HR 2024

24

Tematsko izvješće

Javna služba EU-a

Fleksibilan okvir za zapošljavanje koji se ne upotrebljava dovoljno za poboljšanje upravljanja radnom snagom

CURIA RATIONUM

EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – IX.
Uvod	01 – 09.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 16.
Opažanja	17. – 97.
Institucije EU-a provele su fleksibilne postupke zapošljavanja, ali i dalje imaju poteškoća s privlačenjem zaposlenika određenih profila	17. – 69.
Institucije EU-a preraspodjeljuju osoblje i sve se više usmjeravaju na vještine koje su im potrebne	19. – 33.
Znatno povećanje broja privremenog osoblja zaposlenog preko alternativnih kanala zapošljavanja	34. – 49.
Institucije EU-a teško privlače osoblje odabranih profila i državljanstava	50. – 69.
Institucije EU-a ne iskorištavaju u potpunosti sve dostupne mogućnosti za poboljšanje upravljanja radnom snagom	70. – 97.
Nepotrebno ograničavajući pristup upravljanju rezultatima rada osoblja	72. – 84.
Mogućnosti za poboljšanje izgleda za razvoj karijere za neke se kategorije osoblja ne iskorištavaju u potpunosti	85. – 97.
Zaključci i preporuke	98. – 103.
Prilozi	
Prilog I. – Institucije EU-a obuhvaćene Pravilnikom o osoblju te kategorije osoblja koje zapošljavaju	
Prilog II. – Uvjeti za zapošljavanje za svaku kategoriju osoblja EU-a	
Prilog III. – Metoda za usklađivanje plaća osoblja EU-a	
Prilog IV. – Geografska ravnoteža radne snage institucija EU-a	

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Parlamenta

Odgovori Vijeća

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Institucije, tijela i izvršne agencije EU-a zajedno zapošljavaju oko 51 000 članova osoblja, i to na temelju različitih vrsta ugovora – postoje stalni dužnosnici, privremeno osoblje i ugovorno osoblje. Uloga je javne službe EU-a podupirati EU u postizanju njegovih ciljeva te provedbi njegovih politika i aktivnosti. Troškovi plaća čine otprilike polovicu proračuna za administrativne rashode EU-a.

II. Zapošljavanje osoblja institucija EU-a uređeno je zajedničkim pravilima, tj. Pravilnikom o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika. Ta se pravila dopunjuju provedbenim odlukama institucija i njihovim kadrovskim politikama. Taj okvir za zapošljavanje osmišljen je kako bi se institucijama EU-a omogućilo privlačenje, zapošljavanje i zadržavanje visokokvalificiranog i višejezičnog osoblja, koje je sastavljeno na najširoj mogućoj geografskoj osnovi te je neovisno i pridržava se najviših profesionalnih standarda. Pravilnik o osoblju sastavljen je 1962. te je znatno izmijenjen 2004. Daljnja manja izmjena provedena je 2014.

III. EU djeluje u sve izazovnijem okruženju: migracije, Brexit, pandemija bolesti COVID-19, ruska ratna agresija na Ukrajinu te posljedična inflacija i energetska kriza. Sve to dovelo je do dodatnih zadaća za institucije EU-a, što nije nužno popraćeno povećanjem broja osoblja.

IV. Cilj revizije koju je u tom kontekstu proveo Europski revizorski Sud (Sud) bio je procijeniti je li okvir za zapošljavanje u javnoj službi EU-a institucijama omogućio fleksibilnost potrebnu za zadovoljavanje potreba za zapošljavanjem i poboljšanje upravljanja radnom snagom. Zaključci i preporuke Suda trebali bi se uzeti u obzir u svim eventualnim budućim raspravama o Pravilniku o osoblju EU-a. Sud je revizijom obuhvatio tri institucije EU-a: Europski parlament, Vijeće i Europsku komisiju. Posebno je ispitao je li okvir za zapošljavanje omogućio institucijama da:

(a) zaposle kvalificirano i talentirano osoblje koje im je potrebno; i

(b) postignu najbolje moguće rezultate svojeg osoblja.

V. Sud je zaključio da je postojeći okvir za zapošljavanje fleksibilan. Njime se institucijama omogućuje da zadovolje većinu svojih potreba za zapošljavanjem, čak i ako imaju poteškoća u privlačenju osoblja za određene specifične profile. Međutim, institucije ne iskorištavaju u potpunosti neke od mogućnosti iz postojećeg Pravilnika o osoblju kako bi poboljšale upravljanje radnom snagom.

VI. Sud je utvrdio da su institucije zadovoljile svoje potrebe za zapošljavanjem tako što su preraspodijelile slobodna radna mjesta odjelima s povećanim odgovornostima, ponovno procijenile svoje kadrovske potrebe, s većim naglaskom na vještinama i kompetencijama, te zaposlile više članova privremenog osoblja. Međutim, unatoč tomu što nude moderne i fleksibilne radne uvjete, i dalje imaju poteškoća u privlačenju određenih specifičnih profila i državljanstava. Razlozi tog nedostatka privlačnosti nisu sveobuhvatno analizirani. Nadalje, u nekim odjelima zaduženim za politike oslanjanjem na privremeno osoblje mogao bi se ugroziti kontinuitet poslovanja.

VII. Sud je utvrdio i da institucije nisu uvijek iskoristile fleksibilne mogućnosti predviđene Pravilnikom o osoblju kako bi poboljšale upravljanje radnom snagom. Pravilnik sadržava odredbe o tome kako riješiti najteže slučajeve profesionalne nesposobnosti, no one se u institucijama rijetko upotrebljavaju. Postoji malo formalnih postupaka za rješavanje drugih pitanja u vezi s rezultatima osoblja, bilo u pogledu uzimanja u obzir i ispravljanja loših rezultata prije nego što prijeđu u stručnu nesposobnost bilo u smislu poticanja i nagrađivanja iznimno visokih rezultata.

VIII. Potencijal internih natječaja za pružanje dodatnih mogućnosti za razvoj karijere osoblju u funkcijskim skupinama tajnika/činovnika i asistenata nedovoljno je iskorišten jer su uvjeti prihvatljivosti često ograničeniji od uvjeta utvrđenih u Pravilniku o osoblju. Tim ograničenjima pogoršavaju se ionako smanjene mogućnosti zapošljavanja tajničkog osoblja, a u manjoj mjeri i asistenata, unatoč znatnim promjenama u profilu osoblja koje radi na tim radnim mjestima i u sadržaju njihova posla zbog veće digitalizacije i novih načina rada nakon pandemije.

IX. Na temelju tih zaključaka Sud preporučuje institucijama nad kojima je provedena revizija da:

(a) uspostave politiku zapošljavanja privremenog osoblja koja se temelji na riziku;

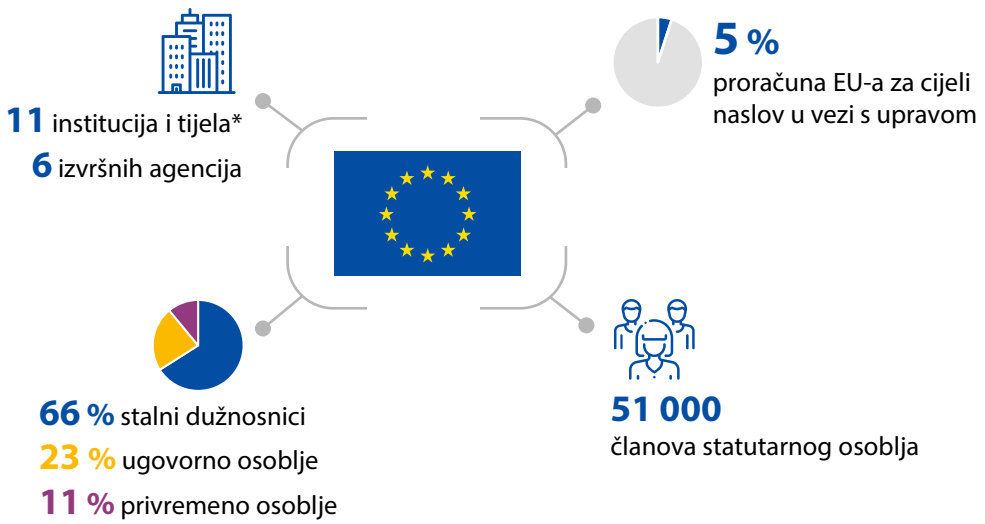
(b) osmisle ciljane akcijske planove za privlačnost radnih mjesta;

(c) dodatno razviju svoje okvire za karijeru i rezultate rada.

Uvod

01 Institucije, tijela i izvršne agencije EU-a zajedno zapošljavaju oko 51 000 članova statutarnog osoblja, i to na temelju različitih vrsta ugovora – postoje stalni dužnosnici, privremeno osoblje i ugovorno osoblje (vidjeti ***Prilog I.***) U decentraliziranim agencijama zaposleno je dodatnih 12 500 članova osoblja. Decentralizirane agencije primjenjuju posebne kadrovske politike i mehanizme upravljanja. Europska komisija najveći je poslodavac među institucijama (s oko 30 000 članova osoblja), a slijede je Europski parlament (s oko 7 000 članova osoblja u Glavnom tajništvu) i Vijeće Europske unije (s nešto više od 3 000 članova osoblja). Na ***slici 1.*** u nastavku prikazani su neki ključni podatci o upravi EU-a.

Slika 1. – Uprava EU-a – institucije i izvršne agencije: ključni podatci (2023.)



* obuhvaćenih Pravilnikom o osoblju, vidjeti ***Prilog I.*** za pojedinosti.
Izvor: Sud, na temelju radnih dokumenata u vezi s proračunom.

02. Zapošljavanje svih tih članova osoblja uređeno je Pravilnikom o osoblju (za dužnosnike) i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika za ostale kategorije (svako upućivanje na „Pravilnik o osoblju" u ovom izvješću odnosi se i na Pravilnik o osoblju i na Uvjete zaposlenja ostalih službenika, osim ako je navedeno drukčije).

03. Pravilnik o osoblju dopunjuje se nizom provedbenih odluka koje donose tijela za imenovanje institucija EU-a i kadrovskom politikom svake institucije. Oni zajedno čine okvir za zapošljavanje osoblja EU-a.

04. Bilo koje izmjene Pravilnika o osoblju pokreće Komisija. Ti se prijedlozi nakon savjetovanja s drugim institucijama EU-a podnose suzakonodavcima – Europskom parlamentu i Vijeću – na pregovore i donošenje. Pravilnik o osoblju prvi je put donesen 1962., a posljednji je put izmijenjen 2004. i 2014. Cilj obiju izmjena bio je modernizirati upravu EU-a i ostvariti uštede na plaćama i mirovinama. Sud je proveo reviziju nad učinkom izmjene Pravilnika o osoblju iz 2014. u jednom prethodnom izvješću (vidjeti tematsko izvješće 15/2019 „Provedba paketa kadrovskih reformi iz 2014. godine u Komisiji: ostvarene su velike uštede, ali ne bez posljedica za osoblje”).

05. Trenutačna inačica Pravilnika o osoblju (iz 2014.) uključuje obveze izvješćivanja za Komisiju, posebice u pogledu načina primjene metode usklađivanja plaća te proračunskih posljedica za mirovinski sustav za osoblje EU-a i njegove aktuarske ravnoteže[1]. Komisija je u nedavnim izvješćima[2] zaključila da nije potrebno izmijeniti ni metodu usklađivanja plaća ni pravila kojima se uređuje mirovinski sustav te da nije potrebna izmjena Pravilnika o osoblju u vezi s tim aspektima.

06. U višegodišnjem financijskom okviru EU-a (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. financijska sredstva za upravu EU-a u cjelini – osoblje, zgrade, mirovine i europske škole – gotovo su u potpunosti obuhvaćena naslovom 7. „Europska javna uprava”. Administrativni troškovi povezani s decentraliziranim i izvršnim agencijama financiraju se u okviru naslova VFO-a koji se odnose na njihova područja politika, ali rashodi za mirovine za osoblje agencija uključeni su u naslov 7.

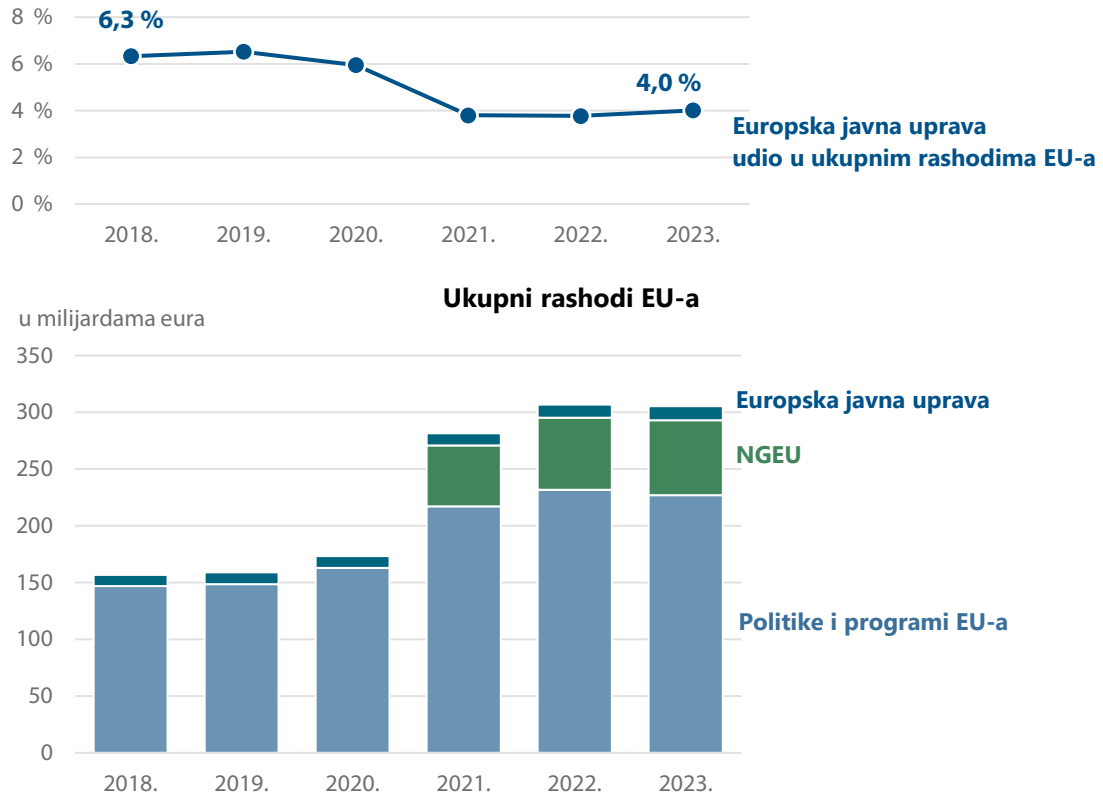
07. U okviru pregovora o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. Europsko vijeće naglasilo je da je potrebno „stalno poboljšavati djelotvornost i učinkovitost europske javne uprave” te je izjavilo da bi sve institucije EU-a „trebale usvojiti sveobuhvatan i ciljani pristup za razmatranje broja zaposlenika i pozivaju se da smanje administrativne rashode gdje je god to moguće”. Udio troškova za administraciju u ukupnim rashodima EU-a smanjio se od 2019. (vidjeti ***sliku 2.***).

---

[1] Pravilnik o osoblju, članak 15. Priloga XI. i članak 14. Priloga XII.

[2] Izvješće o primjeni Priloga XI. Pravilniku o osoblju i njegova članka 66.a, COM(2022) 180 final, 26. travnja 2022.; Izvješće o aktuarskoj ravnoteži mirovinskog sustava za dužnosnike EU-a (PSEO) i proračunskim posljedicama Priloga XII. Pravilniku o osoblju, COM(2023) 188 final, 14. travnja 2023.

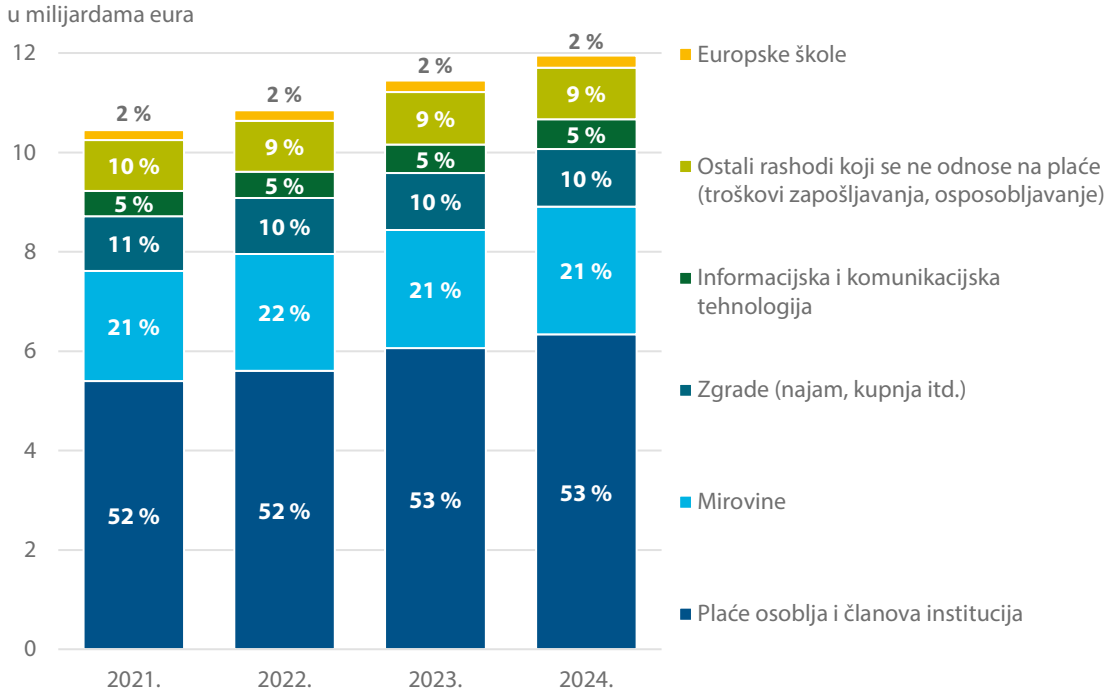
Slika 2. – Udio rashoda EU-a za administraciju smanjio se od 2019.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije o izvršenju proračuna.

08. Većina rashoda u okviru naslova 7. odnosi se na plaće i mirovine osoblja i članova institucija, nakon čega slijede zgrade te informacijska i komunikacijska tehnologija (vidjeti ***sliku 3.***).

Slika 3. – Mirovine i plaće čine najveći udio administrativnih rashoda



Izvor: Sud, na temelju dokumenata u vezi s nacrtom godišnjeg proračuna.

09. Sud je u izvješću iz 2019. čija je tema bio Pravilnik o osoblju EU-a utvrdio određene strukturne izazove koji utječu na javnu službu EU-a: starenje radne snage, povećane neravnoteže među osobljem (u pogledu geografskih područja i vrsta ugovora) i poteškoće u upravljanju povećanim radnim opterećenjem sa smanjenim brojem osoblja. Otada su se pojavili dodatni veliki globalni izazovi: pandemija bolesti COVID-19, ruska ratna agresija na Ukrajinu te posljedična inflacija i energetska kriza. Ti su izazovi doveli do dodatnih zadaća za institucije EU-a, pri čemu nije nužno došlo do povećanja broja stalnih ili privremenih radnih mjesta.

Opseg revizije i revizijski pristup

10. Cilj ove revizije bio je procijeniti je li okvir javne službe EU-a za zapošljavanje institucijama omogućio fleksibilnost u zadovoljavanju njihovih potreba za zapošljavanjem i poboljšanju upravljanja radnom snagom, kao i je li im omogućio da se uhvate u koštac sa sve zahtjevnijim okolnostima s kojima se EU suočava. Sud je posebno ispitao jesu li institucije upotrijebile okvir javne službe EU-a za zapošljavanje kako bi:

(a) zaposlile kvalificirano i talentirano osoblje koje im je potrebno; i

(b) postigle najbolje moguće rezultate svojeg osoblja.

11. Revizijom koju je proveo Sud obuhvaćeno je razdoblje 2019. – 2023. U relevantnim slučajevima Sud je uzeo u obzir i događaje koji su se dogodili u prvoj polovici 2024. Sud se oslonio na rezultate dviju prethodnih revizija koje su obuhvaćale pitanja povezana s osobljem i zapošljavanjem u razdoblju 2012. – 2018. (tematsko izvješće 15/2019 i tematsko izvješće 23/2020) te se koristio nekim od podataka koji su prvotno prikupljeni u njihovu svrhu.

12. Revizija je bila usmjerena na glavne kategorije statutarnog osoblja, tj. dužnosnike, privremeno osoblje i ugovorno osoblje. Upućeni nacionalni stručnjaci uzeti su u obzir u slučaju u kojim se njihovim zapošljavanjem odgovaralo na određeni problem s kojim su se suočile institucije, kao što su geografska neravnoteža ili nedostatak stručnog znanja.

13. Sud je revizijom obuhvatio tri institucije EU-a: Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europsku komisiju. Razgovori su obavljeni i sa Sudom Europske unije radi dobivanja statističkih podataka u vezi s osobljem. To je Sudu omogućilo da svojim kvantitativnim analizama obuhvati 80 % osoblja institucija EU-a.

14. Sud je iz opsega ove revizije isključio decentralizirane agencije i mirovinski sustav za europske dužnosnike. Agencije i izračune koji se odnose na mirovinske obveze Sud obuhvaća godišnjim revizijskim aktivnostima.

15. Revizija se sastojala od:

(a) pregleda strategija za ljudske resurse u predmetnim institucijama te povezanih odluka i dokumentacije,

(b) procjene procesa za evaluaciju potreba za ljudskim resursima na razini institucije, preraspodjelom radnih mjesta među službama i zapošljavanjem osoblja,

(c) analizom statističkih podataka Parlamenta, Vijeća, Komisije i Suda EU-a o osoblju,

(d) pregleda komparativnih studija o radnim uvjetima u međunarodnim organizacijama provedenih u razdoblju 2018. – 2023.,

(e) analize objavljenih podataka u vezi s natječajima EPSO-a od 2019. i usporedbe sa sličnim podatcima prikupljenim za prethodne revizije,

(f) razgovora s odjelima za ljudske resurse institucija obuhvaćenih revizijom,

(g) razgovora s osobljem iz pet stalnih predstavništava, čime su obuhvaćene sve situacije u pogledu geografske ravnoteže osoblja.

16. Cilj je ovog izvješća pružiti potporu institucijama EU-a u poboljšanju učinkovitosti njihova upravljanja radnom snagom u zahtjevnom gospodarskom i geopolitičkom kontekstu, navodeći pritom područja u kojima bi se postojeći okvir za zapošljavanje mogao bolje primijeniti. Zaključci i preporuke Suda trebali bi se uzeti u obzir u svim eventualnim budućim raspravama o Pravilniku o osoblju EU-a.

Opažanja

Institucije EU-a provele su fleksibilne postupke zapošljavanja, ali i dalje imaju poteškoća s privlačenjem zaposlenika određenih profila

17. Okvir za zapošljavanje institucija EU-a trebao bi im omogućiti privlačenje, zapošljavanje i zadržavanje visokokvalificiranog i višejezičnog osoblja, sastavljenog od građana država članica na što široj geografskoj osnovi[3].

18. Institucije bi stoga trebale moći utvrditi svoje kadrovske potrebe u pogledu radnih mjesta, utvrditi nedostatke u vještinama i kompetencijama u svojoj radnoj snazi te primijeniti fleksibilne postupke zapošljavanja, kao i razne kanale zapošljavanja ovisno o svojim potrebama. Radni uvjeti i pogodnosti na temelju zaposlenja koje nude trebali bi biti dovoljno konkurentni kako bi im se omogućilo da privuku i zadrže kandidate iz svih država članica i za sve profile radnih mjesta.

Institucije EU-a preraspodjeljuju osoblje i sve se više usmjeravaju na vještine koje su im potrebne

Strateška preraspodjela radnih mjesta pomogla je u zadovoljavanju potreba za osobljem

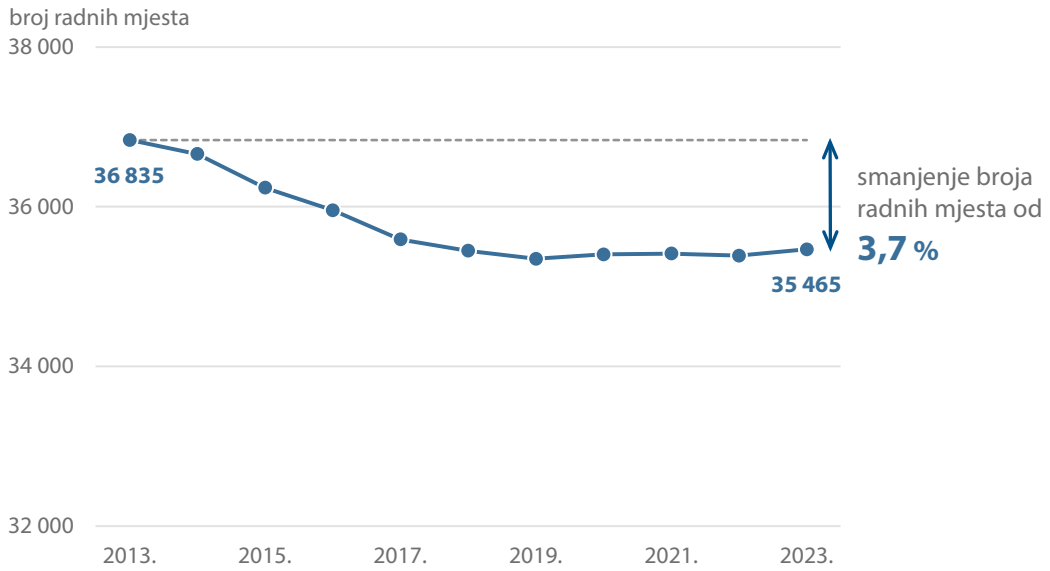
19. U razdoblju 2013. – 2019., u okviru jednog međuinstitucijskog sporazuma o smanjenju broja zaposlenika, većina institucija EU-a smanjila je broj odobrenih stalnih i privremenih radnih mjesta u planovima radnih mjesta koji se odobravaju proračunom[4]. Europsko vijeće naglasilo je 2020. potrebu za ciljanim pristupom broju osoblja (vidjeti odlomak ***07***.). Komisija se obvezala na to da će tijekom VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. zadržati stabilan broj osoblja, dok su druge institucije zatražile malo povećanje u svojim planovima radnih mjesta ili nisu zatražile povećanje. Zbog toga se od 2013. ukupan broj odobrenih radnih mjesta za Parlament, Vijeće, Komisiju (ne računajući izvršne agencije) i Sud EU-a smanjio za 3,7 % (vidjeti ***sliku 4.***).

---

[3] Uredba (EU, Euratom) br. 1023/2013 o izmjeni Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije.

[4] Tematsko izvješće 15/2019.

Slika 4. – Broj radnih mjesta u planovima radnih mjesta odabranih institucija EU-a neznatno se smanjio u razdoblju 2013. – 2023.



Izvor: planovi radnih mjesta prikazani u općem proračunu EU-a.

20. Ipak, u razdoblju 2019. – 2023. došlo je do blagog povećanja (za 2 %, odnosno 830 članova osoblja) broja statutarnog osoblja u tim institucijama, koje se uglavnom odnosi na ugovorno osoblje koje ne zauzima radna mjesta predviđena planom radnih mjesta.

21. Od 2019. institucije obuhvaćene revizijom bolje iskorištavaju radna mjesta dostupna u okviru njihovih proračuna. Broj nepopunjenih radnih mjesta smanjio se od siječnja 2019. do siječnja 2023. s 5,2 % na 4,6 %. Budući da su postupci zapošljavanja bili u tijeku, stvarna stopa slobodnih radnih mjesta bila je niža. Parlament je bio jedina institucija obuhvaćena revizijom u kojoj je stopa slobodnih radnih mjesta i dalje bila znatno viša od 5 %. Nadalje, na proračune tih institucija primjenjuje se standardno smanjenje rashoda za osoblje, što znači da one nemaju uvijek potreban proračun za pokrivanje svih radnih mjesta u planu radnih mjesta. Osim zamjene odlazećih zaposlenika institucije imaju malo dostupnih radnih mjesta za zapošljavanje dužnosnika ili privremenog osoblja.

22. Povećanje broja zadaća koje institucije EU-a obavljaju, koje nije popraćeno povećanjem broja radnih mjesta, dovelo je do toga da su institucije organizirale postupke preraspodjele. Pojedinačne uprave procijenile su svoje potrebe u pogledu radnih mjesta, ovisno o svojim zadaćama i prioritetima, te su o tim potrebama izvijestile službu za ljudske resurse svoje institucije, koja bi zatim preraspodijelila slobodna radna mjesta onim odjelima koji su se suočili s povećanim radnim opterećenjem.

23. Parlament je povećao broj osoblja u dvjema glavnim upravama (GU) koje se bave politikama EU-a. U razdoblju 2019. – 2023. broj dužnosnika i privremenog osoblja povećao se u GU-u EXPO (vanjske politike Unije) za 7,5 % i u GU-u IPOL (unutarnje politike Unije) za 4,4 %. Broj osoblja povećan je i u GU-ovima koji se bave kibersigurnošću.

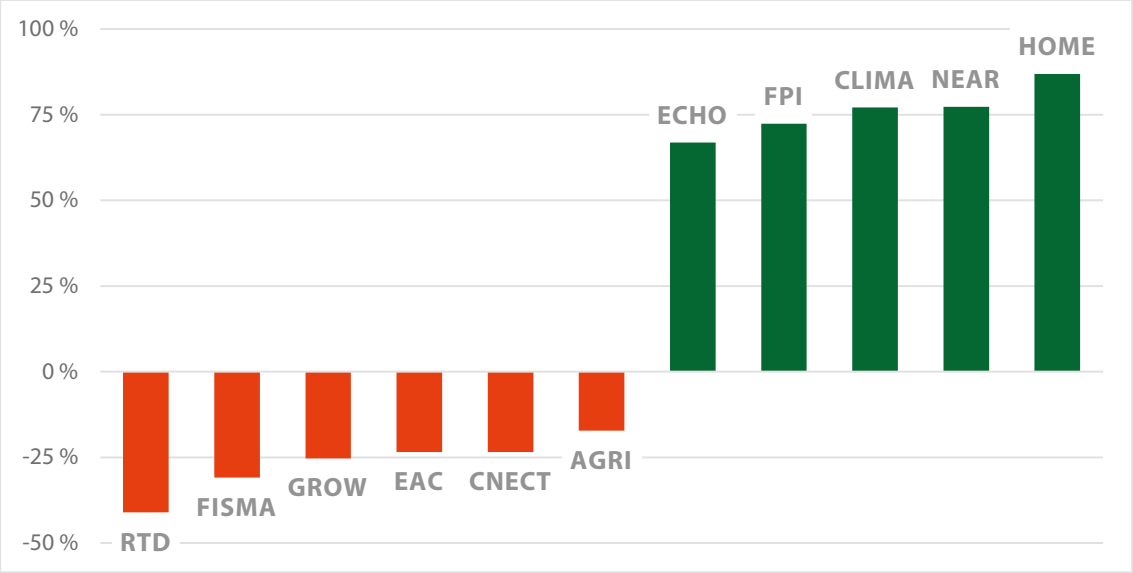
24. Kad je riječ o Vijeću, u razdoblju 2019. – 2023. broj dužnosnika i privremenog osoblja u Pravnoj službi i GU-u za opću i institucijsku politiku, koji imaju važnu ulogu u pripremi i koordinaciji dokumenata o politikama, povećao se za 12,8 % odnosno 18,3 %. Broj dužnosnika i privremenog osoblja povećao se i u GU-u za digitalne usluge, i to za 15,5 %, zbog veće usmjerenosti na digitalizaciju u okviru novih načina rada uvedenih nakon pandemije bolesti COVID-19[5] i potrebe za rješavanjem pitanja u vezi s kibersigurnošću.

25. Komisija je počela znatno preraspodjeljivati osoblje među GU-ovima još 2013. u okviru provedbe smanjenja broja radnih mjesta dogovorenog te godine. Do 2020. koristila se sustavom „taksacije" u sklopu kojeg su GU-ovi morali vratiti određeni broj radnih mjesta u pričuvu ovisno o tome u koji su prioritetni klaster (povezan s političkim prioritetima institucije) bili raspodijeljeni. Taj je sustav doprinio znatnim promjenama broja osoblja u nekim GU-ovima. Na ***slici 5.*** prikazani su GU-ovi za politike u kojima su u razdoblju 2013. – 2023. zabilježene najveće promjene u broju osoblja.

---

[5] Tematsko izvješće 18/2022 „Institucije EU-a i COVID-19 – Odgovor je bio brz, no i dalje predstoje izazovi da se inovacije i fleksibilnost proizašle iz krize iskoriste na najbolji mogući način".

Slika 5. – Zapošljavanje u Komisijinim GU-ovima za politike u razdoblju 2013. – 2023. mijenjalo se u skladu s prioritetima



Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja Komisije.

26. Najviše radnih mjesta dobili su GU-ovi povezani s prioritetima dviju posljednjih komisija (2014. – 2019. i 2019. – 2024.), tj. migracijama (GU HOME) te klimatskim promjenama i zelenim planom (GU CLIMA), ili s prioritetima u vezi s trenutačnom geopolitičkom situacijom (GU NEAR – susjedstvo i proširenje, GU ECHO – humanitarna pomoć i GU FPI – instrumenti vanjske politike). Broj zaposlenih u GU-u FISMA (financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala) općenito se u posljednjih 10 godina znatno smanjio. Taj GU izgubio je u razdoblju 2013. – 2019. 40 % osoblja, no njegov se broj ponovno povećava od 2019. (za 17,7 %), djelomično zbog sudjelovanja tog GU-a u upravljanju sankcijama protiv Rusije. To pokazuje da Komisija pokušava prilagoditi zapošljavanje svojim trenutačnim potrebama.

Institucije se sve više usredotočuju na vještine i kompetencije kako bi se nosile s povećanim radnim opterećenjem

27. Sustav unutarnje preraspodjele slobodnih radnih mjesta doseže svoje granice kada je stopa slobodnih radnih mjesta niska. Sve institucije nad kojima je provedena revizija imaju politike unutarnje mobilnosti, koja je dobrovoljna (osoblje se prijavljuje za slobodna radna mjesta na internoj razini) ili obvezna (opći postupak rotacije osoblja). Time se, zajedno s preraspodjelom slobodnih radnih mjesta, može pomoći odjelima s povećanim radnim opterećenjem tako što se osoblje potiče da se premjesti tamo gdje su resursi najpotrebniji.

28. Privremena mobilnost osoblja na sličan način može biti pomoć u razdobljima najvećeg radnog opterećenja. Međutim, time se ne rješava sustavni problem upravljanja povećanim radnim opterećenjem s ograničenim resursima – u anketama među osobljem zabilježeno je pogoršanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života, dok je u nekim odjelima oslanjanje na neplaćeni prekovremeni rad postalo uobičajeno. Zbog načina bilježenja obrazaca rada i primjene fleksibilnog radnog vremena u većini institucija osoblje ne mora uvijek službeno bilježiti prekovremeni rad ako ne ispunjava uvjete za financijsku naknadu. Međutim, svi članovi osoblja Komisije bilježe svoje radno vrijeme. Iz Komisijine evidencije vidljivo je da je u prosjeku u razdoblju 2019. – 2023. ukupna količina nenadoknađenih dodatnih odrađenih sati svake godine odgovarala ekvivalentu otprilike 740 zaposlenika s punim radnim vremenom (2,75 % Komisijine radne snage).

29. Zbog povećanja radnog opterećenja institucije su promijenile svoj pristup načinu na koji utvrđuju potrebe za osobljem, pri čemu su se dodatno usredotočile na potrebne vještine i kompetencije. Ta je promjena u skladu s dobrim praksama koje zagovara Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD)[6]: „Za planiranje dobre radne snage potrebno je […] visokokvalitetno prikazivanje postojeće radne snage u smislu broja, vještina i uspješnosti; […] utvrđivanje nedostataka u radnoj snazi, uključujući nedostatke u profilima osoblja koji nedostaju i onima za koje postoji prekomjerna ponuda.”

30. Parlament je 2022. započeo s projektom utvrđivanja kompetencija koje su mu potrebne u kratkoročnom i dugoročnom razdoblju, uključujući preispitivanje postojećih profila radnih mjesta. To je preispitivanje još u tijeku, ali plan učenja i razvoja za 2023. već uključuje zahtjeve za osposobljavanje koje su GU-ovi dostavili u skladu s vještinama koje su im potrebne i onima koje bi htjeli ojačati.

31. U drugoj polovici 2023. Vijeće je godišnji postupak preraspodjele objedinilo s godišnjom procjenom potreba za osposobljavanjem kako bi izradilo godišnje planove upravljanja za svaki GU. U tim planovima rukovoditelji utvrđuju vještine potrebne za postizanje svojih ciljeva i razmatraju način na koji se te vještine mogu steći ili razvijati s postojećim osobljem. Dodatna radna mjesta mogu se zatražiti tek nakon što se iscrpe sve druge mogućnosti. Namjera je da se taj postupak ponavlja na godišnjoj osnovi. Osim toga, ta institucija strategiju osposobljavanja usmjerava na poboljšanje digitalnih vještina svojeg osoblja.

---

[6] OECD, „Public Employment and Management 2021. The Future of the Public Service”.

32. Komisija je 2023. također pokrenula preliminarnu analizu potrebnih vještina, pri čemu je od rukovoditelja zatražila da utvrde postojeće vještine dostupne u njihovim GU-ovima, nove potrebe za vještinama, uključujući one koje su posebno povezane s umjetnom inteligencijom, te način kojim bi vještine u području umjetne inteligencije mogle biti korisne za pojedinačna radna mjesta. To je poslužilo kao temelj za detaljniji postupak prikazivanja vještina, koji će se 2024. provesti na razini cijele institucije i za koji se očekuje da će se ponoviti u budućnosti.

33. Institucije nad kojima je provedena revizija ujedno su u širem smislu počele razmatrati učinak koji bi umjetna inteligencija mogla imati na rad. To je još u preliminarnoj fazi, ali općenito se očekuje da bi se umjetnom inteligencijom mogla poboljšati učinkovitost osoblja, a time u određenoj mjeri ublažiti rizici koje sa sobom nosi nedovoljan broj osoblja (koji je u procjenama rizika predmetnih institucija utvrđen kao ključan). Stoga je naglasak stavljen na utvrđivanje potencijalne upotrebe umjetne inteligencije u svakodnevnom radu i pružanje odgovarajućeg osposobljavanja osoblju.

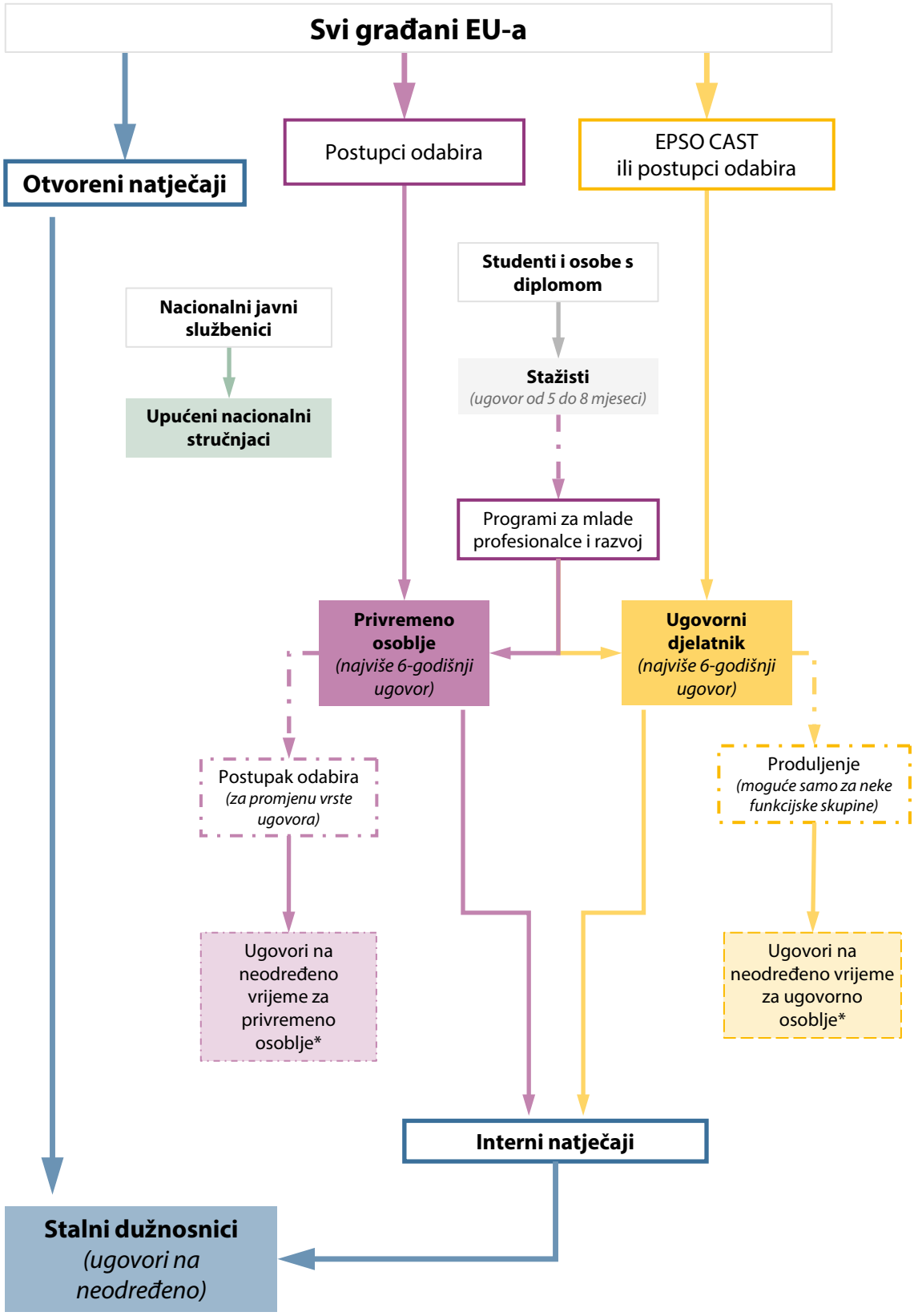
Znatno povećanje broja privremenog osoblja zaposlenog preko alternativnih kanala zapošljavanja

Poteškoće EPSO-a dovele su do većeg zapošljavanja privremenog osoblja

34. Postoje različiti načini pridruživanja javnoj službi EU-a, kako je prikazano na ***slici 6.*** u nastavku, ali većina osoblja tradicionalno se zapošljavala preko otvorenih vanjskih natječaja koje organizira Europski ured za odabir osoblja (EPSO). U rjeđim slučajevima osoblje se nakon 2004. zapošljavalo i na otvorenim natječajima koje su organizirale pojedinačne institucije. Osoblje zaposleno na temelju otvorenih natječaja imenuje se stalnim dužnosnicima te se javna služba EU-a do 2000-ih uglavnom sastojala od dužnosnika, u skladu s načelom da se neovisna uprava oslanja na osoblje čije je zaposlenje stabilno i koje je zaštićeno od neopravdanog otpuštanja[7].

[7] OECD, „The principles of public administration", studeni 2023.

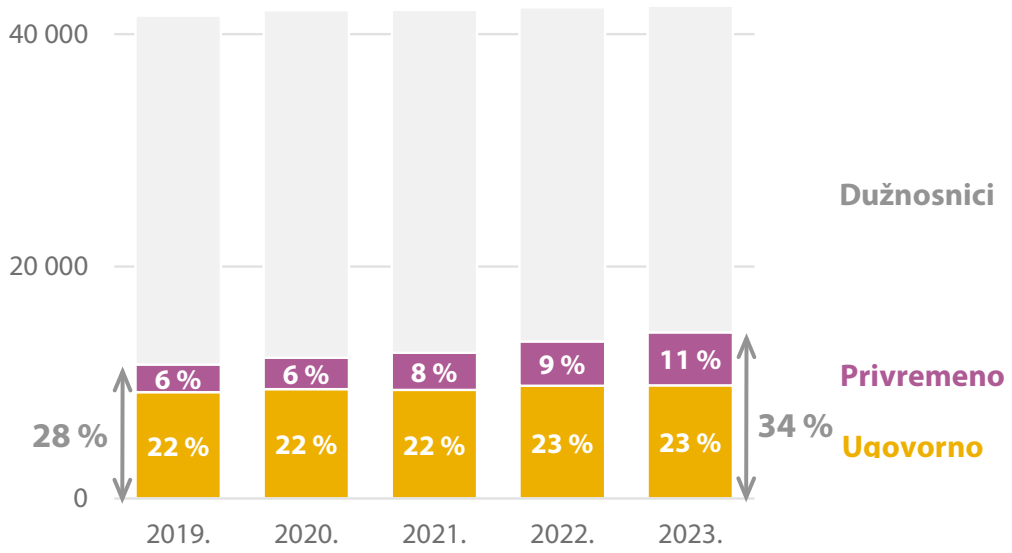
Slika 6. – Mnogobrojni putovi prema karijeri u EU-u



Napomena: „CAST" označava alat za odabir ugovornog osoblja (engl. *Contract Agents Selection Tool*).
* Vidjeti pojedinosti u ***Prilogu I.***
Izvor: Sud.

35. Posljednjih se godina broj članova osoblja s ugovorima na određeno vrijeme (ugovorno i privremeno osoblje) povećao (vidjeti ***sliku 7.***). Manji dio tog osoblja može dobiti ugovor na neodređeno vrijeme, ovisno o značajkama svojeg radnog mjesta i funkcijskoj skupini (ugovorno osoblje, vidjeti ***Prilog I.***) ili dostupnosti takvih ugovora (privremeno osoblje zaposleno na radnim mjestima rezerviranim za privremeno osoblje, vidjeti ***Prilog I.***).

Slika 7. – Udio osoblja s ugovorima na određeno vrijeme povećao se u razdoblju 2019. – 2023.



Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja institucija nad kojima je provedena revizija.

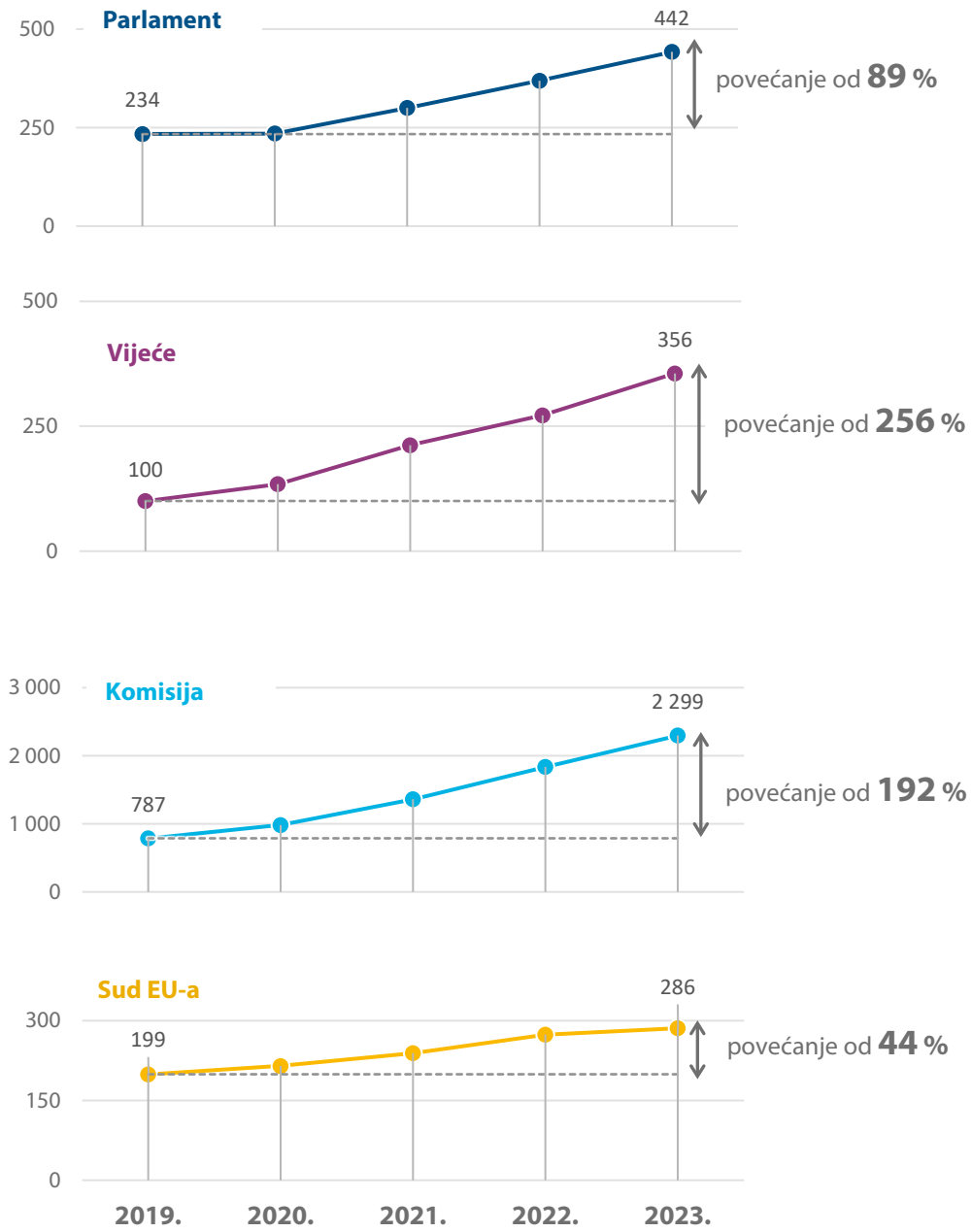
36. Natječaji EPSO-a i dalje su bili glavni kanal za zapošljavanje u institucijama do nedavno, kad se EPSO suočio s nizom problema. Zbog pandemije bolesti COVID-19 ozbiljno se poremetila organizacija testiranja uživo te zaostatak koji je iz toga proizašao nije otklonjen do 2022. EPSO je zatim obustavio određene natječaje dok je dovršavao[8] izradu novog modela natječaja, a u uvođenju tog novog modela pojavio se niz problema u području IT-a. Zbog toga je u razdoblju 2019. – 2023. pokrenuto (smanjenje od 35 %) i dovršeno (smanjenje od 38 %) manje natječaja u usporedbi s prethodnih pet godina. Time je smanjen broj kandidata dostupnih za zapošljavanje.

[8] Tematsko izvješće 23/2020.

37. Institucije su, u očekivanju trajnog rješenja za zapošljavanje, reagirale zapošljavanjem većeg broja privremenog osoblja na radna mjesta namijenjena dužnosnicima. Profili za koje su organizirani postupci odabira odgovaraju radnim mjestima koja su obično obuhvaćena natječajima EPSO-a (IT osoblje, jezični stručnjaci, administratori općeg profila, zaštitarsko osoblje itd.). Primjerice, svi postupci odabira privremenog osoblja koje je Vijeće organiziralo u razdoblju 2019. – 2023. odnosili su se na profile radnih mjesta za koje u posljednje četiri godine ili u posljednjih pet godina nije bio organiziran nijedan natječaj ili za koje su pripadajući popisi EPSO-a bili stariji od dvije godine ili nisu bili dostupni u trenutku zapošljavanja. Slično tomu, EPSO je u veljači 2022. objavio niz natječaja u području IT-a, no oni su dovršeni tek u proljeće 2024. U razdoblju 2020. – 2023. institucije nad kojima je provedena revizija zapošljavale su osoblje tog profila kao privremeno osoblje.

38. Ovisno o instituciji i godini privremeno osoblje činilo je između 30 % i 59 % vanjskog zapošljavanja na stalna radna mjesta tijekom 2019. i 2020. Taj se udio povećao na između 61 % i 77 % tijekom 2021. i 2022., a zatim se 2023. ponovno smanjio (na između 48 % i 63 %). Zbog toga se broj privremenog osoblja zaposlenog na stalnim radnim mjestima u institucijama znatno povećao, kako je prikazano na ***slici 8.***

Slika 8. – Znatno povećanje broja privremenog osoblja zaposlenog na stalnim radnim mjestima od 2019.



Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja institucija nad kojima je provedena revizija.

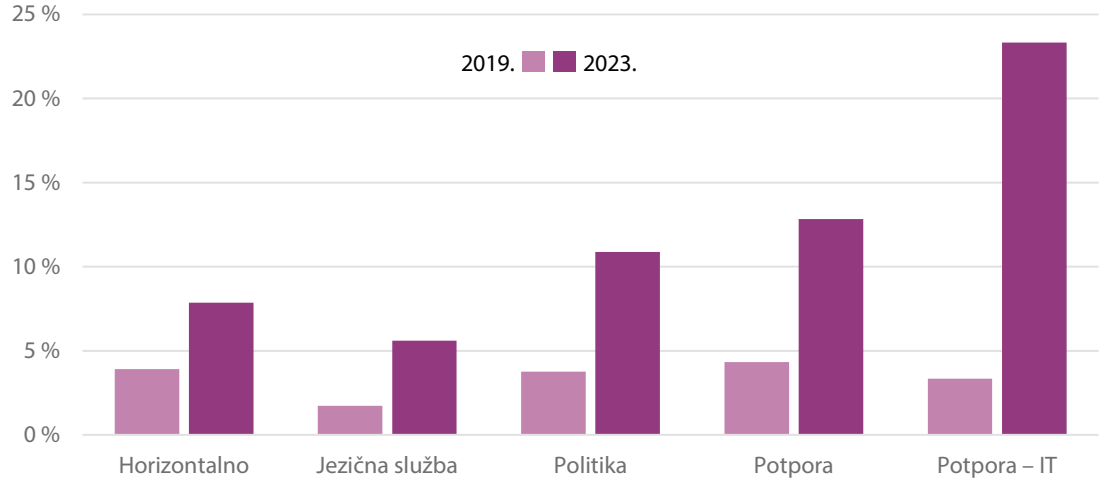
39. Zapošljavanje privremenog osoblja obično je brže od zapošljavanja dužnosnika jer se postupcima odabira ne mora pratiti raspored dogovoren na međuinstitucijskoj razini i zapošljavanje se može organizirati kad god je to potrebno[9]. Osim toga, institucije mogu lakše prilagoditi sadržaj postupka odabira svojim potrebama i razredu u kojem žele zaposliti jer Pravilnik o osoblju ne sadržava nikakvo ograničenje u pogledu razreda za zapošljavanje privremenog osoblja. Ovisno o svojim internim pravilima o razredima institucije stoga mogu prilagoditi razred uvjetima na tržištu rada, pod uvjetom da imaju potreban proračun. Međutim, to može dovesti do zapošljavanja dužnosnika i privremenog osoblja u različitim razredima za obavljanje istog posla.

40. Iako je zapošljavanje privremenog osoblja korisno u smislu fleksibilnosti (zapošljavanje je jednostavnije, s kraćim ugovorima koji se mogu lakše raskinuti), postoji znatan rizik od gubitka stečenog znanja. To bi bio slučaj ako određeni član privremenog osoblja odluči otići prije isteka ugovora ili ako članovi osoblja koji žele ostati moraju otići jer nisu bili uspješni na natječaju kojim bi postali dužnosnici. Rizik od gubitka znanja izraženiji je kad je udio privremenog osoblja u određenom odjelu visok.

41. Sud je u institucijama nad kojima je proveo reviziju utvrdio odjele u kojim su zaposleni članovi privremenog osoblja te je pritom podijelio GU-ove u pet područja: horizontalno (pravna služba, glavno tajništvo), jezična služba, potpora (ljudski resursi, financije, zgrade), IT i politika. Povećanje broja članova privremenog osoblja najočitije je u upravama za IT (vidjeti ***sliku 9.***).

[9] Tematsko izvješće 23/2020.

Slika 9. – Udio stalnih radnih mjesta na kojima je zaposleno privremeno osoblje od 2019. povećao se u svim glavnim upravama



Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja institucija nad kojima je provedena revizija.

42. U nekim Komisijinim GU-ovima zaduženim za politike, kao što su GU COMP (tržišno natjecanje), GU ECFIN (ekonomski i financijski poslovi), GU HOME i GU JUST (pravosuđe i potrošači), privremeno osoblje čini više od 15 % osoblja na stalnim radnim mjestima, pri čemu je najveći udio u GU-u COMP (20 % popunjenih stalnih radnih mjesta tijekom 2023.). U nedavno osnovanim odjelima, kao što su GU DEFIS (obrambena industrija i svemir) i HERA (Tijelo za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize), bilježi se znatan udio privremenog osoblja na stalnim radnim mjestima, između 18 % i 40 % popunjenih stalnih radnih mjesta, zbog potrebe za brzim zapošljavanjem osoblja nakon njihova osnivanja. Sve veći udio privremenog osoblja na stalnim radnim mjestima u GU-ovima zaduženim za provedbu ključnih politika (kao što su tržišno natjecanje ili migracije) može ugroziti kontinuitet poslovanja i dovesti do gubitka institucijskog znanja, o čemu je Sud izvijestio 2023. pri procjeni upravljanja dugom u Komisiji[10].

43. Kako bi ublažile taj rizik, institucije mogu organizirati interne natječaje koji su otvoreni za privremeno osoblje. Članovi privremenog osoblja koji prođu takve natječaje zatim se mogu zaposliti kao stalni dužnosnici. Međutim, organiziranje takvih natječaja zahtijeva mnogo vremena i resursa. Iako su ih u razdoblju 2019. – 2023. organizirale sve institucije obuhvaćene revizijom, samo Komisija i Parlament to mogu činiti redovito.

[10] Tematsko izvješće 16/2023.

Institucije su se koristile posebnim kanalima za zapošljavanje kako bi rješavale goruća pitanja kao što su starenje radne snage i hitna potreba za stručnim znanjem

44. Institucije su uspostavile i posebne kanale zapošljavanja kako bi pružile odgovor na posebna pitanja, kao što je starenje radne snage, ili brzo stekle stručno znanje koje nije dostupno unutar institucije.

45. Radna snaga institucija stari. U Parlamentu se prosječna dob osoblja povećala s 46 godina tijekom 2013. na 49 tijekom 2022., dok se u Komisiji povećala s 44 godine tijekom 2013. na 47 godina tijekom 2023. Institucije se već neko vrijeme suočavaju s poteškoćama u privlačenju mlađih zaposlenika. Prosječna dob osoblja pri zaposlenju već je 2012.[11] bila 35 godina. Tijekom vremena došlo je do povećanja: u razdoblju 2019. – 2023. prosječna dob novih zaposlenika u institucijama nad kojima je provedena revizija bila je između 37 i 40 godina. Prosječna dob novih zaposlenika u početnim razredima posebno je viša od očekivane s obzirom na to da je za te razrede potrebno manje od pet godina radnog iskustva ili nikakvo iskustvo (vidjeti ***Prilog II.***). U Vijeću i Komisiji samo je oko 30 % novozaposlenih osoba u razredu AD5 mlađe od 30 godina, iako za taj razred nije potrebno radno iskustvo, a potreban je završen sveučilišni studij u trajanju od tri godine.

46. Kako bi rješavali problem starenja radne snage, pritom ne diskriminirajući na temelju dobi, Vijeće i Komisija provode programe zapošljavanja mlađih stručnjaka (koji imaju manje od tri godine radnog iskustva). Program svake institucije prilagođen je njezinim potrebama, ali zajedničke su im neke opće značajke: sudionici koji ispunjavaju uvjete uglavnom dolaze iz baze stažista predmetnih institucija (iako statutarno osoblje može sudjelovati ako ispunjava kriterije u vezi s iskustvom), a uspješnim kandidatima nudi se ugovor na određeno vrijeme u razredu AD5.

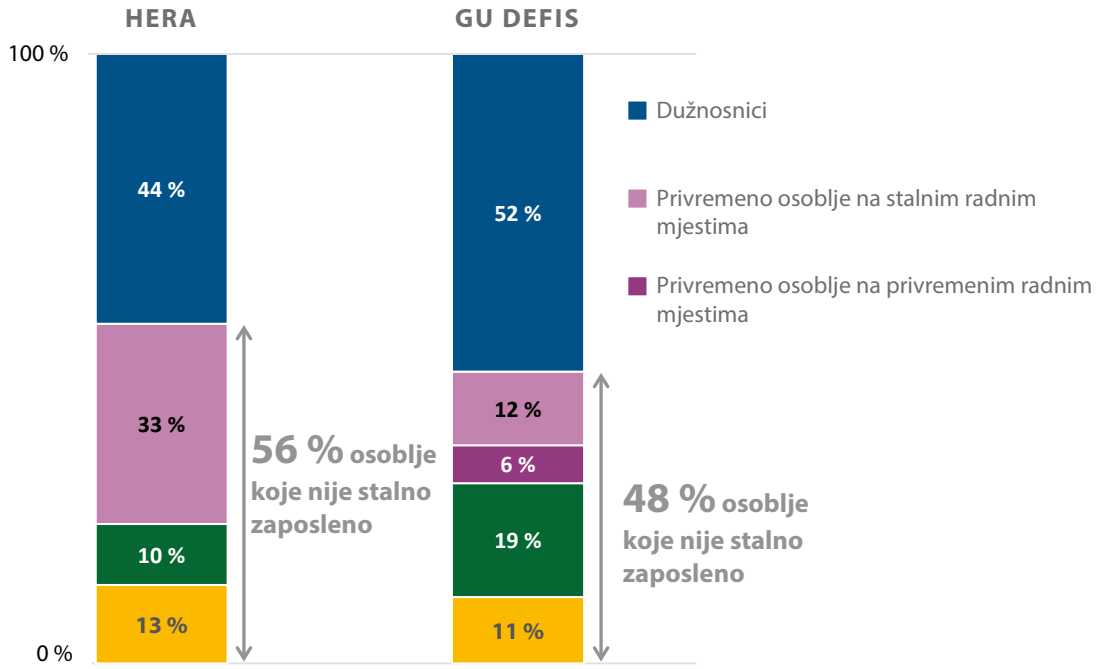
47. Tim inicijativama ne može se samima po sebi promijeniti demografski profil novih zaposlenika jer se one odnose samo na mali broj radnih mjesta. Svejedno, one su način da se odabranim uspješnim stažistima ponudi mogućnost zapošljavanja u institucijama odmah nakon stažiranja. To je brže nego preko otvorenog natječaja i način je zadržavanja zainteresiranog i motiviranog mlađeg osoblja.

---

[11] Izvješće Komisije Vijeću o mirovinskom sustavu dužnosnika i ostalih službenika Europske unije, COM(2012) 37 final, 7. veljače 2012.

48. Zbog dodjele dodatnih odgovornosti GU-ovima mogu se pojaviti posljedice za zapošljavanje (vidjeti odlomak ***42***.). U Komisiji je 2021. osnovan GU DEFIS, koji je preuzeo neke zadaće od GU-a GROW (unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te MSP-ovi), ali njegova je uloga postala važnija nakon ruske ratne agresije na Ukrajinu. HERA je osnovana 2022. u odgovoru na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19. Uz brzo zapošljavanje privremenog osoblja u navedenim GU-ovima Komisija je angažirala i osoblje upućeno iz nacionalnih uprava (upućene nacionalne stručnjake) – vidjeti ***sliku 10.***

Slika 10. – Brzo zapošljavanje u novim GU-ovima na primjeru HERA-e i GU-a DEFIS



Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja Komisije na dan 1. siječnja 2023.

49. Upućeni nacionalni stručnjaci zapošljavaju se i u GU-ovima u kojima postoji potreba za bliskom suradnjom s državama članicama u osjetljivim područjima kao što su migracije (GU HOME, gdje čine 10 % osoblja) ili financijske usluge, porezi i carine (GU FISMA, s 11 % i GU TAXUD, s 12 %). Zapošljavanje upućenih nacionalnih stručnjaka omogućuje institucijama, posebice Komisiji, da potiču suradnju s nacionalnim upravama uz istodobno popunjavanje kratkoročnih praznina u stručnom znanju, pod uvjetom da su uspostavljeni odgovarajući postupci za jamčenje prijenosa znanja unutar institucije nakon odlaska tih nacionalnih stručnjaka. Međutim, znatno visok udio upućenih nacionalnih stručnjaka može ugroziti kontinuitet poslovanja.

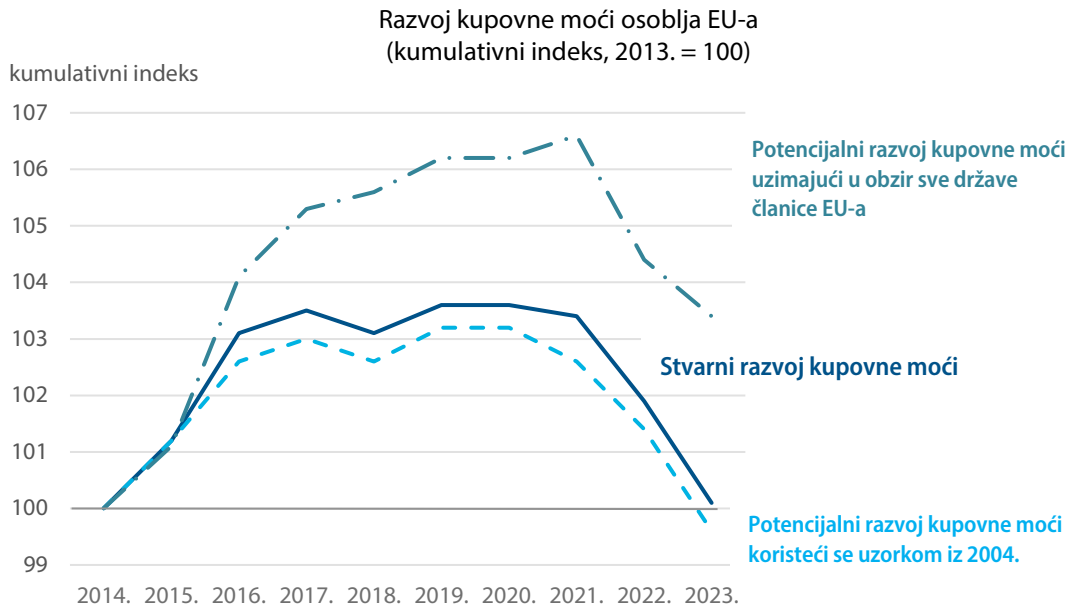
Institucije EU-a teško privlače osoblje odabranih profila i državljanstava

Primjenom metode usklađivanja plaća ograničila se povećana potrošnja EU-a, ali je i smanjena kupovna moć osoblja

50. Plaće i jamstvo da se kupovna moć osoblja razvija u skladu s kupovnom moći nacionalnih državnih službenika čine važan aspekt pogodnosti na temelju zaposlenja koje nude institucije. Oni su jedni od čimbenika koji utječu na sposobnost institucija za privlačenje i zadržavanje kandidata iz svih država članica i za sve profile radnih mjesta. Bruto plaća pojedinog člana statutarnog osoblja određuje se prema njegovoj funkcijskoj skupini (vidjeti ***Prilog I.***), razredu i stupnju te se svake godine prilagođava kako bi se uzele u obzir promjene u kupovnoj moći državnih službenika u određenom uzorku država članica (za pojedinosti vidjeti ***Prilog III.***). Sastav tog uzorka mijenjao se od 2004. Trenutačni uzorak sastoji se od 10 država članica na koje zajedno otpada više od 75 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) EU-a.

51. Izvješće Komisije iz 2022. o provedbi usklađivanja plaća sadržava usporedbu s usklađivanjima koja bi se bila provela da je zadržan uzorak iz 2004., kao i izračun koji bi proizašao kad bi se sve države članice uzele u obzir za utvrđivanje navedenog posebnog pokazatelja. Rezultati tog izračuna, prošireni kako bi se uključila 2023., prikazani su na ***slici 11.***

Slika 11. – Na razvoj kupovne moći osoblja u razdoblju 2014. – 2023. utjecao je uzorak odabran kao osnova za usklađivanja



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata.

52. Zadržavanjem uzorka iz 2004. osoblje EU-a bi u razdoblju 2014. – 2023. izgubilo 0,4 % svoje kupovne moći. S druge strane, koristeći se svim državama članicama kao referentnom vrijednošću, ta bi se moć povećala za 3,4 %. Uzorak iz 2014., koji se upotrebljava od tada, doveo je do zanemarive promjene u razdoblju 2013. – 2023., tj. povećanja od 0,1 %.

53. Razlog tih razlika razvoj je kupovne moći nacionalnih državnih službenika u državama članicama koje su se pridružile od 2004. Uz iznimku Poljske, one nisu uključene u uzorak. Kupovna moć u tim državama članicama porasla je razdoblju 2013. – 2023. za 24 %, dok u državama članicama koje su se pridružile prije 2004. gotovo nije bilo promjene (2 % u tom razdoblju).

54. Uzorkom iz 2014. zajamčilo se da su iznosi usklađivanja plaća niži nego što bi bili da su u obzir uzete sve države članice. Time se plaće u EU-u ne čine neprivlačnima u apsolutnom smislu – i dalje su usporedive s onim što nude druge međunarodne organizacije – ali se s vremenom smanjuje njihova relativna privlačnost. Osim toga, odluke donesene u razdoblju 2010. – 2013. (kao što je primjena usklađivanja nižih od izračunanih ili neprimjenjivanje metode tijekom 2013. i 2014.) dovele su do trajne razlike u razvoju kupovne moći osoblja EU-a u odnosu na nacionalne državne službenike, i to u iznosu od 4,5 % (vidjeti ***Prilog III.***).

55. Metoda koja se koristi za izračun usklađivanja plaća sadržava i odredbe namijenjene zaštiti proračuna EU-a u slučaju pogoršanja gospodarskih okolnosti. Dio usklađivanja plaća za 2020. bio je odgođen do 2022. zbog posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19 na BDP EU-a. Komisija je procijenila da se time uštedilo 750 milijuna eura za VFO za razdoblje 2021. – 2027.[12], što je izračun koji Sud smatra razumnim.

56. Ta metoda nije osmišljena kao sredstvo za povećanje privlačnosti plaća EU-a, ali Sud je utvrdio da su se u njoj, kad se primjenjivala (vidjeti odlomak ***54***.), točno odražavale promjene kupovne moći nacionalnih državnih službenika te je sadržavala i potrebne zaštitne mjere za prilagodbu promjenjivim gospodarskim okolnostima.

---

[12] Izvješće o podacima koji se odnose na utjecaj koji na proračun ima godišnje ažuriranje za 2022. primitaka od rada i mirovina dužnosnika i ostalih službenika Europske unije, COM/2022/678 final.

Konkurentnost i privlačnost radnih mjesta EU-a nije zajamčena za sve profile

57. Institucije mogu utjecati na financijsku privlačnost radnih mjesta koja nude prilagođavanjem razreda u kojem zapošljavaju osoblje. Pravilnikom o osoblju utvrđen je razred u kojem se dužnosnici svake funkcijske skupine (vidjeti ***Prilog II.***) mogu zaposliti: SC1 ili SC2, od AST1 do AST4 i od AD5 do AD8. Pravilnikom o osoblju omogućuje se zapošljavanje u višim razredima funkcijske skupine AD, prema potrebi, te se u njemu ujedno navodi da se uvjeti na tržištu rada mogu uzeti u obzir. To znači da se natječaji EPSO-a za specijalizirane profile obično organiziraju za više razrede. Natječaji u području IT-a objavljeni 2022. odnosili su se na razine AST4 i AD7.

58. Institucije imaju veću fleksibilnost pri zapošljavanju privremenog osoblja jer ne postoje ograničenja u pogledu razreda u kojima mogu zapošljavati. Stoga, iako postoje postupci odabira privremenog osoblja na razini AD5, oglašeni razredi vrlo su često viši (od AD6 do AD8 ili čak AD9). Za osoblje u skupini AST postupci odabira često su u razredu AST3. Institucije mogu odlučiti i provesti postupak odabira s okvirnim rasponom razreda, primjerice od AD5 do AD7, što im omogućuje prilagodbu ugovora na određeno vrijeme s obzirom na kvalifikacije i iskustvo zaposlenog osoblja, ovisno o njihovim internim pravilima o razredima i uvjetima utvrđenim u obavijesti o natječaju.

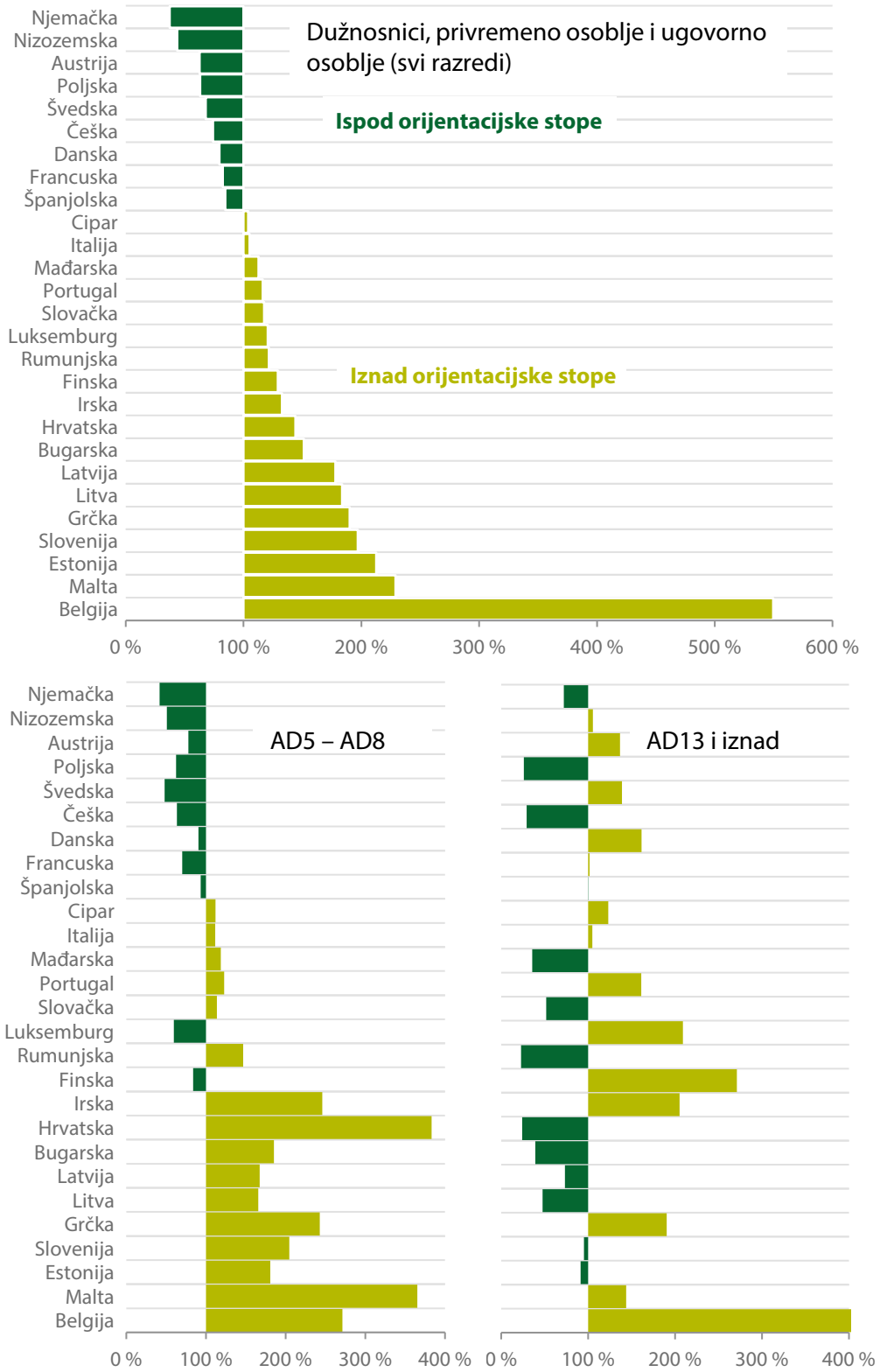
59. Zapošljavanje u institucijama EU-a temelji se na natječajnom postupku odabira u okviru kojeg kandidati polažu niz ispita, nakon čega se sastavlja popis uspješnih kandidata s kojeg odjeli koji zapošljavaju osoblje mogu odabrati osobu koju bi željeli zaposliti. Stoga broj kandidata mora biti dovoljno velik kako bi se zajamčila izrada popisa uspješnih kandidata s kojeg se može zaposliti osoblje. S obzirom na to da nisu svi kandidati nužno prihvatljivi, Sud procjenjuje da minimalni broj kandidata za određeno radno mjesto općenito mora biti između 9 i 12 kako bi se zajamčio odgovarajući odabir.

60. Sud je pregledao postupke odabira koje su institucije organizirale u razdoblju 2019. – 2023., kao i javne informacije o natječajima EPSO-a koji su u tijeku. Općenito govoreći, institucije su uvijek imale veći broj kandidata od broja mjesta na popisima uspješnih kandidata. Međutim, za neke vrlo specijalizirane profile u vezi s IT-om omjer osoba koje su se prijavile i uspješnih kandidata na popisu iznosio je između četiri i šest. Unatoč ponuđenim višim platnim razredima postoji problem privlačnosti za te profile, koji istovremeno postaju sve važniji za svakodnevni rad institucija (vidjeti odlomke ***23***., ***24***. i ***33***.) i osmišljavanje politika (Akt o digitalnim uslugama, Akt o kibersigurnosti).

Radna snaga institucija EU-a i dalje nije uravnotežena kad je riječ o državljanstvu osoblja

61. Od institucija EU-a očekuje se da zapošljavaju osoblje na najširoj mogućoj geografskoj osnovi među državama članicama EU-a, ali ne mogu rezervirati radna mjesta za određeno državljanstvo. U jednom izvješću iz 2018. Komisija je navela da postoje geografske neravnoteže u javnoj službi EU-a. Institucije upotrebljavaju zajednički obrazac za izvješćivanje o geografskoj ravnoteži na međuinstitucijskoj razini, ali svaka institucija upotrebljava vlastitu orijentacijsku stopu. Sud je za svoju analizu prikupio podatke Parlamenta, Vijeća, Komisije i Suda EU-a te je upotrijebio Komisijinu orijentacijsku stopu koja je bila na snazi 2023. (vidjeti ***Prilog IV.***). Na ***slici 12.*** prikazan je udio osoblja EU-a u usporedbi s tom orijentacijskom stopom za svako državljanstvo.

Slika 12. – Geografske neravnoteže u javnoj službi EU-a (2023.)



Udio osoblja EU-a u usporedbi s orijentacijskom stopom (100 %)

Napomena: 100 % znači da udio osoblja EU-a za određeno državljanstvo odgovara orijentacijskoj stopi.
Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja institucija nad kojima je provedena revizija (dužnosnici, privremeno i ugovorno osoblje).

62. Udio osoblja za neke države članice (kao što su Njemačka, Poljska i Češka) niži je od orijentacijske stope za sve razrede i sve funkcijske skupine. Kad je riječ o ostalim državama članicama, stanje ovisi o razredu (za pojedinosti vidjeti ***Prilog IV.***). Stanje u najvišim platnim razredima (AD13 i više) posebno je neuravnoteženo kad je riječ o državljanima država članica koje su se pridružile od 2004. (vidjeti ***sliku 12.***). Djelomičan uzrok tog stanja izmjena je Pravilnika o osoblju iz 2014. kojom se ograničio pristup tim razredima – koji su dostupni samo nakon postupka odabira ili osoblju s upravljačkim odgovornostima, a ne više s pomoću promaknuća – radi boljeg usklađivanja plaća i odgovornosti.

63. Od 2018. institucije provode različite mjere fokusirane na države članice za koje je udio osoblja ispod orijentacijske stope. Te mjere uključuju posjete osoblja i studentskih ambasadora sveučilištima diljem Europe radi promicanja karijera u EU-u[13] te sudjelovanje institucija na sajmovima poslova u državama članicama i njihovo povezivanje s nacionalnim tijelima. Neke države članice s nižim udjelom osoblja EU-a imaju posebno osoblje u svojem stalnom predstavništvu u Bruxellesu ili u vlastitom glavnom gradu koje surađuje s institucijama EU-a na rješavanju problema geografske neravnoteže. Sve institucije surađuju s nacionalnim upravama u vezi s tim pitanjem, ali samo je Komisija tu suradnju formalizirala u zajedničkim akcijskim planovima.

64. Uz mjere informiranja ciljnih skupina, određene institucije ujedno unapređuju svoje postupke zapošljavanja, primjerice tako što od relevantnih odjela traže da među kandidate s kojima se obavlja razgovor za radno mjesto uključe barem jednog kandidata iz manje zastupljene države članice kako bi se povećala vidljivost takvih kandidata. Parlament je u prvoj polovici 2024., na temelju vlastite analize geografske ravnoteže, pokrenuo tri natječaja posebno namijenjena nizozemskim, austrijskim i luksemburškim državljanima kako bi sastavio popise uspješnih kandidata s tim državljanstvima koje može razmotriti za zapošljavanje. To je jedina institucija koja se koristi takvim natječajima kao sredstvom za ispravljanje geografskih neravnoteža.

65. Tek treba vidjeti rezultate tih mjera za poboljšanje geografske ravnoteže među osobljem EU-a. Osim toga, u svibnju 2024. dvije države članice pokrenule su pred Sudom EU-a pravne postupke protiv natječaja Parlamenta koji se odnose na osobe s određenim državljanstvima.

---

[13] Tematsko izvješće 23/2020.

Razlozi nedostatka privlačnosti nisu sveobuhvatno analizirani

66. Institucije ne primjenjuju isti pristup utvrđivanju temeljnih razloga zbog kojih se za neka državljanstva ne prijavljuje dovoljan broj kandidata za radna mjesta EU-a. U jednom izvješću iz 2022. Komisija je utvrdila snažnu korelaciju između prijave na natječaje te neto dohotka i izgleda za zapošljavanje u pojedinoj državi članici, kao i OECD-ova indeksa poboljšanja životnih uvjeta (što je život u određenoj državi članici bolji, to je manje vjerojatno da će se njezini državljani prijaviti na natječaje EU-a). U razgovorima Suda s nacionalnim upravama često se kao jedan od razloga za to spominjao nedostatak lako dostupnih informacija o karijeri i uvjetima zapošljavanja. Parlament je naručio studiju privlačnosti poslodavca za osobe mlađe od 35 godina u sedam država članica koje nisu dobro zastupljene među novim osobljem. Između 45 % i 69 % ispitanika u toj studiji smatralo je Parlament privlačnim poslodavcem. Ti rezultati upotrijebljeni su za preispitivanje brenda Parlamenta kao poslodavca i ažuriranje njegovih materijala o karijeri za informiranje ciljnih skupina.

67. Institucije nude radne uvjete koji su uglavnom u skladu s današnjim očekivanjima u pogledu kvalificirane radne snage u inozemstvu: nepuno radno vrijeme, fleksibilno radno vrijeme, mogućnosti rada na daljinu (među ostalim izvan mjesta rada), obiteljski dopust i obiteljske naknade. Uveli su i politike za raznolikost i uključivost. Međutim, ti se uvjeti ne oglašavaju uvijek u oglasima za slobodna radna mjesta koje objavljuju institucije ili na njihovim internetskim stranicama o zapošljavanju. Potencijalni kandidati stoga nisu nužno svjesni radnog okruženja, što može smanjiti njihovu motivaciju za prijavu na radno mjesto za koje je uvjet život u inozemstvu.

68. Odbijanje ponuda za posao na niskoj je razini u svim institucijama, ali ne mjeri se dosljedno. Ovisno o upotrijebljenom IT sustavu za ljudske resurse ili broju zapošljavanja koja se obrađuju svake godine, stopa odbijanja može se mjeriti automatski, ali samo u završnoj fazi postupka (kad je zapošljavanje već uneseno u sustav). Druga je mogućnost ručno praćenje tijekom cijelog postupka zapošljavanja – prijavljene stope kretale su se od 2 % do 15 %, ovisno o tome kako su se računale. Stoga nije moguće usporediti stope među institucijama. To znači i da institucije ne mogu provesti usporednu analizu odbijanja kako bi utvrdile moguće trendove ili zajedničke čimbenike.

69. Institucije sa sjedištem u Luxembourgu tijekom posljednjih 10 godina izvješćuju o poteškoćama u zapošljavanju osoblja. Sud je pokušao kvantificirati to pitanje analizom stope odbijanja radnih mjesta u Luxembourgu u razdoblju 2019. – 2023. Iako je stopa odbijanja bila viša za radna mjesta u Luxembourgu nego za radna mjesta u Bruxellesu, broj odbijenih ponuda za posao bio je prenizak (oko 100 tijekom četiri godine i za Parlament i za Komisiju) i nije se dosljedno mjerio (vidjeti odlomak ***68***.) da bi se mogao ekstrapolirati. Međutim, pitanje privlačnosti Luxembourga navelo je institucije da se koordiniraju u jednoj radnoj skupini (vidjeti ***okvir 1.***).

Okvir 1.

Radna skupina za jačanje privlačnosti Luxembourga

Broj članova osoblja EU-a koji rade u Luxembourgu znatno se povećao od 2014., sa 6 074 na oko 9 500 tijekom 2023. Unatoč tom rastu institucije sa sjedištem u Luxembourgu izvješćuju o poteškoćama u zapošljavanju osoblja, djelomično zbog troškova stanovanja u toj zemlji.

Minimalna bruto plaća koja se isplaćuje u institucijama, za funkcijsku skupinu ugovornog osoblja (FG)I/1, niža je od luksemburške minimalne plaće te su institucije donijele mjere kako bi zajamčile da svojem osoblju ne isplaćuju manje plaće od lokalne minimalne plaće. Institucije su 2021. osnovale radnu skupinu za promišljanje o mjerama za povećanje privlačnosti Luxembourga. Akcijski plan u 12 točaka koji je iz toga proizašao usmjeren je na:

— upravljanje osobljem, kako bi se olakšalo zapošljavanje osoblja u Luxembourgu;

— centre izvrsnosti, pri čemu se Luxembourg predstavlja kao mjesto izvrsnosti za poslove u području financija, prava, IT-a, jezičnih usluga i upravljanja znanjem;

— život u Luxembourgu, pri čemu se pruža potpora u pronalaženju smještaja te savjeti za potporu integraciji životnih partnera na lokalno tržište rada;

— komunikaciju, sa zajedničkom komunikacijskom strategijom za institucije sa sjedištem u Luxembourgu te suradnjom s nacionalnim tijelima i europskim sveučilištima.

Institucije EU-a ne iskorištavaju u potpunosti sve dostupne mogućnosti za poboljšanje upravljanja radnom snagom

70. Od članova osoblja EU-a očekuje se da budu neovisni i da se pridržavaju najviših profesionalnih standarda. Njihov okvir za zapošljavanje trebao bi im omogućiti da svoje dužnosti obavljaju na što djelotvorniji i učinkovitiji način[14].

71. Institucije bi stoga trebale imati uspostavljen okvir za rezultate rada kojim bi osoblju omogućile da postigne najbolje moguće rezultate, tj. okvir kojim se prepoznaje uspješnost u radu, utvrđuju potrebe u pogledu kvalificiranih djelatnika i razvoja te rješava problem slabih rezultata. Osoblje EU-a trebalo bi imati mogućnosti za napredovanje u karijeri i promaknuće na temelju zasluga i rezultata[15].

Nepotrebno ograničavajući pristup upravljanju rezultatima rada osoblja

Okvir za ocjenu rezultata rada uglavnom je usmjeren na nesposobnost

72. Pravilnikom o osoblju utvrđeni su minimalni zahtjevi za okvir za upravljanje rezultatima rada u institucijama, čiji su središnji dio godišnja izvješća o ocjeni rada. Ta se izvješća upotrebljavaju za usporedbu relativnih zasluga osoblja koje ispunjava uvjete za promaknuće i dio su postupka za premještaj u niži razred i otpuštanje zbog nesposobnosti.

73. U njima se ocjenjuju sposobnost, učinkovitost i ponašanje članova osoblja tijekom izvršavanja dužnosti. U pojedinom se izvješću navodi jesu li ukupni rezultati predmetnog člana osoblja bili zadovoljavajući ili nezadovoljavajući. Ako ocjenjivač smatra da rezultati člana osoblja nisu bili zadovoljavajući, njegovo napredovanje u stupnjevima obustavlja se. Ako rezultati ostanu nezadovoljavajući, može se pokrenuti postupak otpuštanja zbog nesposobnosti. Osoblje se može otpustiti i iz disciplinskih razloga te se oba navedena postupka mogu provoditi usporedno.

---

[14] Uredba (EU, EURATOM) br. 1023/2013.

[15] OECD, „The principles of public administration", 2023.

74. Izmjenom Pravilnika o osoblju iz 2014., iako je svakoj instituciji prepušteno da „utvrđuje postupke kako bi pravovremeno i na primjeren način utvrdila i riješila slučajeve stručne nesposobnosti", uvedeni su obvezni koraci kojima se produljio postupak otpuštanja zbog nesposobnosti. Taj postupak može započeti tek nakon tri uzastopna izvješća s nezadovoljavajućom ocjenom rezultata (što dovodi do premještaja u niži razred) te su potrebna dodatna dva izvješća s nezadovoljavajućom ocjenom prije otpuštanja. To znači da je potrebno pet godina stalno nezadovoljavajućih rezultata kako bi se dužnosnika moglo otpustiti zbog nesposobnosti.

75. Neovisnost određene javne službe djelomično počiva na činjenici da se službenici mogu otpustiti ili premjestiti u niži razred samo na temelju objektivnih, zakonom uređenih kriterija[16], stoga je prikladno da je za otpuštanje osoblja potreban jasan postupak koji se temelji na dokazima. Međutim, koraci uvedeni 2014. pretjerano su složeni. Od 2019. (kad se to najranije moglo dogoditi) nije došlo do otpuštanja zbog nesposobnosti u institucijama EU-a nad kojima je Sud obavio reviziju, iako je svake godine nekoliko izvješća o ocjeni (manje od 0,1 %) sadržavalo nezadovoljavajuću ocjenu.

76. Nesposobnost je najbolje rješavati prije nego što se određeni član osoblja zaposli te se Pravilnikom o osoblju predviđa da novozaposleno osoblje odrađuje probni rok u trajanju od šest do devet mjeseci (ovisno o ugovoru). Komisija je u prosincu 2023. ažurirala smjernice za rukovoditelje u vezi s probnim rokom naglasivši da se radno mjesto dužnosnika može potvrditi samo ako dokažu „visoku razinu uspješnosti" u svim aspektima svojeg izvršavanja dužnosti. Slučajevi u kojima probni rok završava bez potvrđivanja člana osoblja i dalje su rijetki (ukupno 35 u trima institucijama obuhvaćenim revizijom u razdoblju 2019. – 2023., oko 0,2 % ukupnog broja zaposlenog osoblja).

77. Činjenica da je Pravilnik o osoblju usmjeren na nesposobnost (nemogućnost ili nespremnost obavljanja posla) ne sprečava institucije da uspostave mjere za rješavanje problema slabih rezultata zaposlenog osoblja prije nego što se o njemu izvijesti u izvješćima o ocjeni. Međutim, utvrđivanje i rješavanje problema slabih rezultata obično se spominje u provedbenim odlukama o postupku u vezi s nesposobnošću, čime se dodatno povećavaju nejasnoće između tih dvaju koncepata i povezanog skupa mjera. Nadalje, u člancima provedbenih odluka institucija koji se odnose na preventivne postupke obično se upućuje na znakove ili rizike od nesposobnosti, a ne na šire pitanje slabih rezultata.

---

[16] OECD, „The principles of public administration", 2023.

78. Provedbena odluka Parlamenta sadržava članak o formalnom utvrđivanju i izvješćivanju o prvim znakovima stručne nesposobnosti i poduzimanju mjera prije sljedećeg izvješća o ocjeni. Odluka Vijeća također sadržava formalizirani postupak prevencije za slučajeve u kojima postoji opasnost od toga da se u sljedećem izvješću o ocjeni zaključi da postoji profesionalna nesposobnost. U Komisijinim smjernicama o uspješnosti naglašava se da bi rukovoditelji trebali obavijestiti člana osoblja o pitanjima koja se odnose na nezadovoljavajući aspekt njihova rada čim do njih dođe. Cilj je tih odredbi potaknuti rukovoditelje i osoblje da djeluju prije nego što rukovoditelji u izvješću o ocjeni prijave nezadovoljavajuće rezultate.

79. Osposobljavanje rukovoditelja obuhvaća upravljanje rezultatima rada, ali većina smjernica koja im se u vezi s tim pruža usmjerena je na otkrivanje i otklanjanje nezadovoljavajućih rezultata u izvješćima o ocjeni jer ako se ta faza ne dokumentira propisno i formalno, nije moguće pokrenuti postupak za otpuštanje. Osim toga, te su smjernice obično osmišljene kako bi se rukovoditelje podsjetilo na sudsku praksu koja se odnosi na izvješća o ocjeni i kako bi se zajamčilo da postupak ocjenjivanja ne dovede do pravnih osporavanja.

80. Komisija primjenjuje posebna pravila i na srednje rukovoditelje, čija izvješća o ocjeni sadržavaju odjeljak za ocjenu rukovodećih dužnosti. Srednji rukovoditelji u Komisiji mogu se prerasporediti na nerukovoditeljske funkcije nakon jedne nezadovoljavajuće ocjene obavljanja rukovodećih dužnosti. Nakon dva izvješća s takvim ocjenama mora se pokrenuti postupak preraspoređivanja. U razdoblju obuhvaćenom revizijom (2019. – 2023.) u Komisiji je zabilježen samo jedan slučaj preraspoređivanja zbog nezadovoljavajućeg obavljanja rukovodećih dužnosti.

81. Postupak za premještaj u niži razred i otpuštanje osoblja zbog nesposobnosti pretjerano je složen i, s pravom, zahtijeva odgovarajuće dokumentiranje radi prikupljanja čvrstih dokaza. To je uvjetovalo način na koji se problemi u vezi s rezultatima rada osoblja promatraju u javnoj službi EU-a, na štetu drugih aspekata potrebnih za upravljanje tim rezultatima.

Ne poduzima se dovoljno kad je riječ o nagrađivanju visokih rezultata

82. Kad je riječ o drugom kraju spektra rezultata rada, Pravilnikom o osoblju ne predviđaju se posebne mjere za nagrađivanje osoba s visokim rezultatima, osim što se navodi da se promaknuća moraju temeljiti na zaslugama. Usporedba zasluga unutar razreda uglavnom se temelji na sadržaju izvješća o ocjeni. Međutim, zbog primjene kategorije zadovoljavajuće/nezadovoljavajuće, koja proizlazi iz zahtjeva u vezi s postupkom u slučaju nesposobnosti, rukovoditelje se ne potiče da u zaključcima izvješća o ocjeni iznesu detaljniju ukupnu ocjenu rezultata rada. Osim toga, institucije smatraju da su „visoki rezultati" minimum koji se očekuje od njihova osoblja, što otežava utvrđivanje osoba s iznimno visokim rezultatima. I Parlament i Vijeće raspolažu kvantitativnim podatcima povezanim s ocjenjivanjem osoblja. Na taj se način pri usporedbi zasluga za promaknuće pomaže identificirati osoblje koje ima bolje rezultate od očekivanih standarda.

83. Osoblje čiji su rezultati zadovoljavajući, ali ne toliko izraženi kao kod drugih u njihovu razredu, sporije napreduje u karijeri. Osoblje koje je uspješnije može imati koristi od bržeg napredovanja u karijeri. Međutim, takve su mogućnosti ograničene referentnim stopama za usklađivanje karijernih razreda utvrđenim u Pravilniku o osoblju. Te su stope uvedene 2004. kako bi se zajamčila jednaka brzina karijernog napretka za osoblje zaposleno prije 2004. i osoblje zaposleno nakon toga. Njihova primjena dovodi do toga da se promaknuća uglavnom temelje na prosječnoj brzini. Od 2014., ujedno kako bi se ograničilo takvo poluautomatsko napredovanje, koje nije uvijek bilo povezano s odgovornostima, neki od najviših razreda u skupinama AST (10 i 11) i AD (13 i više) mogu se postići samo sudjelovanjem u postupku odabira. Tom je mjerom poboljšana ravnoteža između odgovornosti i razine plaća.

84. Zakonska ograničenja upotrebe promaknuća kao nagrade za izvanredne rezultate i činjenica da dodjela bonusa za uspješnost osoblju nije dopuštena prema Pravilniku o osoblju ne sprečava institucije da uvedu nefinancijske nagrade za osoblje čiji rad premašuje očekivane visoke standarde. Međutim, uz iznimku nekih nagrada – za jasno pisanje ili prepoznavanje održivih inicijativa – nijedna od institucija obuhvaćenih revizijom nije uspostavila formalnu politiku za nagrađivanje zaposlenika s visokim rezultatima.

Mogućnosti za poboljšanje izgleda za razvoj karijere za neke se kategorije osoblja ne iskorištavaju u potpunosti

Interni natječaji nedovoljno se upotrebljavaju kao sredstvo za razvoj karijere

85. Sve institucije nude svojim zaposlenicima mogućnost promjene radnog mjesta s pomoću unutarnje mobilnosti te pohađanja tečajeva osposobljavanja koji im omogućuju razvijanje vještina, stjecanje novih kompetencija i preusmjeravanje karijere. Na te mogućnosti utječu i vrsta ugovora (stalni dužnosnici, ugovor na neodređeno vrijeme ili ugovor na određeno vrijeme) koji zaposlenici imaju u danom trenutku i njihova funkcijska skupina.

86. Prolazak na otvorenom ili internom natječaju jedini je način da se status ugovornog ili privremenog djelatnika promijeni u status stalnog dužnosnika. Na taj način osoblje može i promijeniti funkcijsku skupinu (vidjeti odlomak ***34***.).

87. Interni natječaji ograničeni su na osoblje institucije koja ih organizira. U Pravilniku o osoblju navodi se da su interni natječaji otvoreni za dužnosnike i privremeno osoblje te se u njima utvrđuju kriteriji prihvatljivosti za obrazovanje i radno iskustvo povezani s funkcijskom skupinom i razredom natječaja (vidjeti ***Prilog II.***). Institucije mogu utvrditi dodatne kriterije prihvatljivosti, primjerice u pogledu funkcijske skupine privremenog osoblja koje može sudjelovati ili trajanja njihova radnog odnosa.

88. Pravilnikom o osoblju predviđa se i mogućnost da institucije u iznimnim slučajevima odluče na internim natječajima omogućiti sudjelovanje članovima ugovornog osoblja iz funkcijskih skupina od II. do IV., pod uvjetom da su u instituciji radili najmanje tri godine. Pravilnikom o osoblju ujedno se broj ugovornog osoblja koje se može imenovati dužnosnicima nakon prolaska na internom natječaju ograničava na 5 %. Interni natječaji nisu uvijek otvoreni ugovornom osoblju. Komisija otvara samo natječaje u razredima AD6, AST2 i SC2, ali ne i u razredima AD5 i AST4, iako bi to bilo i pravno moguće.

89. Interni natječaji za radna mjesta u skupini AD obično su otvoreni samo kandidatima iz te skupine, a natječaji u skupini AST obično su otvoreni samo za osoblje u skupini AST. Takvim ograničenjem, koje se ne temelji na zahtjevima iz Pravilnika o osoblju, smanjuju se mogućnosti zapošljavanja osoblja u skupinama AST i SC. Međutim, u Parlamentu se internim pravilima članovima osoblja iz svih funkcijskih skupina omogućuje sudjelovanje u svim internim natječajima, pod uvjetom da ispunjavaju minimalne zahtjeve iz Pravilnika o osoblju. Nedavno je došlo i do promjena u vezi s natječajima za skupinu AST u drugim institucijama, pri čemu je više natječaja bilo otvoreno za osoblje u skupini SC. Nadalje, Vijeće je osoblju iz funkcijske skupine AST i SC omogućilo sudjelovanje na dvama internima natječajima za skupinu AD (2021. i 2023.).

90. I Parlament i Komisija organiziraju interne natječaje u relativno visokim razredima (AD9, AD10, AD12), čime dužnosnicima u skupini AD s dovoljnim profesionalnim iskustvom nude mogućnost bržeg napredovanja u karijeri nego u sklopu postupka promaknuća. To je posebice važno jer dob novih zaposlenika u institucijama (vidjeti odlomak ***45***.) upućuje na to da postoji razlika između razreda zapošljavanja i stvarnog radnog iskustva osoblja. Pružanje mogućnosti talentiranim članovima osoblja da brže napreduju u karijeri način je da se smanji ta razlika. Međutim, pravilima Komisije to je ograničeno na osoblje iz skupine AD.

Sve veća odstupanja između radnih mjesta, odgovornosti i izgleda za razvoj karijere osoblja u funkcijskoj skupini AST/SC i AST i njihovih profila

91. Reformom Pravilnika o osoblju iz 2004. tri funkcijske skupine spojene su u jednu skupinu, AST, koja je obuhvaćala širok raspon profila radnih mjesta i u okviru koje su postojali znatni izgledi za promaknuće jer je sadržavala 11 razreda. Osoblje zaposleno u toj funkcijskoj skupini nakon 2004. moglo je napredovati u svim razredima, bez obzira na njihov stvarni posao. Ta je izmjena dovela do situacije u kojoj bi u nekim odjelima tajnici mogli zarađivati više od srednjeg rukovodstva. Izmjenom Pravilnika o osoblju iz 2014. to se pokušalo ispraviti uvođenjem funkcijske skupine SC, koja je namijenjena tajničkim i činovničkim poslovima[17]. Tom je izmjenom ograničen i pristup posljednjim dvama razredima funkcijske skupine AST – oni su sada rezervirani za osoblje koje preuzme dodatne odgovornosti i koje se imenuje nakon postupka odabira različitog od standardnog postupka promaknuća.

[17] Tematsko izvješće 15/2019.

92. Sud smatra da je uvođenje funkcijske skupine SC bio prikladan način za ispravljanje neravnoteža između plaća i odgovornosti u skupini AST koje su bile neplanirana posljedica reforme iz 2004. Međutim, iako su radna mjesta povezana s tom funkcijskom skupinom bila jasno definirana, minimalne kvalifikacije i iskustvo za imenovanje jednaki su za obje funkcijske skupine, tj. ili poslijesrednjoškolsko obrazovanje potvrđeno diplomom ili srednjoškolsko obrazovanje potvrđeno diplomom koja omogućuje pristup poslijesrednjoškolskom obrazovanju te najmanje tri godine radnog iskustva. Ti minimalni zahtjevi u pogledu obrazovanja gotovo se nisu promijenili u odnosu na prvu inačicu Pravilnika o osoblju iz 1962.[18], u skladu s kojom se tražio viši stupanj srednjoškolskog obrazovanja ili jednakovrijedno radno iskustvo.

93. Ti zahtjevi nisu usklađeni s trenutačnom razinom obrazovanja u EU-u, u kojem više od 75 % stanovništva ima završeno barem srednjoškolsko obrazovanje, a 30 % završilo je sveučilišni studij[19]. Zbog toga osoblje u funkcijskim skupinama SC i AST često raspolaže kvalifikacijama koje nisu u skladu sa zahtjevima njihovih radnih mjesta. To može dovesti do demotivacije i utjecati na rezultate osoblja.

94. Sadržaj tajničkih i činovničkih zadaća od 2014. znatno se promijenio, djelomice zbog povećane digitalizacije i novih načina rada koji su uvedeni nakon pandemije bolesti COVID-19[20]. Komisija je prepoznala da su vještine i kompetencije koje se sada zahtijevaju od osoblja u skupini SC raznolikije nego u trenutku njezina uvođenja te se ponekad približavaju nekim zadaćama koje obavlja osoblje u skupini AST (primjerice pružanje potpore u financijskom upravljanju i zadaće financijske provjere). Povećana digitalizacija dovela je i do toga da je osoblje u skupini AD preuzelo neke administrativne zadaće koje obično obavlja osoblje u skupini AST. Zbog nestajanja jasnih granica između određenih zadaća koje obavlja svaka funkcijska skupina te viših obrazovnih postignuća ograničenje sudjelovanja u internim natječajima (vidjeti odlomak ***90***.) još je manje opravdano.

---

[18] Uredba br. 31 (EEZ), br. 11 (EZAE) o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike i Uvjetima zaposlenja ostalih službenika Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju.

[19] Eurostat, Broj stanovnika prema razini obrazovanja, spolu i dobi (%) – glavni pokazatelji.

[20] Tematsko izvješće 18/2022.

95. Mogućnosti za razvoj karijere osoblja u funkcijskoj skupini SC i AST ograničene su. Kad je riječ o skupini SC, postoje slabe mogućnosti za promaknuće – referentne stope (vidjeti odlomak ***83***.) utvrđene su tako da bi u prosjeku bilo potrebno 30 godina za prelazak iz razreda SC1 u SC6, u usporedbi s 12 godina za prelazak iz razreda AST1 u AST5, što su platni razredi s usporedivim iznosima plaća. Osoblje u skupini SC ujedno ima malo mogućnosti za sudjelovanje u internim natječajima za skupinu AST, iako su neke institucije počele mijenjati svoju praksu u pogledu toga (vidjeti odlomak ***89***.).

96. Pravilnikom o osoblju predviđeno je malo mogućnosti za imenovanje osoblja iz funkcijske skupine AST u funkcijsku skupinu AD. Jedna od njih godišnji je postupak poznat kao certificiranje, za koji je prihvatljivo osoblje u razredu AST5 i više. Broj kandidata uvelike prekoračuje broj radnih mjesta koja institucije stavljaju na raspolaganje svake godine. Sudjelovanje osoblja u skupini AST s relevantnim kvalifikacijama i iskustvom na internim natječajima za skupinu AD ne omogućuju redovito sve institucije nad kojima je provedena revizija, iako ne postoji zakonska odredba kojom bi ih se spriječilo u tome.

97. Smanjene mogućnosti za razvoj karijere osoblja u skupinama SC i AST, koje su rezultat regulatornih ograničenja i internih odluka institucija, izazov su za upravljanje radnom snagom te su neki od problema koje osoblje u tim funkcijskim skupinama navodi kao razlog nezadovoljstva u sklopu razgovora pri odlasku s radnog mjesta ili anketa.

Zaključci i preporuke

98. Sud zaključuje da se okvir za zapošljavanje koji je trenutačno na snazi u institucijama EU-a pokazao fleksibilnim i da ga institucije upotrebljavaju kako bi reagirale na zahtjevne okolnosti u kojima moraju poslovati. Institucije su preraspodijelile svoja slobodna radna mjesta odjelima s povećanim odgovornostima i ponovno procijenile svoje kadrovske potrebe, s većim naglaskom na vještinama i kompetencijama. Diversificirale su svoje kanale zapošljavanja kako bi uzele u obzir problem starenja radne snage i reagirale na poremećaje u organizaciji otvorenih natječaja. Ipak, imaju poteškoća s privlačenjem osoblja za određene specifične profile te unatoč nedavnim naporima i dalje postoje geografske neravnoteže u radnoj snazi. Upravljanje radnom snagom ponekad se nepotrebno sputava ograničenjima koja ne proizlaze iz Pravilnika o osoblju. Upravljanje rezultatima rada previše je usmjereno na formalni postupak u slučaju nesposobnosti, i to nauštrb drugih aspekata, dok se izgledi za razvoj karijere ponekad ograničavaju više nego što je potrebno.

99. Institucije EU-a obvezale su se smanjiti administrativne rashode kad god je to moguće i optimizirati kadrovske resurse. To ih je potaknulo da se dodatno usredotoče na potrebne vještine i kompetencije te da razmotre na koji ih način mogu steći interno, posebice usavršavanjem ili prekvalifikacijom osoblja. Međutim, do tih je promjena došlo nedavno i one još nisu uobičajena praksa (odlomci ***19***. – ***33***.).

100. Od 2020. institucije nailaze na poteškoće u zapošljavanju dužnosnika zbog poremećaja u aktivnostima EPSO-a. Reagirale su povećanjem zapošljavanja privremenog osoblja. Nadalje, diversificirale su svoje kanale zapošljavanja uspostavom programa usmjerenih na mlađe stručnjake ili povećanjem broja upućenih službenika iz nacionalnih uprava kako bi se popunile praznine u stručnom znanju. Iako se zapošljavanje privremenog osoblja pokazalo djelotvornim i fleksibilnim načinom za ublažavanje nedostatka uspješnih kandidata s popisa EPSO-a, sa sobom nosi određene rizike za kontinuitet poslovanja i upravljanje znanjem te stoga ne može biti održivo dugoročno rješenje (odlomci ***34***. – ***49***.).

1. preporuka – Potrebno je uspostaviti politiku zapošljavanja privremenog osoblja koja se temelji na riziku

Europski parlament, Vijeće i Komisija trebali bi, ovisno o posebnostima svakog odjela, odlučiti o održivoj razini privremenog osoblja, uzimajući u obzir ravnotežu između prednosti (uključujući fleksibilnost, brzinu zapošljavanja) i rizika (gubitak institucijskog znanja, jednako postupanje prema članovima osoblja), te poduzeti odgovarajuće mjere kad se ta razina prekorači.

Ciljni rok provedbe: lipanj 2025.

101. Institucije nude radne uvjete koji su u skladu s očekivanjima u pogledu današnje radne snage u inozemstvu. Iako se kupovna moć osoblja EU-a smanjila više od kupovne moći nacionalnih državnih službenika, plaće su i dalje usporedive s plaćama koje druge međunarodne organizacije nude osoblju. Međutim, institucije svejedno nailaze na poteškoće pri zapošljavanju određenih specifičnih profila osoblja, kao što su stručnjaci u području IT-a, ili privlačenju dovoljnog broja kandidata iz svih država članica kako bi imale geografski uravnoteženu radnu snagu. Privlačnost je složeno pitanje te unatoč provedbi određenih mjera koje se odnose na geografsku ravnotežu institucije još nemaju sveobuhvatan pregled razloga zbog kojih je neke profile radnih mjesta teško popuniti (odlomci ***50***. – ***69***.).

2. preporuka – Potrebno je izraditi ciljane akcijske planove za privlačnost radnih mjesta

Europski parlament, Vijeće i Komisija trebali bi analizirati:

(a) na razini svake institucije, razloge za odbijanje ponuda za posao;

(b) u okviru međuinstitucijskog dijaloga, razloge za nisku stopu prijava za natječaje i postupke odabira, i to za sva državljanstva i sve profile radnih mjesta;

te donijeti mjere za rješavanje tih pitanja koje su odgovarajuće i mjerljive.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.

102. Pravilnikom o osoblju utvrđeni su minimalni zahtjevi za okvir za upravljanje rezultatima rada u institucijama, čiji su središnji dio godišnja izvješća o ocjeni rada. Sud je utvrdio da institucije primjenjuju okvir za ocjenu rezultata rada osoblja koji je uglavnom usmjeren na rješavanje problema nesposobnosti. To uključuje složen proces koji se odnosi samo na najekstremnije slučajeve loših rezultata i rijetko se upotrebljava u praksi. Potreba za formalizacijom tog postupka imala je prednost pred izradom politika koje se odnose na rješavanje problema loših rezultata prije nego što takvi rezultati prerastu u nesposobnost (odlomci ***72***. – ***81***.). Kad je riječ o drugom kraju spektra rezultata, osoblje s visokim rezultatima može se nagraditi bržim promaknućima, ali to se ograničava referentnim stopama kojima se određuje prosječna brzina karijere. Nefinancijske nagrade za osoblje s visokim rezultatima nisu razrađene (odlomci ***82***. – ***84***.).

103. Interni natječaji uglavnom se upotrebljavaju kako bi se članovima privremenog osoblja s visokim rezultatima omogućilo da postanu dužnosnici. Potencijal tih natječaja za pružanje dodatnih mogućnosti za razvoj karijere osoblju u funkcijskim skupinama SC i AST nedovoljno je iskorišten zbog kriterija prihvatljivosti koji se upotrebljavaju. Za te dvije funkcijske skupine došlo je do znatnih promjena u sadržaju posla te osoblje koje im pripada često ispunjava minimalne akademske zahtjeve za osoblje u skupini AD. Zbog toga se među osobljem pojavljuje određeno nezadovoljstvo (odlomci ***85***. – ***97***.).

3. preporuka – Potrebno je dodatno razviti okvire za karijeru i rezultate rada

Europski parlament, Vijeće i Komisija trebali bi:

(a) poboljšati smjernice za rješavanje pitanja loših rezultata rada u slučajevima koji nisu obuhvaćeni postupkom otpuštanja zbog stručne nesposobnosti;

(b) iznijeti prikaz zadaća i odgovornosti povezanih s radnim mjestima u skupinama AST/SC i AST te prema potrebi ažurirati opise radnih mjesta;

(c) omogućiti sudjelovanje na internim natječajima osoblju iz drugih funkcijskih skupina koje ispunjava uvjete;

(d) procijeniti izvedivost dodatnih vidova nefinancijskog priznavanja izvanrednih rezultata rada.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourgu 1. listopada 2024.

za Revizorski sud

Tony Murphy
predsjednik

Prilozi

Prilog I. – Institucije EU-a obuhvaćene Pravilnikom o osoblju te kategorije osoblja koje zapošljavaju

U Ugovoru o Europskoj uniji navodi se sedam institucija EU-a: Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće Europske unije, Europska komisija, Sud Europske unije, Europska središnja banka i Revizorski sud.

Od tih institucija Pravilnikom o osoblju nije obuhvaćeno jedino osoblje Europske središnje banke. Osim toga, Pravilnikom o osoblju obuhvaćeno je i osoblje pet drugih tijela EU-a, i to Europske službe za vanjsko djelovanje, Europskog gospodarskog i socijalnog odbora, Odbora regija, Europskog ombudsmana i Europskog nadzornika za zaštitu podataka, te osoblje izvršnih agencija.

Radna snaga institucija sastoji se od različitih kategorija osoblja. U svakoj kategoriji postoje različite funkcijske skupine. Unutar kategorija dužnosnika i privremenog osoblja funkcijske skupine dodatno su razvrstane u razrede, u kojima se odražavaju sve veći zahtjevi u pogledu stručnosti i obrazovanja te razine odgovornosti.

Osoblje obuhvaćeno Pravilnikom o osoblju

Dužnosnik je svaka osoba koja je, nakon što je prošla određeni natječaj, imenovana na stalno radno mjesto u jednoj od institucija. Primjerice, povjerenici Komisije ili zastupnici u Europskom parlamentu nisu dužnosnici. U okviru kategorije dužnosnika postoje tri funkcijske skupine:

- administratori (AD), s karijernim razredima od AD5 do AD16
- asistenti (AST), s karijernim razredima od AST1 do AST11
- tajnici i činovnici (AST/SC), s karijernim razredima od AST/SC1 do AST/SC6.

Osoblje obuhvaćeno Uvjetima zaposlenja ostalih službenika

Privremeno osoblje zapošljava se:

- na temelju ugovora na određeno (od najviše šest godina, uključujući razdoblja produljenja) radi popunjavanja **stalnog radnog mjesta** u jednoj od institucija ili u Europskoj službi za vanjsko djelovanje;

- na temelju ugovora na određeno (uz dopušteno jednokratno produljenje) ili, rjeđe, na neodređeno vrijeme radi popunjavanja **privremenog radnog mjesta** u određenoj instituciji ili agenciji;
- radi pružanja pomoći osobi koja obnaša mandat (npr. povjerenik Komisije ili sudac Suda EU-a). U tom slučaju trajanje ugovora povezano je s trajanjem mandata te osobe.

Funkcijske skupine za privremeno osoblje iste su kao i za dužnosnike.

Ugovorno osoblje ne zapošljava se na stalno radno mjesto. Dijeli se u četiri funkcijske skupine ovisno o poslovima koje obavlja: od funkcijske skupine I. za manualne poslove do funkcijske skupine IV. za savjetodavne i administrativne poslove. Osoblje u funkcijskoj skupini I. i ono koje radi u određenoj agenciji, delegaciji, predstavništvu ili uredu (npr. Komisijin Ured za infrastrukturu u Luxembourgu ili Ured za infrastrukturu u Bruxellesu) može biti zaposleno na neodređeno vrijeme. Ugovori ostalog osoblja ne mogu biti sklopljeni na razdoblje dulje od šest godina.

Prilog II. – Uvjeti za zapošljavanje za svaku kategoriju osoblja EU-a

U tablici u nastavku iznosi se sažeti prikaz minimalnih kvalifikacija i jezičnih vještina koje se u skladu s Pravilnikom o osoblju zahtijevaju za dužnosnike te privremeno i ugovorno osoblje, zajedno s okvirnim poslovima za svaku funkcijsku skupinu.

Dužnosnici i privremeno osoblje	Ugovorno osoblje
Razina obrazovanja	
AD	**FS IV.**
Završen sveučilišni studij u trajanju od najmanje tri godine, potvrđen diplomom	
AST i AST/SC	**FS III. i FS II.**
Poslijesrednjoškolsko obrazovanje potvrđeno diplomom ili srednjoškolsko obrazovanje potvrđeno diplomom te stručno iskustvo od najmanje tri godine	
—	**FS I.**
	Uspješno završeno obvezno obrazovanje
Poznavanje jezika	
Za sve funkcijske skupine: izvrsno poznavanje jednog službenog jezika EU-a i zadovoljavajuće poznavanje još jednog službenog jezika EU-a. Mogućnost napredovanja za dužnosnike uvjetovana je poznavanjem trećeg jezika.	
Okvirni poslovi	
AD	**FS IV.**
Administrator: pravnik, prevoditelj, revizor, ekonomist itd.	Slično kao u slučaju osoblja u funkcijskoj skupini AD, ali se poslovi obavljaju pod nadzorom dužnosnika ili privremenog osoblja
AST	**FS III.**
Izvršna ili tehnička uloga u upravi, financijama, komunikacijama, istraživanju ili razvoju i provedbi politika	Slično kao u slučaju osoblja u funkcijskoj skupini AST, ali se poslovi obavljaju pod nadzorom dužnosnika ili privremenog osoblja
AST/SC	**FS II.**
Činovnički i tajnički poslovi, vođenje ureda	Slično kao u slučaju osoblja u funkcijskoj skupini AST/SC, ali se poslovi obavljaju pod nadzorom dužnosnika ili privremenog osoblja

Dužnosnici i privremeno osoblje	Ugovorno osoblje
—	**FS I.**
	Manualni i administrativni pomoćni poslovi (npr. vozač, osoblje za logistiku i održavanje zgrada) koji se obavljaju pod nadzorom dužnosnika ili privremenog osoblja

Prilog III. – Metoda za usklađivanje plaća osoblja EU-a

Godišnje usklađivanje primitaka od rada

U članku 65. Pravilnika o osoblju i njegovu Prilogu XI. iznosi se okvir za izračun godišnjeg ažuriranja primitaka od rada osoblja EU-a. Taj se izračun temelji na promjeni **troškova života u Belgiji i Luksemburgu** (zajednički indeks za Belgiju i Luksemburg – JBLI) i **promjenama kupovne moći plaća nacionalnih javnih službenika** u središnjim državnim službama (opći posebni pokazatelj). U Prilogu XI. navodi se da se predmetni uzorak može izmijeniti, ali da mora činiti „najmanje 75 % BDP-a Europske unije".

Uzorak zemalja upotrijebljen za izračun posebnih pokazatelja sastavljen je 2014. i uključivao je Belgiju, Njemačku, Španjolsku, Francusku, Italiju, Luksemburg, Nizozemsku, Austriju, Poljsku, Švedsku i Ujedinjenu Kraljevinu. Nakon izlaska Ujedinjene Kraljevine 2020. uzorak nije prilagođen jer je i dalje činio najmanje 75 % zajedničkog BDP-a preostalih država članica EU-a.

U Prilogu XI. predviđaju se „umjerenost i klauzule o izuzećima". Klauzula o **umjerenosti** primjenjuje se ako je opći posebni pokazatelj (u odnosu na kupovnu moć nacionalnih državnih službenika) veći od + 2 % ili manji od – 2 %. U tom se slučaju za izračun godišnjeg ažuriranja upotrebljava samo granična vrijednost (+ 2 % ili – 2 %). Ostatak se primjenjuje od travnja sljedeće godine.

Klauzula o **izuzećima** primjenjuje se u slučaju u kojem je došlo do smanjenja realnog BDP-a EU-a, ali je opći posebni pokazatelj pozitivan. U tom se slučaju za izračun ažuriranja upotrebljava samo dio posebnog pokazatelja, a ostatak se primjenjuje od travnja sljedeće godine, osim ako je smanjenje BDP-a ispod – 3 %. U tom se slučaju vrijednost posebnog pokazatelja primjenjuje od trenutka u kojem kumulativno povećanje BDP-a postane pozitivno.

Metoda usklađivanja plaća primjenjuje se od 1975., uz određene tehničke prilagodbe: izmjene u popisu država članica upotrijebljenih za izračun posebnog pokazatelja, uvođenje klauzula o umjerenosti i izuzećima 2014., automatska primjena od 2014. (bez potrebe za uredbom Vijeća, kao što je prethodno bio slučaj). Prosječno **nominalno** godišnje usklađivanje plaća na temelju te metode u razdoblju 2014. – 2023. iznosilo je 2,3 %.

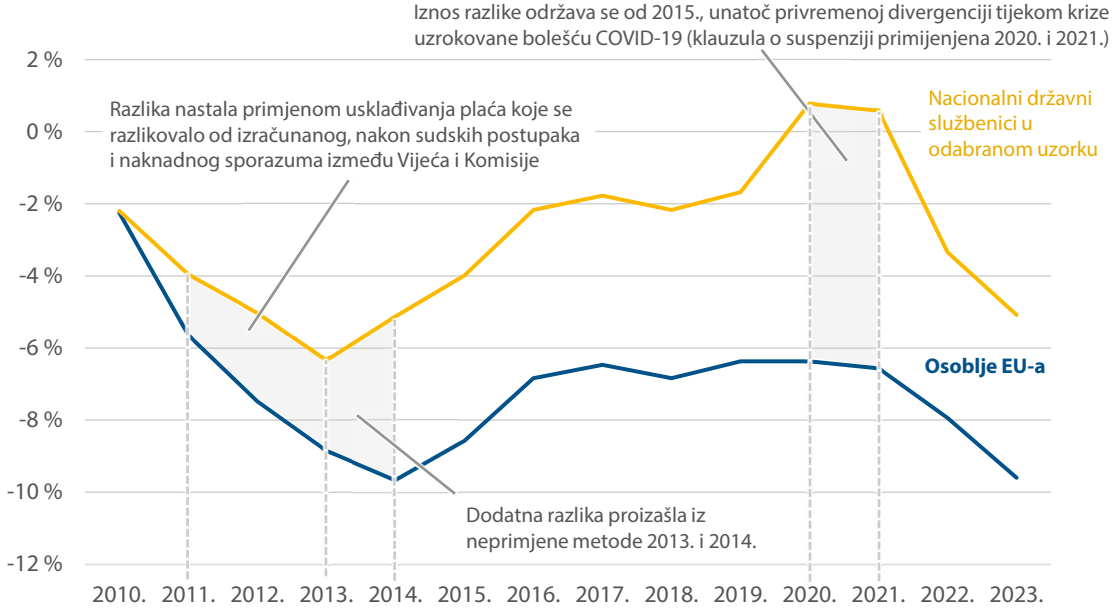
Eurostat krajem listopada objavljuje sve statističke podatke koji se odnose na primjenu Priloga XI. u svojem godišnjem izvješću. U prosincu svake godine Komisija objavljuje izvješće o utjecaju godišnjeg usklađivanja primitaka od rada i mirovina na proračun. Kako se zahtijeva Pravilnikom o osoblju (članak 15. Priloga XI.), Komisija je u travnju 2022. objavila izvješće u kojem se procjenjuje je li „razvoj kupovne moći primitaka i mirovina dužnosnika Unije u skladu s promjenama kupovne moći plaća u nacionalnim središnjim državnim službama".

Metodom izračuna godišnjeg usklađivanja nastoji se zajamčiti usporedni razvoj kupovne moći osoblja EU-a i nacionalnih javnih službenika. Indeksom JBLI uzimaju se u obzir posebni obrasci potrošnje osoblja EU-a izmjereni namjenskim anketama o proračunu kućanstava, umjesto standardnog harmoniziranog indeksa potrošačkih cijena (HICP), kako bi se što preciznije prikazale promjene troškova života u Bruxellesu i Luxembourgu. U razdobljima veće inflacije, kao što je ona zabilježena u razdoblju 2021. – 2023., kumulativni JBLI bio je nešto niži od ponderiranog HICP-a (15,98 % u odnosu na 16,21 %).

Komisija je u izvješću o proračunskom učinku godišnjeg ažuriranja iz prosinca 2023 navela da je „u razdoblju od 2004. do 2023. osoblje EU-a pretrpjelo […] znatan gubitak u smislu realne kupovne moći. Tijekom tog razdoblja osoblje EU-a izgubilo je oko 13,9 % svoje kupovne moći zbog kombiniranog učinka reformi Pravilnika o osoblju 2004. i rezova u usklađivanju plaća 2013. Tijekom istog razdoblja nacionalni državni službenici u središnjim službama država članica izgubili su 4,8 %."

Samo u razdoblju 2010. – 2023. (vidjeti sliku u nastavku) stvorena je razlika od 4,5 % u razvoju kupovne moći između osoblja EU-a i nacionalnih državnih službenika. Iznos razlike održavao se od 2015., no ona se nikad neće otkloniti.

Kupovna moć osoblja EU-a nepovoljno se promijenila u usporedbi s kupovnom moći nacionalnih državnih službenika (2010. – 2023.)



Izvor: Sud, na temelju podataka Eurostata, s 2009. kao početnom točkom.

Koeficijenti ispravka

U članku 64. Pravilnika o osoblju navodi se da se primitci od rada osoblja „ponderiraju […] prema stopi koja je veća, manja ili jednaka 100 %, ovisno o uvjetima života u različitim mjestima rada" (**koeficijenti ispravka**) te sljedeće: „U Belgiji i Luksemburgu ne primjenjuje se koeficijent ispravka zbog posebne uloge referentnosti ovih mjesta rada kao glavnih i izvornih sjedišta većine institucija". U Prilogu XI. iznose se uvjeti pod kojima se koeficijenti mogu utvrditi.

Eurostat je na temelju anketa o kućanstvima uveo posebnu metodologiju za izračun koeficijenata ispravka kako bi se utvrdili obrasci potrošnje osoblja raspoređenog na različita mjesta rada (npr. u Varšavi ili Kopenhagenu). Te se ankete obično provode svakih pet godina, ali u posljednje vrijeme njihova se učestalost smanjila. Koeficijenti ispravka ujedno se objavljuju na internetskim stranicama Eurostata.

Cilj je koeficijenata ispravka zajamčiti da osoblje EU-a ima istu kupovnu moć, bez obzira na mjesto zaposlenja. Njima se jamči da se kupovna moć osoblja EU-a izvan Bruxellesa razvija usporedno s kupovnom moći osoblja u Bruxellesu, ali ne nužno s kupovnom moći lokalnih zaposlenika. Koeficijenti ispravka sredstvo su za kupovnu moć kojim se jamči jednako postupanje prema osoblju EU-a i ne bi trebali utjecati na privlačnost ili konkurentnost.

Budući da su koeficijenti sredstvo za kupovnu moć, prilagođavaju se svake godine kako bi odražavali promjene cijena na radnim mjestima u odnosu na promjene cijena zabilježene u Bruxellesu. Zbog toga, čak i u slučajevima povećanja cijena, lokalni koeficijent ispravka može se smanjiti ako je povećanje lokalnih cijena manje od onog zabilježenog u Bruxellesu. Kad cijene naglo padaju, kao što je bio slučaj tijekom financijske krize 2008., koeficijent se smanjuje (koeficijenti za Dublin, Madrid i Lisabon tada su se smanjili za redom 7,1, 2,2 i 3,9 postotnih bodova). Slično tomu, kriza eura dovela je do znatnog pada koeficijenta za Atenu (pad od 11 postotnih bodova između 2013. i 2015.). Povećanje troškova života u državama članicama koje su pridružile 2004. i kasnije vidljivo je i u kretanju koeficijenata ispravka za njihove gradove, uz najveća povećanja u Tallinnu (sa 79,5 na 98,9), Pragu (s 87,1 na 102,9) i Vilniusu (sa 78,6 na 93,4).

Prilog IV. – Geografska ravnoteža radne snage institucija EU-a

U Pravilniku o osoblju navodi se da se članovi osoblja EU-a „odabiru na najširoj mogućoj zemljopisnoj osnovi među državljanima država članica Unije" te da „[n]ijedno radno mjesto nije rezervirano za državljane određene države članice". Privremena izuzeća primjenjuju se u slučaju proširenja, pri čemu se radna mjesta posebno rezerviraju za državljane država članica koje pristupaju EU-u.

Suočeni s povećanjem geografske neravnoteže radne snage EU-a, suzakonodavci su 2014. izmijenili Pravilnik o osoblju kako bi dodali da, iako bi se zapošljavanje uvijek trebalo temeljiti na zaslugama, „[n]ačelo jednakosti građana Unije omogućuje svakoj instituciji da donese odgovarajuće mjere ako primijeti znatnu neravnotežu državljanstva među dužnosnicima koja se ne može opravdati objektivnim kriterijima".

Komisija je 2018. objavila sveobuhvatno izvješće o geografskoj ravnoteži među osobljem EU-a, među ostalim u natječajima EPSO-a. EPSO je već pokrenuo aktivnosti informiranja usmjerene na države članice čiji se državljani na njegovim natječajima smatraju „podzastupljenima"[21].

Do kraja 2022. sve institucije EU-a složile su se da će raditi na zajedničkom predlošku za redovito izvješćivanje o geografskoj ravnoteži na međuinstitucijskoj razini. Svaka institucija i dalje bi mogla primjenjivati orijentacijsku stopu koju smatra najprikladnijom za svoj kontekst. Stopa koju Komisija primjenjuje od 2023. izračunava se na temelju broja stanovnika svake države članice, broja glasova u Vijeću i broja zastupnika u Europskom parlamentu. Stopa Parlamenta temelji se na broju zastupnika u Parlamentu za svako državljanstvo. Postoje i druge razlike. Primjerice, dok Komisija isključuje jezične stručnjake iz svoje interne analize, smatrajući da bi mogli iskriviti cjelokupnu sliku, Parlament ih uključuje. Sud je za svoju analizu upotrijebio orijentacijsku stopu Komisije utvrđenu 2023.

Koristeći se mogućnošću poduzimanja mjera za rješavanje geografskih neravnoteža uvedenu 2014., Parlament je u studenome 2022. donio opća provedbena pravila kojima mu se omogućilo da organizira natječaje posebno namijenjene državljanstvima za koja su uočene znatne neravnoteže. Cilj je tih natječaja sastaviti popise uspješnih kandidata za potencijalne zaposlenike iz država članica čiji je udio u osoblju Parlamenta bio ispod njegove orijentacijske stope (koja se temelji na broju zastupnika u Parlamentu) koji će se pridodati drugim popisima uspješnih kandidata koji se razmatraju za zapošljavanje. Prvi takvi natječaji pokrenuti su u prvom

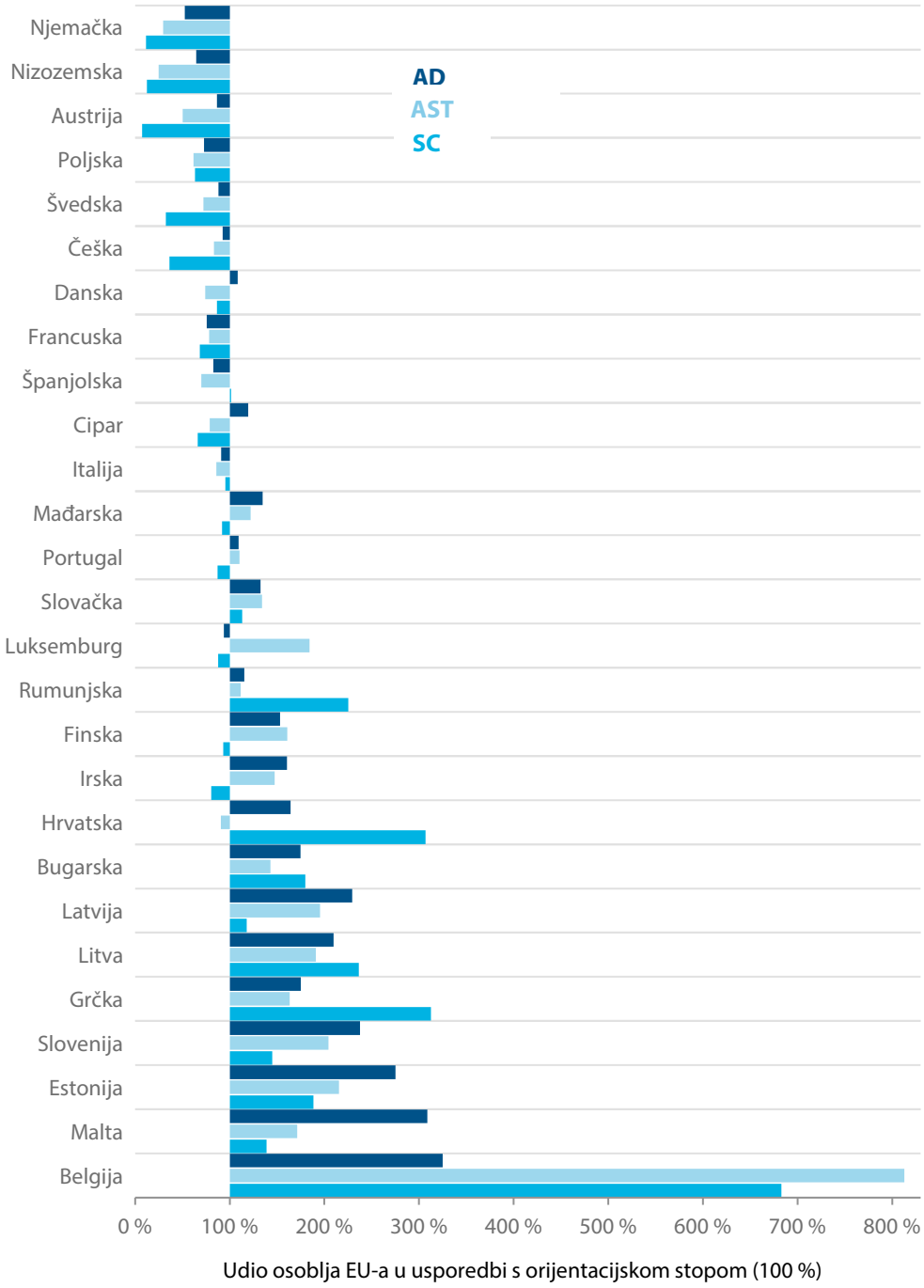
[21] Tematsko izvješće 23/2020.

tromjesečju 2024., no dvije države članice pokrenule su sudski postupak protiv njih pred Sudom EU-a.

Komisija analizira udio osoblja u odnosu na orijentacijsku stopu za nejezično osoblje u razredima od AD5 do AD8 (dužnosnike i privremeno osoblje zajedno te zasebno za dužnosnike), sve administratore, srednje rukovodstvo i više rukovodstvo. Na temelju toga utvrdila je 15 država članica za koje postoji znatna neravnoteža i izradila zajedničke akcijske planove za rješavanje tog pitanja. Ti su akcijski planovi doneseni 2023. i javno su dostupni. Za preostale države članice usvojila je (neobjavljene) operativne zaključke u kojima se opisuju trenutačno stanje u vezi s njima i opći izgledi. Komisija tijekom 2024. planira ažurirati stanje akcijskih planova i kontinuirano pratiti situaciju.

Ako se geografska ravnoteža promotri detaljnije, postoje znatne razlike ovisno o funkcijskoj skupini i razredima osoblja. Funkcijska skupina AD uravnoteženija je od skupina AST i SC (vidjeti sliku u nastavku). To se može objasniti vrstama radnih mjesta i početnim razinama plaća u svakoj funkcijskoj skupini. Na to može utjecati i njihova relativna privlačnost kad se u obzir uzme život u inozemstvu. Primjerice, tajnički poslovi obično su široko dostupni u svim državama članicama, što odlazak u inozemstvo za njih čini manje privlačnim. To je jedan od razloga zbog kojih se institucije u svojim analizama ne usredotočuju na neravnoteže u funkcijskim skupinama SC i AST, već na skupinu AD, posebice na početne razrede (AD5 – AD8).

Na geografske neravnoteže utječe i funkcijska skupina (2023.)



Izvor: Sud, na temelju popisa osoblja institucija nad kojima je provedena revizija na dan 1. siječnja 2023. (dužnosnici i privremeno osoblje).

Pokrate i skraćeni nazivi

BDP: bruto domaći proizvod

EPSO: Europski ured za odabir osoblja

FPI: Služba za instrumente vanjske politike (Europska komisija)

GU AGRI: Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (Europska komisija)

GU CLIMA: Glavna uprava za klimatsku politiku (Europska komisija)

GU CNECT: Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (Europska komisija)

GU COMP: Glavna uprava za tržišno natjecanje (Europska komisija)

GU DEFIS: Glavna uprava za obrambenu industriju i svemir (Europska komisija)

GU EAC: Glavna uprava za obrazovanje, mlade, sport i kulturu (Europska komisija)

GU ECHO: Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (Europska komisija)

GU EXPO: Glavna uprava za vanjsku politiku Unije (Europski parlament)

GU FISMA: Glavna uprava za financijsku stabilnost, financijske usluge i uniju tržišta kapitala (Europska komisija)

GU GROW: Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike (Europska komisija)

GU HOME: Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove (Europska komisija)

GU IPOL: Glavna uprava za unutarnju politiku Unije (Europski parlament)

GU NEAR: Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (Europska komisija)

GU RTD: Glavna uprava za istraživanje i inovacije (Europska komisija)

GU: glavna uprava

HERA: Tijelo za pripravnost i odgovor na zdravstvene krize (Europska komisija)

HICP: harmonizirani indeks potrošačkih cijena

JBLI: zajednički indeks za Belgiju i Luksemburg

NGEU: „NextGenerationEU”

OECD: Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj

VFO: višegodišnji financijski okvir

Pojmovnik

Decentralizirana agencija: neovisno tijelo EU-a osnovano na neodređeno vrijeme kao stručni centar za obavljanje zadaća kojima se doprinosi razvoju i provedbi određene politike EU-a.

Europsko vijeće: Institucija EU-a koja utvrđuje opće političko usmjerenje i prioritete EU-a. Njegovi su članovi šefovi država ili vlada 27 država članica EU-a, predsjednik ili predsjednica Europskog vijeća te predsjednik ili predsjednica Europske komisije.

Izvršna agencija: organizacija kojom upravlja i koju je uspostavila Komisija na ograničeno razdoblje kako bi u Komisijino ime i pod njezinom nadležnošću obavljala određene zadatke povezane s programima ili projektima EU-a.

***NextGenerationEU*:** financijski paket čija je svrha pomoći državama članicama EU-a u oporavku od gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19.

Plan radnih mjesta: prilog proračunu institucije ili tijela EU-a u kojem se navodi maksimalan broj raspoloživih stalnih i privremenih radnih mjesta, prema kategoriji radnog mjesta i platnom razredu.

Tijelo za imenovanje: osoba ili tijelo u instituciji EU-a čije odgovornosti, u skladu s Pravilnikom o osoblju EU-a, uključuju odabir pojedinaca i dodjelu posebnih uloga, radnih mjesta i zadaća tim pojedincima.

Višegodišnji financijski okvir: plan potrošnje EU-a u kojem su (na temelju ciljeva politika) utvrđeni prioriteti i gornje granice, obično na razdoblje od sedam godina. Tim planom pruža se struktura unutar koje se utvrđuju godišnji proračuni EU-a te se u njemu određuju granice rashoda za svaku rashodovnu kategoriju.

Odgovori Parlamenta

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-24

Odgovori Vijeća

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-24

Odgovori Komisije

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-24

Kronologija

https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-24

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i oblikovanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije Unije. Reviziju je predvodio član Suda Jorg Kristijan Petrovič, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Martin Puc, ataše u njegovu uredu Mirko Iaconisi, rukovoditelj Colm Friel, voditeljica radnog zadatka Marion Kilhoffer te revizori Ilze Ozola, Tadhg Ó Caoimh i Luis Sancho De las Alas-Pumariño. Jezičnu podršku pružala je Laura McMillan. Grafičku podršku pružao je Jesús Nieto Muñoz.

Slijeva nadesno: Martin Puc, Mirko Iaconisi, Marion Kilhoffer, Jorg Kristijan Petrovič, Tadhg Ó Caoimh, Ilze Ozola, Jesús Nieto Muñoz, Colm Friel.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u Odluci Suda br. 6-2019 o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Ikone na slici 1.: slika je izrađena s pomoću alata dostupnih na stranici Flaticon.com.
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

HTML	ISBN 978-92-849-3157-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/4752643	QJ-01-24-007-HR-Q
PDF Web	ISBN 978-92-849-3158-3	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/0713192	QJ-01-24-007-HR-N

Cilj ove revizije bio je procijeniti omogućuje li institucijama EU-a njihov okvir za zapošljavanje fleksibilnost u zadovoljavanju potreba za zapošljavanjem i poboljšanju upravljanja radnom snagom, kao i da se uhvate u koštac sa sve izazovnijim okolnostima s kojima se EU suočava. Sud je utvrdio da su institucije EU-a odgovorile na novoutvrđene prioritete preraspodjelom osoblja tamo gdje je najpotrebnije i diversifikacijom kanala zapošljavanja. U većoj su se mjeri oslanjale na osoblje s ugovorima na određeno vrijeme, iako to dovodi do rizika za kontinuitet poslovanja. Institucije teško privlače određene profile i ne iskorištavaju sve fleksibilne mogućnosti u svojim okvirima za zapošljavanje kad je riječ o rezultatima osoblja i mogućnostima za razvoj karijere. Preporuke Suda usmjerene su na poboljšanje politika institucija u pogledu zapošljavanja privremenog osoblja, njihove privlačnosti kao poslodavaca i upravljanja radnom snagom.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije Europske unije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors