
KTO

9. november 2004

Sekretariatet

J.nr.: 9.02.02.1

Vedr.: Uddybning af KTO's hørings svar på udkast til skatteforvaltningslov

Notatet uddyber og begrundes KTO's bemærkninger i hørings svaret på Skatteministeriets udkast til skatteforvaltningslov – udmøntning af strukturreformen på skatteområdet.

KTO's bemærkninger vedrører 5 emner:

1. Manglende garanti for videreførelse af nuværende ansættelsesvilkår
2. Udvidet ansættelsesområde
3. De ansatte følger opgaven
4. Særligt om pension til tjenestemænd
5. Medinddragelse og medindflydelse

Ad 1. Manglende garanti for videreførelse af nuværende ansættelsesvilkår hos ny arbejdsgiver

Lovudkastet indebærer, at kommunalt ansatte skatte medarbejdere skal overgå til ansættelse i staten pr. 1. juli 2005. For overenskomstansatte finder virksomhedsoverdragelsesloven anvendelse, og for tjenestemænd fremgår det af § 67, at kommunalt ansatte tjenestemænd overgår til ansættelse i staten på vilkår, der i øvrigt svarer til de hidtidige vilkår.

Det er væsentligt for KTO at slå fast, at bestemmelserne ikke indebærer en garanti for videreførelse af nuværende ansættelsesvilkår hos den ny arbejdsgiver. Dette kan illustreres ved vedlagte eksempler.

Overenskomstansatte medarbejdere

KTO finder det helt afgørende, at det præciseres i loven, at overenskomstansatte medarbejdere ved overgang til en statslig overenskomst og indplacering i de lønsystemer, der gælder i staten, sikres mod løn nedgang og forringelser i pensionsvilkår som følge af overgangen. KTO finder det ikke rimeligt, at lovforslaget alene tilkendegiver en sådan sikring for tjenestemænd (jf. bemærkningerne s. 30).

Virksomhedsoverdragelsesloven sikrer alene den ansattes individuelle rettigheder indtil overenskomstperiodens udløb. Da det må formodes, at staten som arbejdsgiver vil give meddelelse om, at man ikke indtræder i KL's overenskomster, betyder dette, at skatte medarbejderne ved overenskomstperiodens udløb vil blive omfattet af de statslige aftaler og overenskomster på området, og dermed, som eksemplerne også illustrerer, på visse områder få forringet deres nuværende ansættelsesvilkår.

Som et supplement til KTO's forslag om sikring mod løn nedgang og forringelser i pensionsvilkår skal KTO foreslå, at der samtidig i lovforslaget indarbejdes en forudsætning om,

at der indledes forhandlinger mellem overenskomst-/aftaleparterne med henblik på at drøfte, om de nuværende overenskomstansatte medarbejdere efter aftale kan omfattes af den statslige overenskomst med bevarelse af nærmere præciserede individuelle rettigheder i henhold til det kommunale regelsæt, fx retten til omsorgsdage. KTO og KTO's medlemsorganisationer er indstillet på at medvirke til sådanne forhandlingsmæssige løsninger.

KTO's forslag skal ses i sammenhæng med, at det kan være hensigtsmæssigt, at der hurtigst muligt kan sikres vilkår for både de nuværende og de overflyttede medarbejdere, der også personalemæssigt muliggør dannelsen af en statslig enhedsforvaltning.

KTO finder det eksempelvis uhensigtsmæssigt, at den statslige arbejdsgiver som konsekvens af ikke at indtræde i de kommunale overenskomster i resten af overenskomstperioden vil være forpligtet til at administrere ansættelsesvilkår efter to regelsæt. Overdragne kommunale skattemedarbejdere vil således bevare individuelle ansættelsesvilkår i henhold til den kommunale overenskomst/aftale. For allerede ansatte medarbejdere reguleres ansættelsesforholdet af den statslige overenskomst/aftaler.

KTO skal foreslå, at det præciseres, at virksomhedsoverdragelsesloven sikrer den ansatte individuelle rettigheder i henhold til centrale og lokale kollektive aftaler. For så vidt angår lokale kollektive aftaler gælder det fx forhåndsaftaler, der stiller en bestemt løn i udsigt, når bestemte forudsætninger er opfyldt, fx en bestemt uddannelse eller en bestemt funktion.

Tjenestemænd

KTO skal foreslå, at det præciseres i lovforslaget, at tjenestemændene sikres bevarelse af de hidtidige ansættelsesvilkår, der følger af de kommunale kollektive aftaler, som en individuel rettighed, indtil aftalen opsiges eller andet aftales.

For tjenestemænd fremgår det af lovforslagets generelle bemærkninger s. 30, og bemærkningerne til § 67, at

"Efter stk. 1 bestemmes, at de tjenestemænd, der overføres efter § 65, overgår til ansættelse i staten på vilkår, der i øvrigt svarer til de hidtidige vilkår.

De pågældende ansættes som statstjenestemænd i henhold til tjenestemandsløvgivningen og de kollektive aftaler, der er indgået i henhold til denne lovgivning."

Det er KTO's opfattelse, at de refererede bemærkninger strider mod hinanden, idet en overførelse på hidtidige vilkår ikke stemmer overens med ansættelse i henhold til tjenestemandsløven med tilhørende kollektive statslige aftaler. Udkastet synes således uafklaret i forhold til hvilke vilkår, der gælder for de tidligere kommunale tjenestemænd efter overførslen, jf. også vedlagte eksempel om omsorgsdage.

De kommunale tjenestemænd omfattes i dag af et af KL fastsat tjenestemandregulativ og pensionsregulativ (i Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune gælder tilsvarende tjenestemandsvedtægter og pensionsvedtægter) . I tilknytning hertil er der indgået

en række kollektive aftaler, der omfatter tjenestemænd, fx rammeaftale om åremålsansættelse ligesom tjenestemænd omfattes af en række generelle aftaler, fx barselsaftale og ferieaftale.

I den juridiske litteratur om virksomhedsoverdragelsesloven anføres det, at tjenestemænd har så specielle ansættelsesvilkår, at de som udgangspunkt er uoverdragelige i forbindelse med en virksomhedsoverdragelse til en privat arbejdsgiver. I den konkrete situation er der imidlertid tale om overdragelse fra en offentlig overdrager til en offentlig erhverver, som i forvejen har stillinger af samme karakter, fx for så vidt angår pension, forflyttelse og disciplinærfølgelse. Ansættelsesvilkårene er i denne sammenhæng dermed ikke så specielle, at de er uoverdragelige.

I den konkrete situation på skatteområdet, hvor tjenestemændenes kommunale ansættelsesvilkår er overdragelige, bør tjenestemændene – på samme måde som de overenskomstansatte – sikres bevarelse af de hidtidige ansættelsesvilkår, der følger af kollektiv aftale, som en individuel rettighed, indtil aftalen opsiges eller andet aftales. Det bemærkes i den forbindelse, at de pågældende tjenestemænd er beskæftiget med myndighedsopgaver.

Tjenestemændene bør endvidere være omfattet af en informations- og forhandlingspligt svarende til virksomhedsoverdragelseslovens §§ 5-6 og endelig en tilsvarende beskyttelse af tillidsrepræsentanter svarende til virksomhedsoverdragelseslovens § 4.

Bestemmelserne bør – på samme måde som foreslået ovenfor ad overenskomstansatte – ledsages af en forudsætning om, at der indledes forhandlinger mellem aftaleparterne med henblik på, at tjenestemændene efter aftale med de forhandlingsberettigede parter kan overføres til de statslige kollektive aftaler.

KTO har noteret sig, at Personalestyrelsen i det eftersendte notat skriver, at *”tjenestemændene indplaceres i de statslige lønsystemer. I det omfang, dette indebærer en lønnedgang, kunne en løsning være at yde et udligningstillæg, der reduceres med enhver fremtidig lønstigning.”*

Personalestyrelsens forslag om et udligningstillæg, der reduceres med enhver fremtidig lønstigning er efter KTO's opfattelse i modstrid med reglerne for overgang til lavere lønnet stilling (tidligere personlige tillæg). I den forbindelse skal der henvises til lovbemærkningerne til § 55 i L 1155 af 19. december 2003 (ændring af tjenestemandsløven m.v.), hvoraf det fremgår, at *”lønnen som hidtil reguleres med generelle reguleringer af tjenestemandslønninger.”*

Ad 2. Udvidet ansættelsesområde

Det er KTO's opfattelse, at den foreslåede udvidelse af de kommunale skatte medarbejderes nuværende ansættelsesområder - både for overenskomstansatte og for tjenestemænd - er særdeles indgribende. Det er KTO's opfattelse, at opgaveflytningen kan gennemføres med en væsentlig mindre udvidelse af ansættelsesområdet.

For skattemedarbejderne i landets kommuner, vil overgangen til ansættelse i den statslige myndighed indebære en meget markant udvidelse af deres hidtidige ansættelsesområde, der typisk omfatter kommunen.

Overenskomstansatte

Det fremgår af lovforslaget, at for overenskomstansatte er vedkommende statslige myndighed fremover ansættelsesmyndighed for de ansatte, der overføres. Det fremgår endvidere, at de overenskomstansatte som udgangspunkt er forpligtet til efter opgaveflytningen at opfylde arbejdsaftalen ved ansættelse i staten.

KTO kan ikke læse ud af lovudkastet, præcist hvilket ansættelsesområde de pågældende overenskomstansatte medarbejdere fremover vil få. Dette er i sig selv særdeles bekymrende henset til, at den statslige myndighed geografisk vil være spredt over hele landet. Hermed adskiller situationen sig væsentligt fra dannelsen af H:S og Bornholms Regionskommune.

KTO skal derfor foreslå, at der i lovbemærkningerne sker en afgrænsning af ansættelsesområderne på en måde, der tilgodeser både hensynet til, at udvidelsen af ansættelsesområdet får en væsentlig mindre indgribende karakter over for den enkelte ansatte og hensynet til at kunne gennemføre opgaveoverflytningen. I tilknytning hertil bør bemærkningerne indeholde eksempler på, hvilket ansættelsesområde overenskomstansatte medarbejdere fremover kan påregne at få.

KTO skal endvidere foreslå, at det præciseres i bemærkningerne, at overgang til ansættelse i den statslige myndighed ikke i sig selv indebærer en forpligtelse til at skulle tåle at gøre tjeneste et andet sted eller tåle ændringer i arbejdsopgaverne. Sådanne eventuelle ændringer skal varsles efter de almindelige arbejdsretlige og funktionærretlige regler således, at der alt efter den konkrete ændrings karakter gives et passende varsel, og hvis der er tale om en væsentlig vilkårsændring, et varsel svarende til den pågældendes individuelle opsigelsesvarsel.

Tjenestemænd

Af lovforslaget fremgår, at ansættelsesområdet for de overførte tjenestemænd er det samme som for andre tjenestemænd, der ansættes hos den nye statslige myndighed – det vil sige hele Danmark. Af bemærkningerne fremgår videre, at tjenestemændene ”*fremover vil kunne være forpligtede til at overtage en anden passende stilling inden for ansættelsesområdet.*”

KTO skal opfordre Skatteministeriet til - ud fra en proportionalitetsbetragtning - at genoverveje den foreslåede meget indgribende udvidelse af ansættelsesområdet for de kommunale tjenestemænd. KTO skal konkret foreslå, at der sker en afgrænsning af ansættelsesområderne på en måde, der tilgodeser både hensynet til, at udvidelsen af ansættelsesområdet får en væsentlig mindre indgribende karakter over for den enkelte ansatte og hensynet til at kunne gennemføre opgaveoverflytningen.

KTO er således ikke enig med Personalestyrelsen i, at lovudkastets udvidelse af ansættelsesområdet svarer til de regler, der blev fastlagt i forbindelse med dannelsen af henholds-

vis H:S og Bornholms Regionskommune. Ved dannelsen af H:S skete der ikke andre ændringer i ansættelsesområdet, end hvad tjenestemændene var forpligtede til at tåle ved fortsat ansættelse i den hidtidige stilling. Ved dannelsen af Bornholms Regionskommune blev ansættelsesområdet fastlagt til at være Regionskommunen.

Herudover skal KTO for god ordens skyld henvise til den statslige praksis, der er refereret i Personalestyrelsens Personale Administrative Vejledning (PAV), kapitel 37, afsnit 5. Det fremgår heraf, at den enkelte tjenestemand opretholder sit hidtidige ansættelsesområde, incl. det aktuelle ansættelsessted, når pågældende overføres til en anden ansættelsesmyndighed i forbindelse med ressortomlægninger.

Ministeriet har ikke i lovbemærkningerne redegjort for de juridiske overvejelser i relation til de begrænsninger i tjenestemændenes rettigheder til pension og rådighedsløn, der følger af udvidelsen af ansættelsesområdet. KTO tager derfor forbehold for en retslig prøvelse heraf.

Anden passende stilling og "særlig indgribende karakter"

Tjenestemænd er ifølge lovudkastet forpligtet til at overtage en anden passende stilling inden for det nye ansættelsesområde. KTO forudsætter, at vurderingen af, om der er tale om en anden passende stilling, følger gældende retspraksis på området, og at der med lovudkastets bemærkninger ikke er tilsigtet en ændring heri.

Skatteministeriet anfører, at forpligtelsen til at overtage en anden passende stilling ikke gælder, såfremt dette er "*af særlig indgribende karakter*" over for den enkelte ansatte. KTO finder det væsentligt, at der i lovbemærkningerne foretages en præcisering af rækkevidden af udtrykket "*særlig indgribende karakter*". KTO skal endvidere foreslå en præcisering af, at denne særlige "*beskyttelse*" følger de pågældende tjenestemænd i resten af deres ansættelsestid.

Ad 3. De ansatte følger opgaven

Det fremgår af de almindelige bemærkninger til lovudkastet – og er også fremhævet fra regeringens side i forskellige sammenhænge - at det kommunale personale, der har varetaget de skatteopgaver, der nu overføres til staten, vil følge med opgaven over til staten. Det er derfor med stor bekymring, at KTO har konstateret, at der på finanslovforslaget 2005 budgetteres med besparelser på 125 mio. kr. på skatte- og inddrivelsesområdet.

KTO vil gerne kvittere for bemærkningen om, at tilpasninger i den samlede arbejdsstyrke på skatteområdet vil kunne gennemføres ved naturlig afgang. KTO noterer sig i den forbindelse, at de væsentlige effektiviseringer vil ske over en årrække. KTO forudsætter, at tilsagnet om anvendelse af naturlig afgang over en årrække også vil gælde ved kommende lovgivning om strukturreformen. KTO forudsætter ligeledes, at tilsagnet omfatter alle medarbejdergrupper, der vil blive berørt af omlægningen, eksempelvis servicepersonalet på de fælleskommunale skattecentre.

Udsigten til at ens arbejdsliv inden for en meget kort tidsramme vil undergå så radikale ændringer som lovudkastet lægger op til – uden at man selv har indflydelse på vilkårene – skaber stor utryghed hos medarbejderne. Denne usikkerhed burde være unødvendig.

For de ansatte er det helt afgørende, at der så tidligt som muligt kommer en afklaring på, hvor det fremtidige tjenestested er placeret, og hvilke arbejdsopgaver den ansatte fremover skal varetage.

Det fremgår af den politiske aftale om strukturreformen, , at *"der fastsættes frister i lovgivningen, der sikrer, at alle ansatte i god tid, inden opgaveflytningerne/kommunesammenlægningerne træder i kraft, vil få meddelelse om at deres nye arbejdssteds placering."* Det er KTO's opfattelse, at høringsudkastet ikke lever op til dette tilsagn.

KTO finder det således meget beklageligt, at lovudkastet ikke indeholder bemærkninger om, hvorledes processen med at følge opgaven tænkes tilrettelagt og angivelse af frister for, hvornår det berørte personale kan forvente en afklaring på den fremtidige placering m.v. Dette bliver ikke mindre aktuelt, når der henses til, at opgaveoverførslen allerede skal træde i kraft 1. juli 2005.

KTO hæfter sig ved, at det af de almindelige bemærkninger, s. 26, fremgår, at den nye enhedsforvaltning er tænkt organiseret som én landsdækkende forvaltningsmyndighed, der lokaliseres med filialer 30 steder landet over. Videre hedder det, at *"lokaliseringen vil blive fordelt over hele landet med udgangspunkt i den nuværende lokalisering af store kommunale skatteforvaltninger, herunder ligningscentre, og regionale told- og skattemyndigheder."* Med nedlæggelsen af ankenævn og med oprettelsen af en række tværgående servicefunktioner, herunder call-centre og IT-funktioner er der lagt op til væsentlige omrokeringer for den enkelte medarbejder.

Det skal foreslås, at der i lovbemærkningerne gives tilsagn om, at der ved den fremtidige geografiske og opgavemæssige placering af personalet så vidt muligt tages udgangspunkt i den enkelte medarbejders ønsker – jf. i øvrigt erfaringerne fra etableringen af de fælleskommunale skattecentre, og at flytninger over større geografiske afstande så vidt muligt vil blive undgået.

Delingsråd

KTO har tidligere noteret sig i forbindelse med offentliggørelsen af den politiske aftale om strukturreformen samt den samtidig udsendte pjece "Hvad betyder strukturreformen for dig som offentlig ansat", at der i forbindelse med kommunesammenlægninger eller flytning af opgaver i loven vil blive oprettet en række midlertidige delingsråd, der i tilfælde af uenighed mellem afgivende og modtagende myndighed får kompetence til at træffe endelig afgørelse af fordelingen af personalet.

KTO undres over, at Skatteministeriets udkast ikke indeholder bestemmelser om delingsråd, når det samtidig i bemærkningen til § 65 tilkendegives, at den foreslåede regulering af personalets vilkår er i overensstemmelse med den politiske aftale om strukturreformen. KTO skal foreslå, at der i lovudkastet indarbejdes en bestemmelse om oprettelse af midlertidige delingsråd.

KTO skal samtidig foreslå, at lønmodtagersiden repræsenteres i delingsrådene.

Ad 4. Særligt om pension til tjenestemænd

KTO går ud fra, at udtrykket ”pensionsret” både dækker pensionsalder og pensionsbeløb. KTO skal foreslå, at dette præciseres i bemærkningen.

KTO tager Personalestyrelsens notat af 29. oktober 2004 om pensions- og lønforhold for kommunale tjenestemænd, der overføres til staten (ToldSkat) i forbindelse med kommunalreformen, til indtægt for, at udtrykket ”pensionsret” både dækker pensionsalder og pensionsbeløb. KTO skal derfor yderligere på den baggrund foreslå, at dette præciseres i bemærkningen.

Notatet fastslår i øvrigt, at det er forudsat, at de kommunale tjenestemænd overgår til reglerne i rammeaftale af 19. december 2003 om pensionsforhold for tjenestemænd og lignende i forbindelse med nye lønsystemer (”bilag M”) med basis i det skalatrinforløb, de i det kommunale system måtte være tilsikrede på overgangstidspunktet, *hvis forholdene i øvrigt i relevant grad er sammenlignelige.*

Lovforslaget rejser derfor spørgsmålet om, hvorvidt aftale om pensionsforhold for tjenestemænd og lignende i forbindelse med nye lønsystemer vil være gældende for de kommunale tjenestemænd, som overføres. KTO forbeholder sig at vende tilbage til spørgsmålet, idet forholdene ikke nødvendigvis er sammenlignelige. KTO forholder sig yderligere sin holdning til, om de kommunale tjenestemænds pensionsmæssige forhold i øvrigt forringes, hvis førnævnte rammeaftale finder anvendelse.

KTO forventer, at Personalestyrelsen dokumenterer, at en overgang til ovennævnte regler (”bilag M”) ikke forringer de kommunale tjenestemænds rettigheder.

Ifølge KTO’s oplysninger er det i øvrigt ikke alle tjenestemænd i ToldSkat, der er overgået til nyt lønsystem og dermed eventuelt omfattet af de nævnte regler.

Endelig er det KTO opfattelse, at der kunne gives de kommunale tjenestemænd, der overføres til staten, en valgmulighed for at bibeholde deres pensionsvilkår med baggrund i de kommunale tjenestemandspensionsvilkår.

KTO skal i øvrigt også pege på, at der er forskel på gruppelivsdækningen for tjenestemænd i kommunerne og i staten. På visse punkter er den kommunale gruppelivsordning bedre end den statslige. Fx er der en betydelig bedre dødsfaldsdækning i kommunerne. KTO forbeholder sig også at vende tilbage til dette spørgsmål.

Ad 5. Medinddragelse og medindflydelse

KTO har med stor beklagelse noteret sig, at lovudkastet ikke indeholder bemærkninger om personalets inddragelse. Det fremsendte udkast efterlever dermed ikke den politiske tilkendegivelse, som er givet i aftalen om strukturreformen.

Det fremgår heraf, at *”der lægges vægt på, at de involverede MED-udvalg i kommuner og amter og samarbejdsudvalg i staten bliver inddraget i overensstemmelse med aftalerne herom, således at det sikres, at personalets repræsentanter har mulighed for at drøfte ju-*

ridiske, økonomiske og sociale følger for ansatte, der bliver berørt af reformen. Forligspartierne opfordrer i den forbindelse parterne på det offentlige arbejdsmarked til at skabe rammer for fælles drøftelser mellem MED-udvalgene i kommuner og i amter om spørgsmål, der relaterer sig til tiden efter kommunesammenlægningerne og opgaveoverførslerne.”

Erfaringerne fra dannelsen af Bornholms Regionskommune viser, at forestående strukturændringer skaber stor utryghed blandt personalet. Derfor er inddragelse, information og dialog vigtige forudsætninger for en vellykket omstillingsproces. At medarbejderne har kendskab til og indsigt i sin situation øger også kvaliteten af de mange ydelser, der er resultatet af den enkelte medarbejders indsats.

KTO forudsætter, at der indarbejdes bemærkninger om vigtigheden af personalets inddragelse i og indflydelse på processen, herunder at det forudsættes, at der skabes rammer for fælles drøftelser mellem MED/SU-udvalgene på tværs af det statslige og kommunale område.

KTO finder det væsentligt, at der i tilknytning til ovenstående også indarbejdes en opfordring til, at der etableres muligheder for, at tillidsrepræsentanten kan udføre sit hverv bedst muligt i forbindelse med strukturreformen. Det er såvel af arbejdsgiver – som medarbejderinteresse, at tillidsrepræsentanterne kan medvirke til at løfte deres del af opgaven med at sikre en tilfredsstillende omstillingsproces. Strukturreformen vil medføre et ekstraordinært behov for, at de faglige organisationer holder møder med tillidsrepræsentanter vedrørende strukturreformen. Derudover vil der være et stort behov for, at tillidsrepræsentanter i de etablerede dialogfora, midlertidige tværgående medbestemmelsesudvalg, kontaktudvalg og lignende kan mødes.