



**SKÝRSLA UM EFTIRFYLGNI:
VERKTAKAGREIÐSLUR
VIÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS (2010)**

MARS 2013

EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR	3
1 INNGANGUR	4
2 VERKTAKAGREIÐSLUR VIÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS.....	5
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar	5
2.2 Viðbrögð við úttekt og ábendingum.....	6
2.3 Niðurstaða	7

NIÐURSTÖÐUR

Í skýrslunni *Verktakagreiðslur við Háskóla Íslands* (febrúar 2010) beindi Ríkisendurskoðun athygli að allháum verktakagreiðslum Háskóla Íslands til nokkurra fastráðinna akademískra starfsmanna sinna og félaga sem þeir áttu eða sátu í stjórn. Greiðslurnar voru fyrir kennslu sem var skilgreind sem endurmenntun, var ekki hluti af starfsskyldum akademískra starfsmanna skólans og var innt af hendi utan venjulegs vinnutíma þeirra.

Að mati Ríkisendurskoðunar báru þessar greiðslur ýmis merki „gerviverktöku“, þ.e. þær runnu án auglýsingar til einstaklinga sem höfðu kennslu við Háskóla Íslands að aðalstarfi, fengu þar endurgjaldslausu vinnuaðstöðu og aðgang að nauðsynlegum aðföngum, verkfærum og tækjum og nutu sömuleiðis endurgjaldslausrar aðstoðar frá öðrum starfsmönnum skólans. Ólíkt venjulegri verktöku stóð umrædd kennsla því ekki öllum þeim til boða sem höfðu getu og vilja til að sinna henni og fjárhagsleg ábyrgð verktakanna var lítil sem engin. Að auki náðu reglur Háskóla Íslands sem áttu að tryggja að viðamikil aukastörf akademískra starfsmanna hans kæmu ekki niður á aðalstarfi þeirra við skólann ekki til þessarar starfsemi þar sem þær beindust eingöngu að aukastörfum utan skólans.

Í skýrslu sinni beindi Ríkisendurskoðun þremur ábendingum til Háskóla Íslands: Í fyrsta lagi þeirri að skólanum bæri að fylgja reglum um mun á verktakavinnu og launavinnu, í öðru lagi að tryggja þyrfti gagnsæi og jafnræði við ráðningu kennara þegar um umfangsmikil störf væri að ræða og í þriðja lagi að herða þyrfti á reglum skólans um helgun í starfi.

Með nýjum og breyttum reglum sem háskólaráð samþykkti á fundi sínum 3. júní 2010 tók Háskóli Íslands fyrir að fastir starfsmenn hans væru jafnframt verktakar við skólann. Einnig var kveðið á um að háskólanum væri óheimilt að kaupa af starfsmönnum sínum þjónustu á starfssviði þeirra, þar á meðal kennslu og rannsóknir. Sama máli gildi um félög sem þeir eða fjölskyldumeðlimir þeirra ættu verulegan hlut í. Þá bæri að bjóða út verktakavinnu og innkaup ef áætlaður kostnaður færi umfram tilgreint hámark. Loks voru þar ákvæði til að tryggja að fastráðnir starfsmenn háskólans sem vinna á vegum Endurmenntunar Háskóla Íslands eða annarra stofnana hans uppfylli starfsskyldur sínar í aðalstarfi, þ. á m. kennsluskyldu og stjórnunarstörf.

Með þessum reglubreytingum lítur Ríkisendurskoðun svo á að brugðist hafi verið með fullnægjandi hætti við öllum ábendingum hennar og að aðkomu stofnunarinnar að umræddum þætti í starfsemi Háskóla Íslands sé þar með lokið.

**ATHUGASEMDIR UM
„GERVIVERKTÖKU“**

**ÁBENDINGAR UM
BREYTTAR VERK-
LAGSREGLUR**

**FULLNÆGJANDI VIÐ-
BRÖGÐ VIÐ ÖLLUM
ÁBENDINGUM**

1 INNGANGUR

EFTIRFYLGNI ÞREMUR ÁRUM EFTIR ÚTTEKT

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta. Ríkisendurskoðun fylgir hverri úttekt sinni eftir með athugun á því hvernig brugðist hefur verið við ábendingum hennar. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Verktakagreiðslur við Háskóla Íslands* (febrúar 2010) sem unnin var sem hluti af sérstakri úttekt Ríkisendurskoðunar á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Leitast er við að meta hvort þær ábendingar sem þar voru settar fram hafi nú þegar leitt til æskilegra umbóta. Í því sambandi var aflað upplýsinga hjá Háskóla Íslands, auk þess sem reglur skólans voru rýndar og tekið úrtak úr bókhaldskerfi hans. Háskóli Íslands og mennta- og menningarmálaráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim gott samstarf.

2 VERKTAKAGREIÐSLUR VIÐ HÁSKÓLA ÍSLANDS

2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Á árunum 2009 og 2010 vann Ríkisendurskoðun nokkrar úttektir á kaupum ríkisins og stofnana þess á vörum og þjónustu. Úttektirnar voru liður í samtímaeftirliti stofnunarinnar og miðuðu að því að efla aðhald með rekstri ráðuneyta, stofnana og fyrirtækja ríkisins. Í því skyni var m.a. tekið allstórt úrtak viðskipta úr bókhaldskerfi ríkisins, það greint eftir eðli og umfangi viðskiptanna og upplýsinga aflað um ýmsa þætti sem vörðuðu viðskiptin.

Þessi vinna beindi athygli Ríkisendurskoðunar að verktakagreiðslum Háskóla Íslands til nokkurra fastráðinna akademískra starfsmanna sem þá voru í fullu starfi sem launamenn við skólann og féлага sem þeir áttu eða sátu í stjórn. Greiðslurnar voru fyrir kennslu sem var skilgreind sem endurmenntun, var ekki hluti af starfsskyldum umræddra starfsmanna og var innt af hendi utan venjulegs vinnutíma þeirra. Árið 2009 námu slíkar greiðslur til þeirra 23 aðila (kennitalna) sem fengu hæstar þóknanir alls 84 m.kr. Þar af nam hæsta greiðsla til sama aðila um 18,5 m.kr. Ríkisendurskoðun taldi fyrirkomulag þessara verktakagreiðslna óeðlilegt.

Í fyrsta lagi virtist sem Háskóli Íslands fylgdi ekki almennum reglum og viðmiðunum skattyfirvalda um mun á verktakavinnu og launþegavinnu, þ.e. greiddi fastráðnum starfsmönnum sínum fyrir tiltekin kennslustörf sem verktakavinnu þótt þeir fengju endurgjaldslausu vinnuaðstöðu við háskólann og auk þess öll nauðsynleg aðföng, verkfæri, tæki og aðstoð frá launuðum starfsmönnum skólans. Starfsemin bæri með öðrum orðum öll einkenni venjulegrar launþegavinnu og væri því í eðli sínu nokkurs konar „gerviverktaka“.

Í öðru lagi vakti Ríkisendurskoðun athygli á mikilvægi þess að Háskóli Íslands tryggði gagnsæi og jafnræði við val á starfsmönnum sem sinntu kennslu sem skilgreind væri sem endurmenntun og félli þar með utan reglubundinna starfa fastra starfsmanna. Eðlilegt væri að auglýsa umfangsmikil kennslustörf af slíkum toga svo að allir sem hefðu getu og vilja til að sinna þeim sætu við sama borð.

Í þriðja lagi var vakin athygli á tilteknum annmarka í þáverandi *Reglum um aukastörf akademískra starfsmanna Háskóla Íslands* nr. 1096/2008. Þar voru ákvæði um helgun í starfi sem áttu að tryggja að viðamikil aukastörf hefðu ekki áhrif á starfsskyldur akademískra starfsmanna við skólann. Sá hængur var á þessum reglum að þær beind-

**HLUTI ÚTTEKTAR Á
OPINBERUM
INNKAUPUM**

**HÁAR VERKTAKA-
GREIÐSLUR TIL
FASTRÁÐINNA
STARFSMANNA**

**FYLGJA ÞYRFTI
REGLUM UM
VERKTAKAVINNU**

**TRYGGJA ÞYRFTI
GAGNSÆI OG
JAFNRÆÐI**

**SKERPA ÞYRFTI Á
REGLUM UM
HELGUN Í STARFI**

ust eingöngu að aukastörfum starfsmanna utan háskólans. Ríkisendurskoðun taldi að reglurnar ættu einnig að ná til umfangsmikilla aukastarfa innan skólans.

Gerð var grein fyrir þessum athugasemdum og ábendingunum sem af þeim leiddu í skýrslu sem gefin var út um miðjan febrúar 2010. Þar var sömuleiðis birtur listi yfir hæstu verktakagreiðslur Háskóla Íslands árið 2009 til akademískra starfsmanna sinna og fyrirtækja sem þeir áttu eða sátu í stjórn. Loks voru rakin samskipti Ríkisendurskoðunar og Háskóla Íslands vegna málsins og birt ítarleg greinargerð skólans þar sem spurningum Ríkisendurskoðunar um málið var svarað. Þar lýsti Háskóli Íslands því m.a. yfir að erindi Ríkisendurskoðunar og athugun skólans í framhaldi af því gæfu tilefni til að taka sérstaklega til skoðunar fyrirkomulag þeirra námsleiða sem vörðuðu athugasemdir Ríkisendurskoðunar og verktakagreiðslur vegna þeirra:

Telur Háskólinn að setja þurfi traustari ramma utan um námsleiðir sem tilheyra endurmenntun, m.a. með skýrum verklagsreglum, aukinni yfirsýn stjórnenda Háskólans og starfsmanna reikningshalds skólans, öflugu innra eftirliti og gagnsæi við ákvarðanatöku. Mun Háskólinn þegar hefja þá vinnu.

2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÚTTEKT OG ÁBENDINGUM

2.2.1 TAFARLAUS VIÐBRÖGÐ

Ljóst er að úttekt Ríkisendurskoðunar og samskipti hennar við Háskóla Íslands hafði strax nokkur áhrif. Gleggst birtist það í áðurnefndum viðbrögðum skólans og mati á því að setja þyrfti verklagsreglur sem tækju á þeim vandamálum sem Ríkisendurskoðun vék að, auka yfirsýn stjórnenda háskólans og starfsmanna reikningshalds skólans og efla innra eftirlit og gagnsæi við ákvarðanatöku.

Í beinu framhaldi af þessu hóf Háskóli Íslands smíði nýrra reglna sem háskólaráð samþykkti á fundi sínum 3. júní 2010 sem *Verklagsreglur um greiðslur vegna aukastarfa innan Háskóla Íslands sem kostuð eru af öðru fé en opinberum fjárveitingum til Háskóla Íslands*. Reglurnar tóku gildi 1. júlí 2010. Á sama fundi háskólaráðs samþykkti það einnig breytingu á *Reglum um aukastörf akademískra starfsmanna Háskóla Íslands* nr. 1096/2008 til samræmis við ábendingar Ríkisendurskoðunar um helgun í starfi. Eftir þá breytingu ná þær einnig til aukastarfa akademískra starfsmanna Háskóla Íslands innan skólans eða stofnana hans eins og Ríkisendurskoðun lagði til. Reglurnar voru birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Með þessum reglum var í raun brugðist við þeim þremur ábendingum sem Ríkisendurskoðun setti fram í skýrslu sinni.

2.2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ EINSTÖKUM ÁBENDINGUM

1. FYLGJA BER REGLUM UM MUN VERKTAKAVINNU OG LAUNÞEGAVINNU

Í áðurnefndum verklagsreglum Háskóla Íslands frá 1. júlí 2010 um greiðslur vegna aukastarfa innan skólans sem kostuð eru af öðru fé en opinberum fjárveitingum til Háskóla Íslands er kveðið á um eftirfarandi meginreglu:

Fastir starfsmenn HÍ skulu ekki einnig vera verktakar við háskólann. Vegna hugsanlegra hagsmunaárekstra er Háskóla Íslands óheimilt að kaupa af starfsmönnum, félögum sem starfsmenn Háskóla Íslands eða fjölskyldumeðlimir þeirra eiga verulegan hlut í, þjónustu á starfssviði viðkomandi starfsmanns, þ.m.t. kennslu og rannsóknir. Til kennslu telst auk kennslunnar sjálfrar undirbúningur kennslu og prófa.

Úrtakskönnun Ríkisendurskoðunar í ársbyrjun 2013 bendir til þess að þessum reglum hafi verið fylgt árið 2012. Í þessu sambandi var sérstaklega hugað að akademískum starfsmönnum háskólans og félögum í þeirra eigu sem þágu hæstar verktakagreiðslur vegna kennslu á vegum Endurmenntunar Háskóla Íslands árið 2009.

2. TRYGGJA ÞARF GAGNSÆI OG JAFNRÆÐI VIÐ RÁÐNINGU KENNARA

Í 3. gr. verklagsreglna Háskóla Íslands um greiðslur vegna aukastarfa innan skólans er eftirfarandi ákvæði um útboð: „Verktakavinnu og innkaup ber að bjóða út ef áætlaður kostnaður fer umfram tilgreint hámark.“ Ekki hefur reynt á þetta ákvæði vegna ráðningar kennara við Endurmenntun Háskólans. Samkvæmt svörum Háskóla Íslands leggja sérfræðingar á vegum Endurmenntunar Háskólans mat á þá aðila sem Endurmenntun gengur til samstarfs við. Sérfræðingarnir verða að vera viðurkenndir aðilar í samfélaginu og sýna af sér fagmennsku í hvívetna.

3. HERÐA ÞARF Á REGLUM UM HELGUN Í STARFI

Í 5. gr. verklagsreglna Háskóla Íslands um greiðslur vegna aukastarfa innan skólans er kveðið á um heimild fastráðinna kennara og starfsmanna í stjórnýslu og stoðþjónustu til að taka að sér verkefni sem eru fyrir utan aðalstarf þeirra. Þar kemur m.a. fram að sú heimild sé háð því að starfsmaður uppfylli með viðunandi hætti starfsskyldur sínar í aðalstarfi, m.a. kennsluskyldu og stjórnunarstörf. Einnig skal hann uppfylla kröfur skólans um fjölda rannsóknastiga undanfarin þrjú ár.

Í þessu sambandi ber einnig að minna á breytingu háskólaráðs frá 3. júní 2010 á reglum nr. 1096/2008 um aukastörf akademískra starfsmanna Háskóla Íslands. Í 2. gr. þeirra er nú ekki aðeins kveðið á um að akademískir starfsmenn skólans skuli gæta þess að störf þeirra utan Háskóla Íslands, hvort sem þau eru launuð eða ekki, samræmist faglegum skyldum þeirra í háskólanum heldur einnig að sama eigi við um „störf sem rækt eru í þágu verkefna innan háskólans eða stofnana hans og eru ekki hluti af starfsskyldum viðkomandi starfsmanns“. Í 7. gr. reglnanna segir sömuleiðis að háskólakennari í fullu starfi skuli ekki taka að sér viðamikla kennslu eða fyrirlestrahald utan háskólans nema gerður hafi verið um slíkt sérstakur samstarfssamningur með þátttöku kennarans eða með leyfi forseta fræðasviðs. „Hið sama á við um kennslu og fyrirlestrahald í endurmenntunarnámi sem metið er til eininga.“

2.3 NIÐURSTAÐA

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur Háskóli Íslands brugðist með fullnægjandi hætti við öllum ábendingum hennar í skýrslunni *Verktakagreiðslur við Háskóla Íslands* (2010). Aðkomu stofnunarinnar að umræddum þætti í starfsemi Háskóla Íslands er þar með lokið.

VERKTAKAKAUP AF
STARFSMÖNNUM
ÓHEIMIL

ÚTBOÐ FARI
KOSTNAÐUR
UMFRAM TIL-
GREINT HÁMARK

HERTAR REGLUR
UM HELGUN Í
STARFI

AÐKOMU RÍKIS-
ENDURSKOÐUNAR
LOKIÐ