fjársýslan veitir stofnunum innkauparáðgjöf vegna þjónustusamninga sem og ráðgjöf tengda mannauðsmálum vegna vinnusamninga.

Heiti samnings: Á að endurspegla eðli hans sem verksamnings.

Viðfang samnings: Tilgreina ber t.d. að samningurinn taki til þjónustu heilbrigðisstarfsmanns við sjúklinga verkkaupa. Um nánari tilhögun þjónustunnar fari samkvæmt ákvæðum samningsins.

Ábyrgð verksala: Viðkomandi skuldbindi sig til að veita þjónustuna í samræmi við ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla, eins og t.d. laga um heilbrigðisþjónustu, heilbrigðisstarfsmenn, réttindi sjúklinga, sjúkraskrár, sjúklingatryggingu og um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Faglegar kröfur: Tilgreina t.d. að verksala beri að starfa samkvæmt bestu gagnreyndu þekkingu á sviði viðkomandi heilbrigðisfags, í samræmi við faglegar kröfur og fyrirmæli og með hagsmuni verkkaupa og sjúklinga í huga.

Reglur verkkaupa: Verksala beri t.d. að kynna sér og virða þær reglur sem verkkaupi kann að hafa sett á viðkomandi sviði.

Skilgreining þjónustunnar: Ef verksali er með samningi að skuldbinda sig t.d. til að inna af hendi tiltekna þjónustu á starfsstöð verkkaupa í samræmi við ákvæði samnings, t.d. hvers kyns heilbrigðisþjónustu sem almennt er sinnt af læknum/hjúkrunarfræðingum o.s.frv., svo sem ráðgjöf, skoðun og meðferð sjúklinga, er vert að tilgreina það.

Viðvera: Verksali skuldbindi sig til að sinna t.d. þjónustu við móttöku og meðferð sjúklinga á tilteknum tímum dags og sinni á því tímabili t.d. tilteknum fjölda sjúklinga, sjái um símatíma, endurnýjun lyfseðla, gerð vottorða eða sinni öðrum verkefnum sem ástæða er til að taka sérstaklega fram. Viðveruskylda er hins vegar almennt vísbending um launasamning.

Búnaður og starfsaðstaða: Ef verkkaupi leggur verksala til nauðsynlegan búnað og starfsaðstöðu, t.d. tölvu- og tækjabúnað og þann búnað sem nauðsynlegur er til að veita sjúklingum þjónustu ber að tilgreina það.

Stoðþjónusta: Ef verkkaupi sér verksala fyrir stoðþjónustu sem er nauðsynleg til að hann geti sinnt hlutverki sínum samkvæmt ákvæðum samningsins eins og t.d. móttöku- og símaþjónustu auk almennrar skrifstofuþjónustu ber að tilgreina það. Það sama á við ef gert er ráð fyrir að verksali njóti aðstoðar heilbrigðisstarfsfólks verkkaupa, s.s. hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða, samkvæmt nánari ákvörðun verkkaupa.

Skráning í sjúkraskrá: Ástæða er til að tilgreina að verksala beri að skrá upplýsingar um sjúklinga í sjúkraskrárkerfi verkkaupa, samkvæmt nánari kröfum sem kveðið er á um í lögum, stjórnvaldsfyrirmælum og reglum og reglum verkkaupa. Ef við á, skal tekið fram að þær upplýsingar skulu eingöngu vistaðar hjá verkkaupa.

Upplýsingagjöf: Taka skal fram að verksali skuldbindi sig til að veita verkkaupa allar nauðsynlegar upplýsingar vegna framkvæmdar samningsins.

Gjaldskrá og tímagjald: Tilgreina ber hvernig greitt skuli fyrir vinnu samkvæmt samningi, t.d. gjald fyrir hverja unna klukkustund, og ef við, tímagjald fyrir annars vegar dagvinnu og hins vegar vaktavinnu.

Reikningur og tímaskýrsla: Tilgreina ber með hvaða hætti verksali leggi tímaskýrslu fyrir verkkaupa til staðfestingar (tilgreina hver staðfesti og með hvaða hætti hún eigi að berast).

Reikningur: Tilgreina ber með hvaða hætti reikningur eigi að berast (með rafrænum hætti, afhendist tilteknum aðila, á starfsstöð o.s.frv.). Ef staðfest tímaskýrsla á að fylgja reikningi ber að taka það fram.

Greiðslur reikninga: Tilgreina skal t.d. hvenær verkkaupa beri að inna greiðslur af hendi (t.d. x dögum eftir að fullgildur reikningur ásamt staðfestri tímaskýrslu hafi borist).

Gjaldtaka: Ef gert er ráð fyrir að verksali annist innheimtu á gjöldum vegna hvers kyns þjónustu við sjúklinga sem veitt er fyrir hönd verkkaupa ber að taka það fram sem og að það gjald renni óskipt til verkkaupa.

Skilgreining verksala sem verktaka: Tilgreina t.d. að greiðslur taki mið af því að verksali sé skilgreindur samkvæmt ákvæðum samnings sem verktaki. Verktaki beri því fulla ábyrgð á greiðslu allra opinberra gjalda vegna framkvæmdar samnings, s.s. skatta og launatengdra gjalda, þ.m.t. tryggingagjalds, mótframlags í lífeyrissjóð, slysatryggingar, sjúklingatryggingar, ábyrgðartryggingar og eftir atvikum önnur gjöld vegna framkvæmdar samnings.

Húsbóndaábyrgð: Taka ber fram að verkkaupi beri ekki húsbóndaábyrgð gagnvart verksala.

Réttindi launþega: Ástæða getur verið til að taka fram að verksali njóti ekki veikindaréttar, frítökuréttar, orlofsréttar eða annarra sambærilegra réttinda sem almennt eru tryggð launþegum sem sinna sambærilegum störfum. Ástæða getur verið til að taka sérstaklega fram í hverju það felist, s.s. að greiðslur verði ekki inntar af hendi af hálfu verkkaupa fyrir vinnudaga þar sem verksali er fjarverandi, hvort sem er vegna frítöku, veikinda eða fjarveru af öðrum ástæðum, enda taki endurgjald skv. samningi mið af því.

Ábyrgð og stjórn: Taka ber fram að veitt þjónusta samkvæmt samningnum skuli unnin á ábyrgð og undir stjórn verksala.

Ábyrgð gagnvart sjúklingum: Taka ber fram að verkkaupi beri (þrátt fyrir að þjónusta samkvæmt samningi skuli unnin á ábyrgð og undir stjórn verksala) ábyrgð gagnvart sjúklingum vegna tjóns sem hlýst af þjónustu verksala samkvæmt samningi, en geti átt endurkröfu á hendur verksala.

Vanræksla og tjón: Tilgreina t.d. að valdi verksali sjúklingi tjóni með vanrækslu, geti verkkaupi krafist um endurgreiðslu þeirrar fjárhæðar sem greidd hefur verið sjúklingi.

Gildistími samnings Taka ber fram gildistíma samnings og hvort hann falli úr gildi við lok samningstíma án sérstakrar uppsagnar.

Greiðslur á samningstíma: Taka ber fram ef gert er ráð fyrir því að greiðslur taki breytingum á gildistíma samnings.

Uppsögn samnings: Taka ber fram hvort samningur er uppsegjanlegur af hálfu beggja samningsaðila á gildistíma hans og hver uppsagnarfrestur skuli vera. Eins með hvaða hætti skuli staðið að uppsögn (t.d. skriflega) og hvenær hún taki gildi eftir að hún er fram komin.

Ágreiningur um efni, túlkun eða framkvæmd samnings: Taka ber fram að um samninginn gildi íslensk lög og hvort samningsaðilum beri að leita sátta rísi ágreiningur um efni hans, túlkun eða framkvæmd. Ástæða getur verið til að tilgreina að verði ágreiningur ekki leystur innan tiltekins tíma, sé heimilt að bera hann undir héraðsdóm.