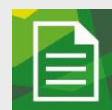


Sprawozdanie specjalne

Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. – znaczne oszczędności, jednak nie bez konsekwencji dla pracowników



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Spis treści

	Punkty
Wykaz skrótów	
Streszczenie	I-IX
Wstęp	01-09
Zakres kontroli i podejście kontrolne	10-12
Uwagi	13-88
Pakiet reform z 2014 r. zapewnia znaczne oszczędności w budżecie UE	13-20
Oszczędności budżetowe przekraczają kwoty uzgodnione podczas negocjacji dotyczących WRF	14-17
Jeszcze większe oszczędności budżetowe w perspektywie długoterminowej	18-20
Zróżnicowane oddziaływanie reformy na zasoby kadrowe	21-73
Istotne zmiany w strukturze kariery zawodowej	22-30
Wpływ zmian na przyjazne rodzinie warunki zatrudnienia i równowagę płci	31-37
Coraz wyższa średnia wieku kadry pracowniczej	38-41
Większa liczba pracowników posiadających umowy na czas określony	42-46
Nowe metody pracy sposobem na radzenie sobie z redukcją zatrudnienia w niektórych DG	47-51
Niektóre zmiany miały negatywne konsekwencje dla pracowników	52-73
Lepsze przygotowanie pakietu z 2014 r. mogło złagodzić jego negatywne konsekwencje	74-88
Ograniczone znaczenie aspektów niefinansowych	75-79
Niewystarczające monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące wpływu zmian na sytuację pracowników	80-88
Wnioski i zalecenia	89-97

Załączniki

Załącznik I — Ogólne oddziaływanie wprowadzonych rozwiązań z pakietu reform warunków zatrudnienia z 2014 r.

Kryteria wykorzystane do ogólnej oceny pozytywnego i negatywnego oddziaływania zmian wprowadzonych w ramach przeglądu regulaminu z 2014 r.

Załącznik II — Kategorie pracowników zatrudnionych w Komisji

Załącznik III — Wymogi wstępne dla każdej kategorii pracowników

Załącznik IV — 45 dyrekcji generalnych, służb, urzędów i kolegium Komisji

Glosariusz

Odpowiedzi Komisji

Zespół kontrolny

Harmonogram

Wykaz skrótów

Skrót	Znaczenie
AD	Grupa funkcyjna administratorów
AST	Grupa funkcyjna asystentów
AST/SC	Grupa funkcyjna sekretarzy i pracowników biurowych
CEOS	Warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej
CPA	Centralna administracja publiczna
CPI	Wskaźnik cen konsumpcyjnych
DG	Dyrekcja generalna
EPSO	Europejski Urząd Doboru Kadr
Eurostat	Dyrekcja generalna ds. statystyk europejskich – Eurostat
GF	Grupa funkcyjna pracowników kontraktowych
GSI	Globalny wskaźnik szczególny
HICP	Zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych
HR	Zasoby ludzkie
JBLI	Wspólny wskaźnik dla Belgii-Luksemburga
KE	Komisja Europejska
PKB	Produkt krajowy brutto
Regulamin	Regulamin pracowniczy
UE	Unia Europejska
WRF	Wieloletnie ramy finansowe

Streszczenie

I Unia Europejska zatrudnia około 60 000 pracowników w UE i państwach trzecich na podstawie różnych rodzajów umów: na czas nieokreślony i określony. Warunki zatrudnienia tych pracowników określone są w Regulaminie pracowniczym urzędników Unii Europejskiej i Warunkach zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanym dalej „regulaminem pracowniczym”). Około połowę pracowników UE zatrudnia Komisja, która jest odpowiedzialna za przedstawianie propozycji zmian regulaminu pracowniczego. Wynagrodzenie pracowników Komisji to koszt 3,2 mld euro rocznie, co stanowi około 2% całkowitego budżetu UE.

II W kontekście negocjacji budżetowych dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 UE przyjęła pakiet reform, które miały na celu ograniczenie wydatków na personel i usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi (HR). Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. obejmował zmniejszenie liczby stanowisk o 5%, tymczasowe zamrożenie płac i emerytur oraz przegląd regulaminu pracowniczego.

III W ramach niniejszej kontroli Trybunał zbadał, w jaki sposób Komisja odpowiedziała na wyzwanie dotyczące z jednej strony osiągnięcia oszczędności budżetowych, z drugiej zaś – usprawnienia zarządzania zasobami ludzkimi. Wybór terminu przeprowadzenia kontroli przez Trybunał podyktowany był chęcią przedstawienia Komisji i władzy budżetowej oceny efektów wdrożenia pakietu reform z 2014 r. Ocena ta może być przydatna przy wszelkich przyszłych dyskusjach na temat zmian regulaminu pracowniczego. Zainteresowanie rezultatami jakościowymi wprowadzenia pakietu reform wyrazili też partnerzy instytucjonalni Trybunału.

IV Celem kontroli była ocena skuteczności pakietu reform z 2014 r., przy czym szczególna uwaga została w niej poświęcona Komisji. Trybunał zbadał, czy przyjęte reformy:

- doprowadziły do oczekiwanych oszczędności budżetowych na szczeblu UE;
- usprawniły zarządzanie zasobami ludzkimi w Komisji;
- były ogólnie dobrze przygotowane, a ich wdrażanie w Komisji było odpowiednio monitorowane.

V Trybunał stwierdził, że reformy mające na celu ograniczenie kosztów doprowadziły do znacznych oszczędności w budżecie UE. Ogółem oszczędności w WRF na lata 2014–

2020 szacuje się na około 4,2 mld euro, czyli więcej, niż pierwotnie uzgodniono. Ponadto Komisja oczekuje, że długoterminowe oszczędności wynikające ze zmian dotyczących wieku emerytalnego, struktury kariery zawodowej i emerytur przyniosą dodatkowe zmniejszenie wydatków administracyjnych UE o 19,2 mld euro w latach 2014–2064.

VI Wdrożenie pakietu reform z 2014 r. miało jednak zróżnicowany wpływ na zarządzanie zasobami ludzkimi. Zmiany w strukturze kariery zawodowej pomogły lepiej dostosować poziom wynagrodzenia do zakresu wykonywanych obowiązków, korygując negatywne efekty reformy regulaminu pracowniczego z 2004 r. Podniesienie wieku emerytalnego i ograniczenie rekrutacji przekładają się na to, że średnia wieku pracowników jest coraz wyższa. Aby zaradzić większemu obciążeniu pracą przy ograniczonych możliwościach rekrutacji, Komisja w coraz większym stopniu opiera się na pracownikach kontraktowych. Wpływ tej zmiany różni się jednak istotnie pomiędzy poszczególnymi departamentami Komisji. Ponadto mniej korzystne warunki zatrudnienia zmniejszyły atrakcyjność Komisji jako pracodawcy właśnie w tym czasie, kiedy Komisja napotyka trudności w pozyskiwaniu wystarczającej liczby pracowników z szeregu państw członkowskich.

VII Trybunał odnotował też, że Komisja przeprowadziła niewiele ocen skutków reform pracowniczych dla zarządzania zasobami ludzkimi. Dodatkowo komisyjne rozwiązania w zakresie monitorowania nie dostarczyły odpowiednich informacji na temat negatywnych skutków reform, ani na ich identyfikację w odpowiednim czasie.

VIII W ujęciu ogólnym Trybunał stwierdził, że reformy z 2014 r. dotyczące warunków zatrudnienia były skuteczne, zarówno jeżeli chodzi o osiągnięcie pożądaných oszczędności, jak i wprowadzenie pewnych ulepszeń w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Gdyby jednak reformy zostały lepiej przygotowane i były lepiej monitorowane, możliwe byłoby uniknięcie lub ograniczenie na wcześniejszym etapie niektórych z ich negatywnych konsekwencji, mających wpływ zarówno na samych pracowników, jak i na funkcjonowanie dyrekcji generalnych Komisji.

IX Komisja powinna zaktualizować zasady dotyczące zarządzania pracą, monitorowania zasobów kadrowych i sprawozdawczości, a w przypadku jakiegokolwiek planowanego nowego pakietu reform dotyczących warunków zatrudnienia – przeprowadzić ocenę potencjalnego wpływu proponowanych reform przed ich wdrożeniem. Trybunał zaleca, by Komisja:

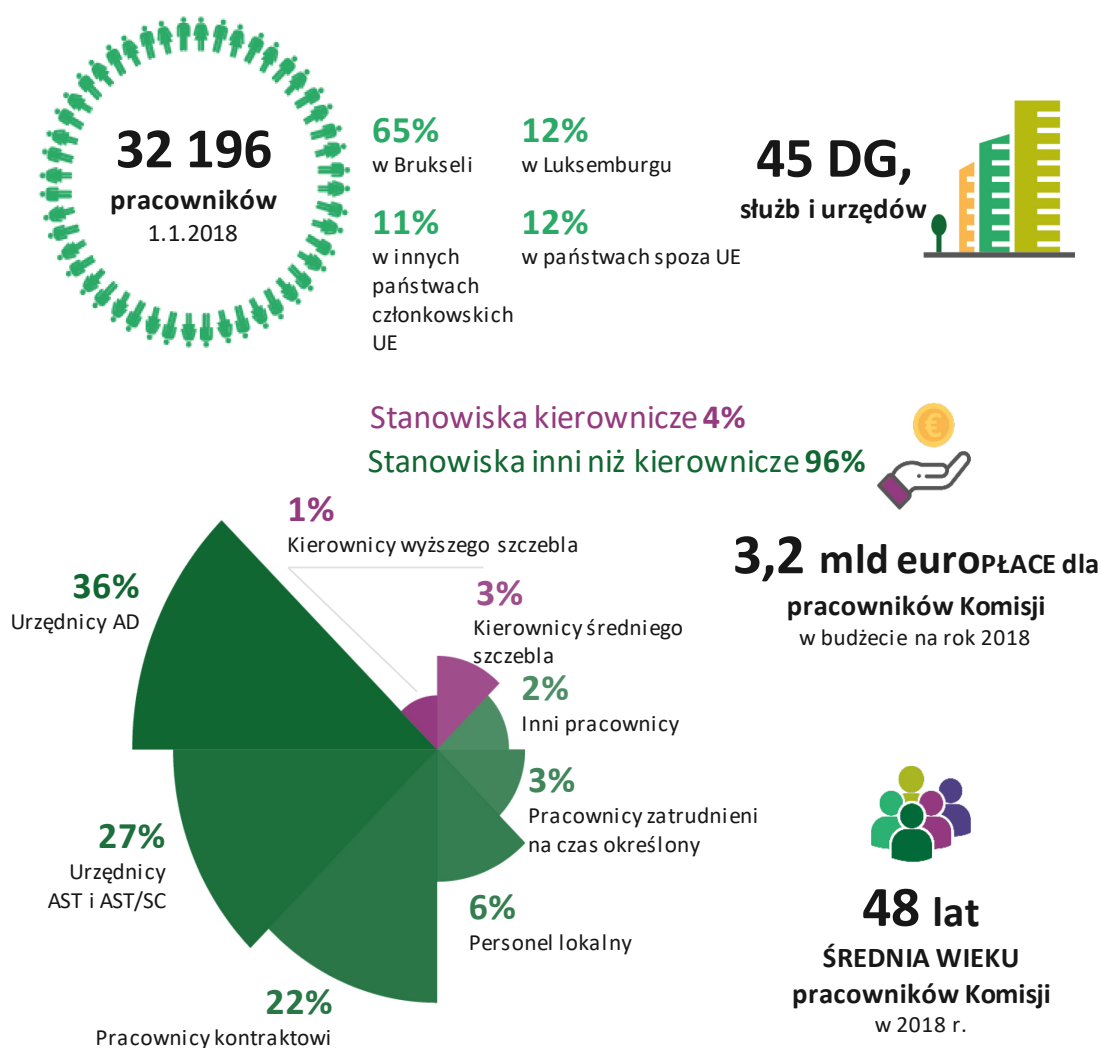
- o opracowała plan zarządzania zasobami kadrowymi;

- o wzmocniła ramy monitorowania i sprawozdawczości w kwestiach związanych z kadrami;
- o przeprowadziła ocenę potrzeb i potencjalnego wpływu reform pracowniczych przed ewentualnymi dalszymi zmianami regulaminu pracowniczego.

Wstęp

01 W instytucjach i agencjach UE na terenie Unii Europejskiej i państw trzecich zatrudnionych jest około 60 000 urzędników i innych pracowników. 32 000 z nich to pracownicy Komisji Europejskiej. Na *rys. 1* poniżej przedstawiono kluczowe fakty i dane dotyczące pracowników Komisji w 2018 r.¹.

Rys. 1 – Pracownicy Komisji Europejskiej – podstawowe informacje za 2018 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie sprawozdań DG ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, podstawowe dane na temat kadr za 2018 r.

¹ Szczegółowe informacje na temat 45 dyrekcji generalnych i służb Komisji można znaleźć w załączniku IV.

02 W budżecie na 2018 r. środki kadrowe na rzecz Komisji wyniosły 3,2 mld euro² z kwoty 5,5 mld euro przeznaczonej na wszystkich pracowników UE.

03 Pracownicy instytucji unijnych mogą być zatrudniani w ramach różnych form i kategorii zatrudnienia: jako urzędnicy (mianowani i zatrudnieni bezterminowo), pracownicy zatrudnieni na czas określony lub pracownicy kontraktowi³. Ponadto w delegaturach UE w państwach trzecich zatrudniony jest personel lokalny. Pracownicy zatrudnieni bezterminowo i na czas określony należą do trzech grup funkcyjnych: administratorów (AD), asystentów (AST) oraz sekretarzy i pracowników biurowych (AST/SC). Każda z nich podzielona jest na różne kategorie wynagrodzenia według grup zaszerogowania: od AD5 do AD16, od AST1 do AST11 oraz od AST/SC1 do AST/SC6.

04 Podstawowe prawa, zadania i obowiązki pracodawcy i pracowników zostały zdefiniowane w Regulaminie pracowniczym urzędników Unii Europejskiej i Warunkach zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanymi łącznie „regulaminem pracowniczym”). Dokumenty te przyjęto w 1962 r. Do wczesnych lat XXI wieku do regulaminu pracowniczego wprowadzono stosunkowo niewiele zmian, mimo że w międzyczasie zmodyfikowano strukturę organizacyjną Komisji oraz warunki zatrudnienia w innych organizacjach międzynarodowych i służbach cywilnych wielu państw członkowskich. W 2003 r., w kontekście nadchodzącego rozszerzenia UE w 2004 r., Komisja zaproponowała jednak wprowadzenie szeregu dalekosiężnych, szeroko zakrojonych zmian („reforma z 2004 r.”).

05 Kolejną zmianę regulaminu przeprowadzono w 2014 r. Spodziewano się, że dzięki oszczędnościom budżetowym i udoskonaleniu pewnych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi w instytucjach UE będzie ona krokiem milowym na drodze do wydajniejszej administracji⁴. Cel zmian określono jako „optymalizację procesu zarządzania zasobami ludzkimi w europejskiej służbie publicznej charakteryzującej się najwyższą fachowością, kompetencjami, niezależnością, lojalnością, bezstronnością

² Kwota ta obejmuje koszt wynagrodzeń pracowników Komisji.

³ Szczegółowe informacje można znaleźć w załączniku II – Kategorie pracowników zatrudnionych w Komisji.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Budżet z perspektywy „Europy 2020”, 29.6.2011 r., COM(2011) 500 final.

oraz stabilnością, a także różnorodnością kulturową i językową oraz atrakcyjnymi warunkami zatrudnienia”⁵.

06 W 2014 r. przeglądu regulaminu dokonano w kontekście negocjacji budżetowych dotyczących wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020. Wstępna propozycja zmiany przedłożona przez Komisję⁶ obejmowała zobowiązanie do redukcji zatrudnienia, które zostało następnie włączone do porozumienia międzyinstytucjonalnego towarzyszącego wnioskowi w sprawie WRF („redukcja personelu o 5%”)⁷. Podczas negocjacji Rada zaproponowała dodatkowe zmiany, w tym zamrożenie płac i emerytur na okres dwóch lat. Do celów niniejszego sprawozdania zmniejszenie liczby pracowników, zamrożenie płac i emerytur oraz zmiany regulaminu pracowniczego wprowadzone w 2014 r. są nazywane „pakietem reform warunków zatrudnienia z 2014 r.”.

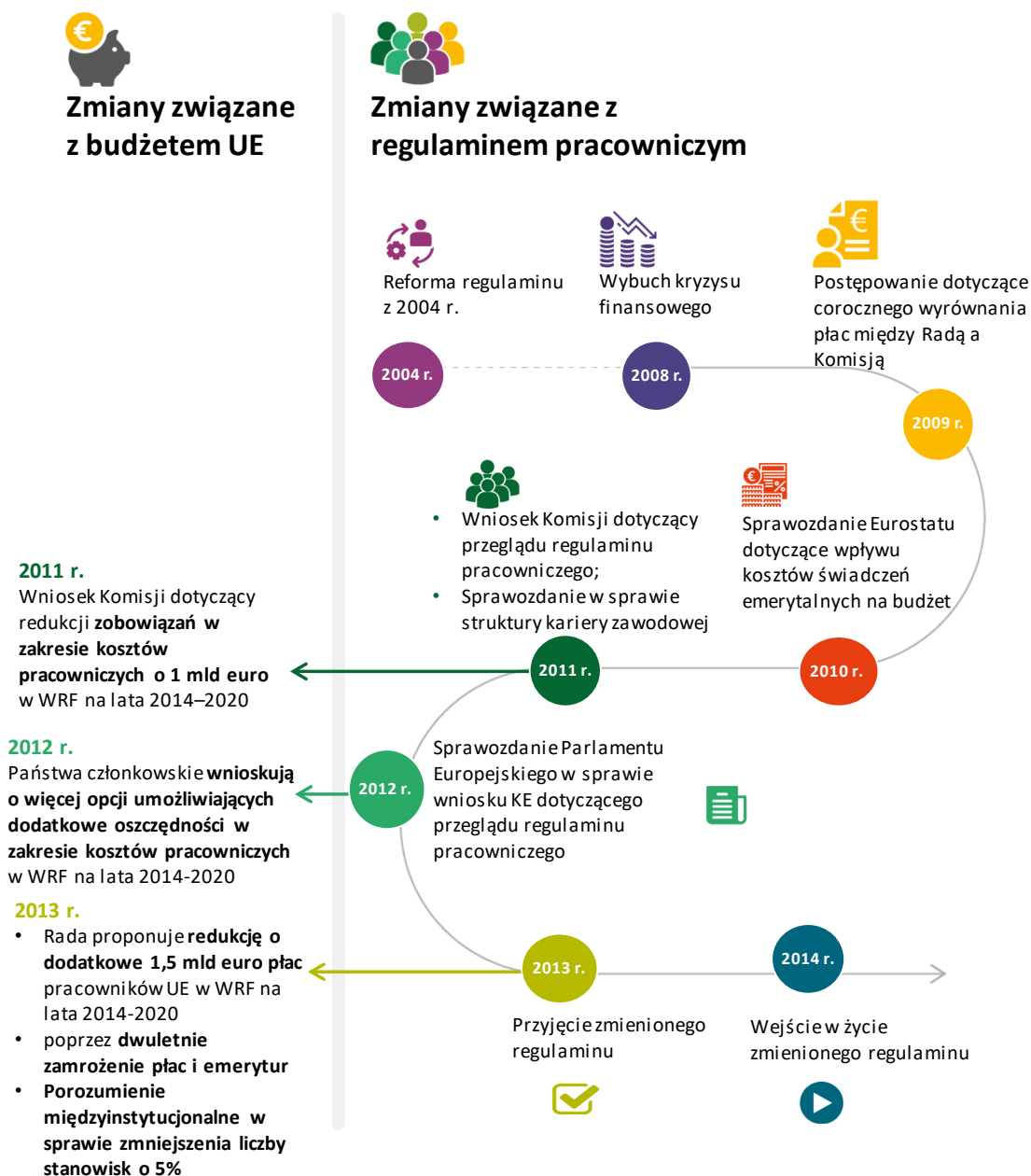
07 Wpływ negocjacji budżetowych oraz innych wydarzeń zewnętrznych na przegląd regulaminu pracowniczego w 2014 r. przedstawiono na [rys. 2](#).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r. zmieniające Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, motyw 7.

⁶ Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego Regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, COM(2011) 890 final, Bruksela 13.12.2011 r., s. 2.

⁷ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1).

Rys. 2 – Wydarzenia mające wpływ na przegląd regulaminu pracowniczego w 2014 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

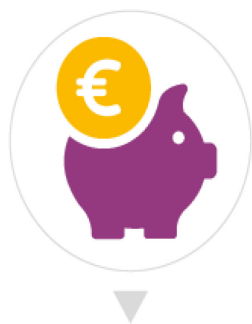
08 W czasie, gdy omawiana była propozycja zmian regulaminu, finanse publiczne państw członkowskich znajdowały się pod presją wynikającą z globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego⁸. Wiele państw członkowskich ogłosiło reformy, mające na celu ograniczenie kosztów administracji publicznej. Reformy te dotyczyły przede

⁸ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication15887_en.pdf

wszystkim zamrożenia płac i ograniczenia zatrudniania nowych pracowników, dłuższego czasu pracy, podniesienia wieku emerytalnego oraz redukcji zatrudnienia.

09 Ponadto w wyniku negocjacji trójstronnych między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją uzgodniono zmiany w regulaminie, mające dwa podstawowe cele: oszczędności budżetowe w wydatkach administracyjnych oraz usprawnienia w zarządzaniu zasobami ludzkimi (zob. *rys. 3*).

Rys. 3 – Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. obejmował rozwiązania zmierzające do oszczędności finansowych i poprawy zarządzania zasobami ludzkimi



Przegląd regulaminu z 2014 r. był motywowany przede wszystkim **OSZCZĘDNOŚCIAMI BUDŻETOWYMI**, ale odnosił się także do potrzeby **USPRAWNIENIA ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI**



Duże oszczędności w płacach i emeryturach

- Dwuletnie zamrożenie płaci emerytur
- Zmniejszenie liczby stanowisk o 5% i dłuższe godziny pracy
- Podniesienie wieku emerytalnego
- Zmniejszenie rocznej stopy wzrostu świadczeń emerytalnych

Inne oszczędności

- Utworzenie gorzej wynagradzanej grupy funkcyjnej AST-SC
- Ograniczony dostęp do grup zaszerogowania AST i AD zajmowanych pod koniec kariery zawodowej
- Zmiany dotyczące urlopu wypoczynkowego i dodatku z tytułu kosztów utrzymania w delegaturach UE
- Zmniejszenie rocznej diety za czas podróży

Warunki zatrudnienia

- Zwiększenie minimalnego czasu pracy z 37,5 do 40 godzin tygodniowo (w celu zrekompensowania zmniejszenia liczby stanowisk o 5%)
- Zmiana zasad odbioru godzin w ramach ruchomego czasu pracy dla grup zaszerogowania AD/AST 9 i wyższych
- Nowa grupa funkcyjna „AST/SC” dla sekretarzy i pracowników biurowych
- Wydłużenie urlopu wychowawczego o 50%

Struktura kariery zawodowej

- Wydłużenie maksymalnego czasu zatrudnienia dla pracowników kontraktowych, możliwość udziału w konkursach wewnętrznych dla pracowników kontraktowych
- Obniżanie grupy zaszerogowania po 3 niezadawalających ocenach rocznych
- Zwolnienie w przypadku 5 niezadawalających ocen rocznych
- Wylimitowanie długotrwałego i istotnego braku równowagi geograficznej

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

10 Trybunał zbadał, czy przyjęte reformy:

- a) doprowadziły do oczekiwanych oszczędności budżetowych na szczeblu UE;
- b) usprawniły zarządzanie zasobami ludzkimi w Komisji;
- c) były przygotowane w oparciu o solidną podstawę, a ich wdrażanie w Komisji było monitorowane.

11 Zakres kontroli objął krótkoterminowe (oceniane w okresie do 2020 r.) i długoterminowe (do 2064 r.) rezultaty reform z 2014 r., a w stosownych przypadkach także część skutków reformy z 2004 r. Trybunał skoncentrował się na sytuacji pracowników Komisji, gdyż stanowią oni największą grupę pracowniczą wśród pracowników instytucji UE; przypada na nią 58% środków z budżetu UE przeznaczonych na wynagrodzenia i 53% dostępnych stanowisk. Trybunał jest zdania, że w innych instytucjach Unii wprowadzone zmiany mają podobny charakter. Kontrola nie obejmowała analizy oddziaływania finansowego zmian takich jak zlecenie pewnych zadań administracyjnych podmiotom zewnętrznym, które Komisja wprowadziła w celu zrekompensowania redukcji zatrudnienia. Trybunał nie ocenił także wdrożenia przez Komisję strategii zarządzania zasobami ludzkimi dotyczących umiejętności i kompetencji pracowników.

12 Prace kontrolne Trybunału obejmowały:

- a) przegląd sprawozdań Komisji, których przygotowanie wynika z regulaminu pracowniczego, jak również sprawozdań finansowych i operacyjnych w obszarze kadr. Były to między innymi roczne sprawozdania z działalności i plany zarządzania, sprawozdanie w sprawie równorzędności starej i nowej struktury kariery zawodowej⁹, sprawozdania Eurostatu w sprawie stabilności systemu emerytalnego z 2011 r. i 2016 r. oraz sprawozdanie w sprawie równowagi geograficznej w instytucjach Unii¹⁰;

⁹ COM(2011) 171 final – sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równorzędności starej i nowej struktury kariery zawodowej.

¹⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 27 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej oraz art. 12 Warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (równowaga geograficzna), COM(2018) 377 final.

- b) analizę danych statystycznych dotyczących pracowników, dokumentów budżetowych i ankiet pracowniczych z lat 2012–2018;
- c) rozmowy z urzędnikami z:
 - (i) pięciu operacyjnych dyrekcji generalnych Komisji (SANTE, FISMA, DEVCO, DGT i HOME), w których miała miejsce największa zmiana w liczbie stanowisk ujętych w planie zatrudnienia w latach 2012– 2017,
 - (ii) Wspólnego Centrum Badawczego (JRC), które jest dyrekcją generalną o najszerszym zasięgu geograficznym ze względu na umiejscowienie pracowników w różnych lokalizacjach,
 - (iii) DG HR, DG BUDG i Eurostatu;
 - (iv) związków zawodowych pracowników,
- d) analizę sprawozdań ekspertów zewnętrznych, środowiska akademickiego i OECD dotyczących zmian w europejskich zasobach kadrowych i w warunkach zatrudnienia.

Uwagi

Pakiet reform z 2014 r. zapewnia znaczne oszczędności w budżecie UE

13 Trybunał zbadał, w jaki sposób wzięto pod uwagę pakiet reform z 2014 r. przy ustanawianiu pułapów wydatków administracyjnych w WRF na lata 2014—2020, a także czy reformy te przyniosły oczekiwane oszczędności.

Oszczędności budżetowe przekraczają kwoty uzgodnione podczas negocjacji dotyczących WRF

14 W swoim wniosku z 2011 r. dotyczącym przeglądu regulaminu pracowniczego Komisja oszacowała, że zmiany regulaminu i zredukowanie łącznej liczby pracowników o 5% przyniosą oszczędności budżetowe w wysokości około 1 mld euro. W 2013 r. wniosek Komisji został przełożony na prawnie wiążącą decyzję o zmniejszeniu łącznej liczby stanowisk o 5%¹¹. Rada zaproponowała następnie dwuletnie zamrożenie płac i emerytur w latach 2013—2014, tak aby uzyskać kolejne oszczędności budżetowe w wysokości 1,5 mld euro. Łączne oszczędności w wysokości 2,5 mld euro zostały odjęte od kwoty zaproponowanej w pierwotnym wniosku Komisji dotyczącym WRF na lata 2014–2020, co skutkowało obniżeniem ogólnego pułapu środków przeznaczonych na wydatki pracownicze w tym okresie.

15 Oprócz obniżenia pułapu w WRF organy prawodawcze zdecydowały o ograniczeniu dostępu do najwyższych grup zaszerogowania AD, tak aby zdobyć dodatkowe oszczędności rzędu 0,2 mld euro. W rezultacie zmiany regulaminu z 2014 r. miały doprowadzić do oszczędności w wynagrodzeniach i emeryturach szacowanych na około 2,7 mld euro w WRF na lata 2014-2020, czyli około 6% z 45,6 mld euro budżetu na wydatki administracyjne przeznaczanego na wynagrodzenia personelu i emerytury.

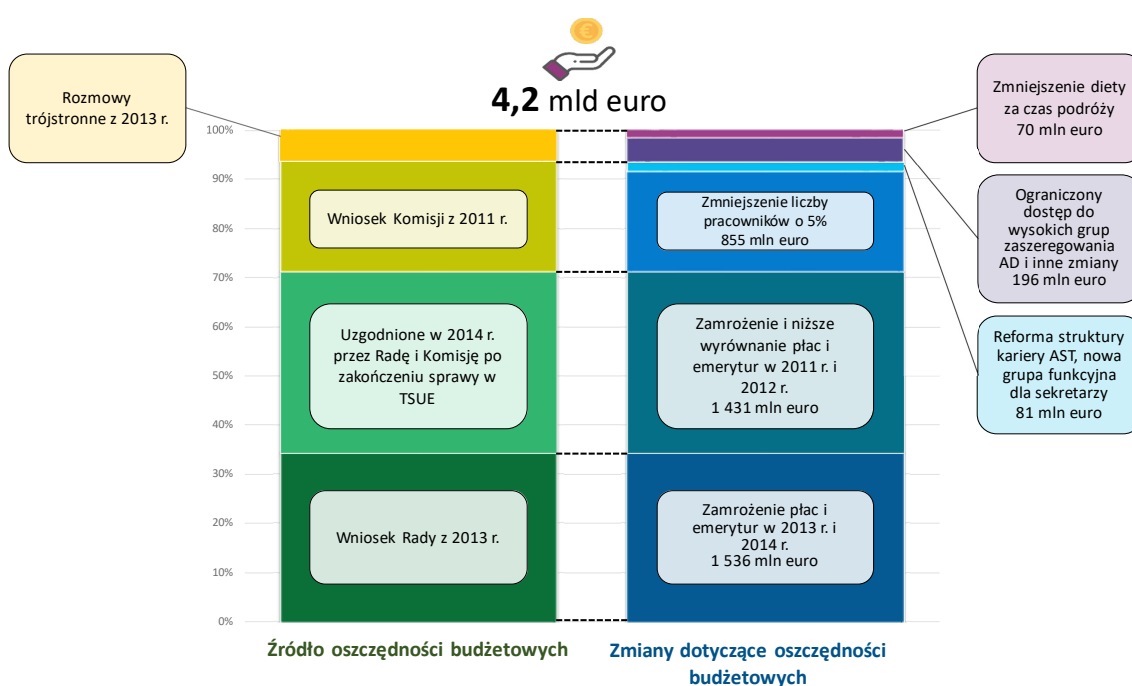
16 Negocjacje budżetowe dotyczące wydatków administracyjnych skupiały się na krótko- i średnioterminowych oszczędnościach w okresie do końca obowiązywania WRF. Oprócz oszczędności związanych z pakietem reform z 2014 r. zaoszczędzono

¹¹ Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami (Dz.U. C 373 z 20.12.2013, s. 1).

dalsze 1,4 mld euro dzięki niezastosowaniu w 2011 r.¹² i 2012 r.¹³ metody wyrównania płac i emerytur analogicznie do grupy referencyjnych państw członkowskich.

17 W ujęciu ogólnym łączne oszczędności w WRF na lata 2014–2020 w płacach i emeryturach szacuje się na około 4,2 mld euro, co stanowi kwotę wyższą niż planowana. Głównym źródłem oszczędności są zamrożenie płac (2011 r., 2013 r. i 2014 r.) i obniżone wyrównanie płac i emerytur (2012 r.). Na *rys. 4* pokazano wszystkie oszczędności budżetowe w podziale na źródła i rodzaj rozwiązań.

Rys. 4 – Zamrożenie płac emerytur przyniosło największe oszczędności w WRF na lata 2014–2020



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów otrzymanych z DG BUDG i DG HR, ceny z 2011 r.

¹² Sprawa C-63/12 TSUE, Rada Unii Europejskiej przeciwko Komisji Europejskiej, wyrok z dnia 19 listopada 2013 r. Rada odmówiła przyjęcia proponowanego wzrostu wynagrodzeń i emerytur pracowników UE, uznając, że trwający kryzys gospodarczy stanowił poważne i nagłe pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, które uzasadniało zawieszenie stosowania metody wyrównania płac. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że uzasadnienie ze strony Rady było wystarczające do poparcia decyzji w sprawie nieprzyjęcia proponowanego wyrównania.

¹³ W następstwie wyroku w sprawie 63/12 w grudniu 2013 r. Komisja przedstawiła nowy wniosek dotyczący wzrostu o 0,9% w 2011 r. i 0,9% w 2012 r. Negocjacje trójstronne doprowadziły do przyjęcia rozporządzeń 422/2014 i 423/2014 wyrównujących wynagrodzenia i emerytury w 2011 r. i 2012 r. odpowiednio o 0% i 0,8%.

Jeszcze większe oszczędności budżetowe w perspektywie długoterminowej

18 Istotna część oszczędności długoterminowych w wydatkach administracyjnych będzie wynikać z niższych wydatków na emerytury. Pakiet reform z 2014 r. zawiera kilka rozwiązań, które pośrednio i bezpośrednio zmniejszą długoterminowe wydatki na emerytury w okresie następnych 30 do 50 lat (zob. informacje szczegółowe w [tabeli 1](#)).

Tabela 1 – Rozwiązania bezpośrednie i pośrednie w pakiecie reform warunków zatrudnienia z 2014 r. zmierzające do ograniczenia długoterminowych wydatków na emerytury

Rozwiązania o oddziaływaniu bezpośrednim	Główne rozwiązania o oddziaływaniu pośrednim
<ul style="list-style-type: none"> - Podniesienie wieku emerytalnego z 63 do 66 lat, ze zmianami przejściowym dla personelu zatrudnionego przed 2014 r. - Roczna stopa przyrostu świadczeń emerytalnych ustalona na poziomie 1,8% dla pracowników zatrudnionych po dniu 1 stycznia 2014 r., 1,9% dla pracowników zatrudnionych między 1 maja 2004 r. a 31 grudnia 2013 r. oraz 2,0% dla pracowników zatrudnionych przed dniem 1 maja 2004 r. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zamrożenie płac i emerytur w 2013 r. i 2014 r. - Redukcja liczby stanowisk w planie zatrudnienia o 5% - Utworzenie nowej grupy funkcyjnej SC/AST oraz zmiany w strukturze kariery zawodowej AST i AD, z ograniczonym dostępem do najwyższych grup zaszerogowania (AST10, AST11, AD13 i AD14)

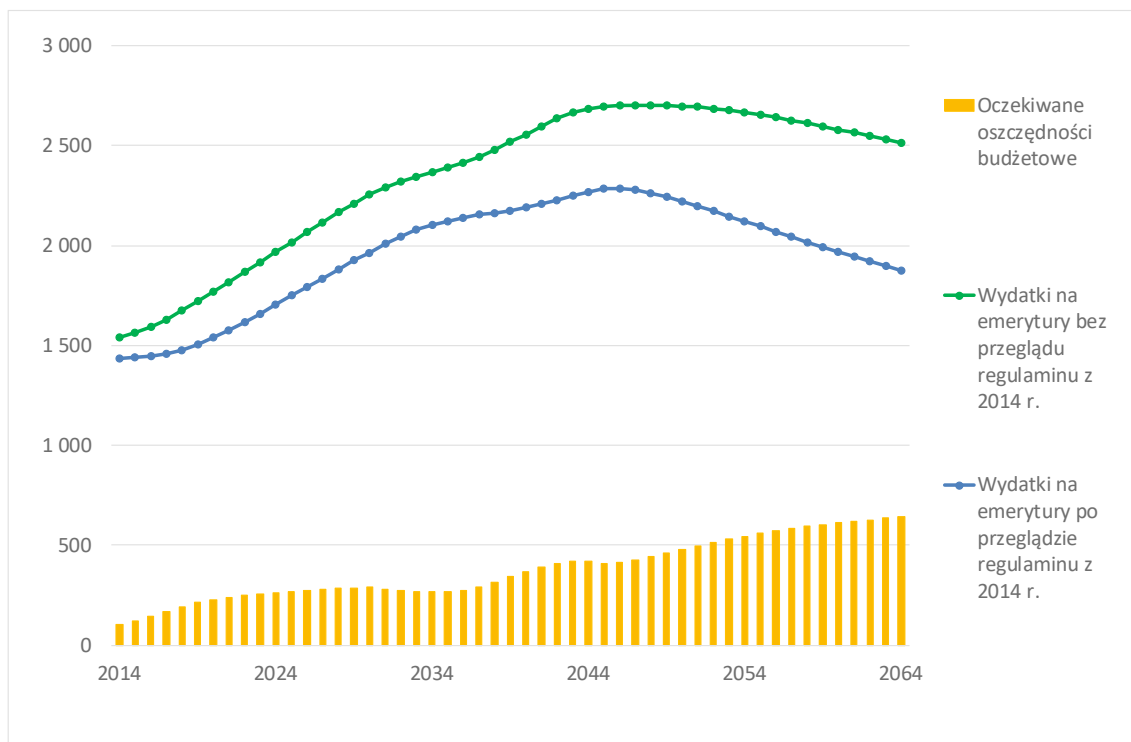
Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

19 Oszczędności w emeryturach będą większe po 2020 r. Szacuje się, że w ciągu najbliższych 50 lat – do 2064 r. – wyniosą 19,2 mld euro, ponad 24,8 mld euro, które ma zostać zaoszczędzone dzięki reformie z 2004 r. w latach 2004-2059¹⁴. Obecnie wydatki na emerytury ciągle rosną. Pracownicy przechodzący na emeryturę są jednak zastępowani pracownikami zatrudnianymi na mniej korzystnych warunkach wprowadzanych wraz z kolejnymi zmianami regulaminu. W związku z tym oczekuje się, że długoterminowe wydatki budżetowe ulegną obniżeniu o około 30% do 2059 r.

¹⁴ Zob. sprawozdanie Komisji dla Rady na temat systemu emerytalno-rentowego urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, COM(2012) 37 final, Bruksela 7.2.2012 r., s. 4.

w porównaniu z poziomem wydatków, jakie zostałyby poniesione, gdyby reformy z 2014 r. nie zostały wprowadzone (zob. informacje szczegółowe na [rys. 5](#)).

Rys. 5 – Oczekiwane oszczędności budżetowe w wydatkach na emerytury (w mln euro)



Źródło: dokument roboczy służb Komisji dotyczący przeprowadzonego przez Eurostat badania długoterminowego wpływu kosztów świadczeń emerytalnych na budżet, SWD(2016) 268 final, Bruksela 28.7.2016 r., s. 19.

20 łączne skutki zmian z 2004 r. i 2014 r., które wpłynęły na płace i emerytury, w tym dwuletnie zawieszenie wyrównania wynagrodzeń przewidziane w pakiecie reform z 2014 r., powinny przynieść istotne oszczędności w perspektywie znacznie wykraczającej poza bieżące WRF. Na [rys. 6](#) przedstawiono dane szacunkowe dotyczące WRF na lata 2014-2020 i późniejszy okres.

Rys. 6 – Szacowane oszczędności w zakresie płac i emerytur w powiązaniu z kolejnymi reformami

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020		2059	2064
Reforma regulaminu pracowniczego z 2004 r.	Oszczędności w płacach i emeryturach pracowników 8 mld euro (ceny z 2011 r.)											
				Oszczędności w emeryturach 24,8 mld euro (ceny z 2008 r.)								
Rewizja regulaminu pracowniczego z 2014 r.						Oszczędności w płacach i emeryturach pracowników 2,7 mld euro (ceny z 2011 r.)						
						Oszczędności w emeryturach 19,2 mld euro (ceny z 2014 r.)						
Niższe wyrównania w 2011 r. i 2012 r.						Oszczędności w płacach i emeryturach pracowników 1,4 mld euro (ceny z 2011 r.)						

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów otrzymanych z DG BUDG i DG HR.

Zróźnicowane oddziaływanie reformy na zasoby kadrowe

21 Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. miał wpływ na szereg ważnych spraw dotyczących pracowników Komisji. Trybunał przeanalizował wpływ zmian związanych z usprawnieniem zarządzania zasobami ludzkimi na rozkład zatrudnienia według form i grup funkcyjnych (struktura kariery zawodowej), a także na równowagę płci, profil wiekowy, liczbę pracowników kontraktowych, liczbę pracowników w DG i służbach Komisji oraz na atrakcyjność warunków zatrudnienia.

Istotne zmiany w strukturze kariery zawodowej

22 Reforma z 2004 r. doprowadziła do istotnej zmiany w strukturze kariery zawodowej pracowników Komisji. Spowodowała połączenie kategorii sekretarzy, pracowników biurowych i asystentów w jedną ogólną grupę funkcyjną asystentów (AST) oraz przekształciła przebieg kariery w bardziej liniowy.

23 Skutkiem ubocznym tych zmian było usunięcie zależności płacy i grupy zaszeregowania od poziomu odpowiedzialności służbowej¹⁵. Obniżyły one także wynagrodzenie początkowe młodszych administratorów¹⁶ oraz zwiększyły długoterminowy potencjał zarobkowy sekretarzy i pracowników biurowych. Mówiąc konkretnie, główne konsekwencje były następujące:

- młodszy administratorzy zarabiali w nowym systemie mniej niż w starym (3% w przypadku pracowników zatrudnionych w grupie zaszeregowania AD5 i 11% w przypadku pracowników w grupie zaszeregowania AD6);
- nowo zatrudnieni sekretarze i pracownicy biurowi zarabiali w nowym systemie więcej niż w starym (średnio 16% więcej niż przed 2004 r.);
- w maju 2009 r. niektórzy pracownicy Komisji zarabiali więcej niż dyrektor generalny, mimo że było to stanowisko wiążące się z najwyższą odpowiedzialnością;
- kierownik działu mógł zarabiać mniej niż wszyscy inni podlegający mu urzędnicy, łącznie z sekretarzami i pracownikami biurowymi.

24 Celem pakietu reform z 2014 r. było rozwiązanie niektórych z tych problemów poprzez utworzenie grupy funkcyjnej AST/SC obejmującej sekretarzy i pracowników biurowych oraz ograniczenie awansów w zakresie zaszeregowania w grupach funkcyjnych AST i AD.

25 Utworzenie nowej grupy funkcyjnej AST/SC miało wzmocnić zależność pomiędzy poziomem zaszeregowania a zakresem odpowiedzialności służbowej na danym stanowisku. Zastąpienie wszystkich sekretarzy i pracowników biurowych zatrudnionych obecnie w grupie funkcyjnej AST pracownikami AST/SC będzie jednak rozłożone w czasie. Biorąc pod uwagę obecną strukturę zatrudnienia w tej grupie pracowniczej, niezamierzony efekt uboczny reformy z 2004 r. dotyczący sekretarzy i pracowników biurowych powinien zostać w pełni skorygowany w czwartej dekadzie XXI wieku.

26 Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. ograniczył także awanse w najwyższych grupach zaszeregowania AST9 i AD12. Awans powyżej grupy AST9 jest uwarunkowany ubieganiem się o stanowisko starszego asystenta. Awans powyżej

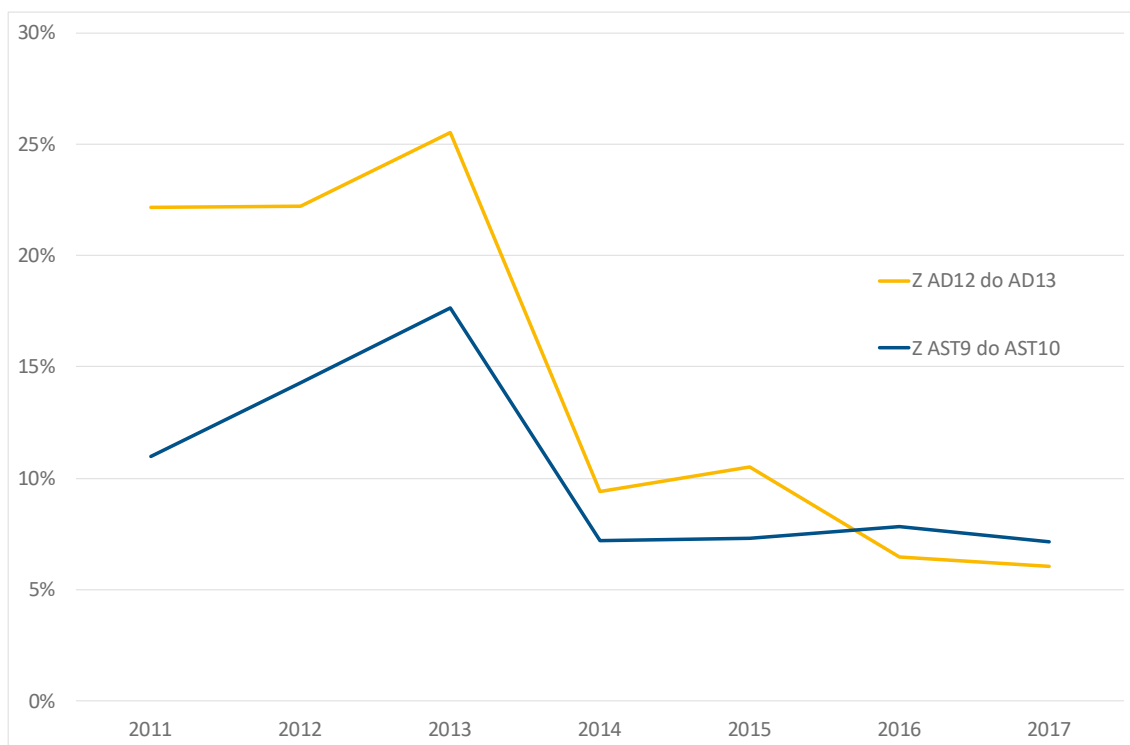
¹⁵ Grupy zaszeregowania i obowiązki zostały opisane w załączniku II i załączniku III.

¹⁶ Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie równorzędności starej i nowej struktury kariery zawodowej, 30.3.2011 r., COM(2011) 171 final.

grupy AD12 wymaga ubiegania się o stanowisko starszego eksperta lub stanowisko kierownicze, przy czym liczba takich stanowisk jest ograniczona. Powyższe zmiany w zakresie ograniczenia możliwości awansu dotyczą obecnych pracowników: około dwóch trzecich pracowników w grupach AST i AD zatrudnionych na dzień 1.1.2014 r. Oddziaływanie bezpośrednie odnotowano w odniesieniu do pracowników w grupach AST9 i AD12 (około 11% wszystkich zatrudnionych pracowników). Najmłodszy pracownicy w najniższych grupach zaszerogowania w każdej grupie (AST1 i AD5) odczują te ograniczenia dopiero po 2040 r.

27 W ujęciu ogólnym ograniczenia dotyczące kariery zawodowej zmniejszyły liczbę awansów na stanowiska należące do wyższych grup zaszerogowania. Na *rys. 7* pokazano wpływ tego ograniczenia na wskaźniki awansu. Wskaźnik awansu jest wyrażany jako liczba awansowanych pracowników w danym roku względem liczby pracowników w tej grupie zaszerogowania w poprzednim roku.

Rys. 7 – Skutek ograniczenia możliwości dotyczących kariery zawodowej – wskaźniki awansu po 2014 r.

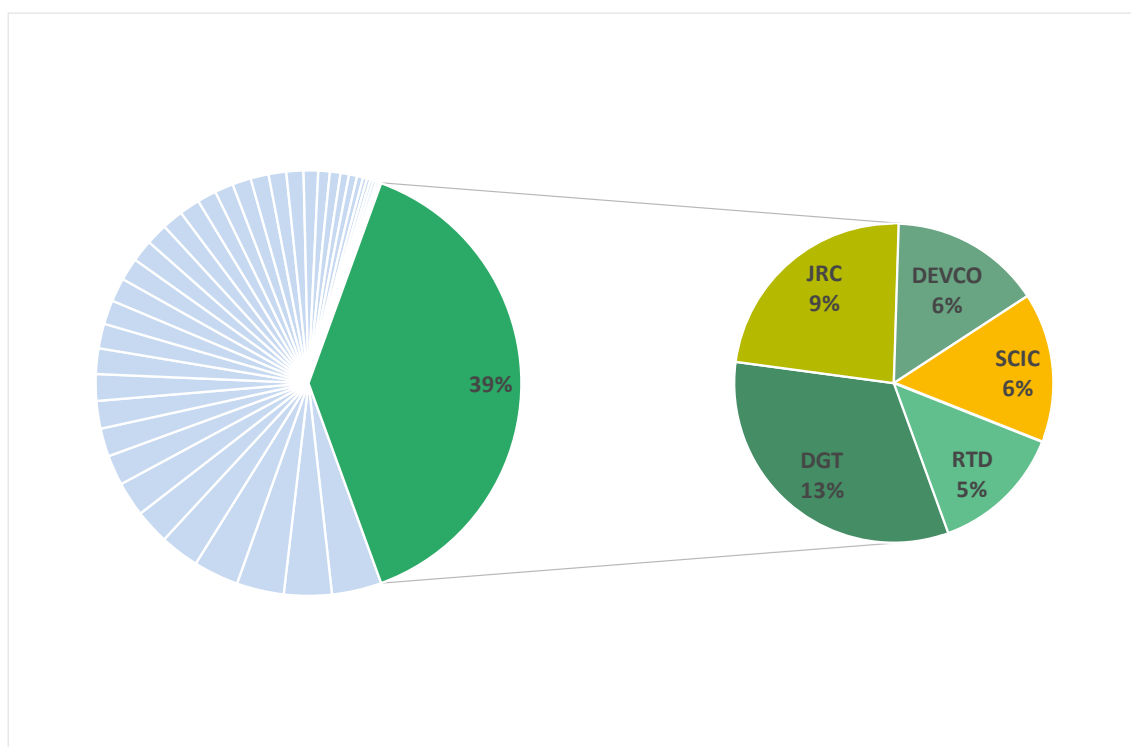


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

28 W ujęciu ogólnym ograniczenia dotyczące kariery zawodowej przyniosły oszczędności budżetowe. Wzmocniły zależność między grupą zaszerogowania a zakresem odpowiedzialności, gdyż wyższe grupy zaszerogowania zostały zarezerwowane dla urzędników o wyższym poziomie odpowiedzialności służbowej. Te

nowe ograniczenia prowadzą jednak do wyzwań kadrowych w dyrekcjach generalnych o dużej liczbie wyższych rangą pracowników, ograniczając możliwości awansu tych pracowników. Wyzwania związane z rozwojem kariery w grupach zaszeregowania AD11 i 12 kumulują się w kilku dyrekcji generalnych Komisji – 39% wszystkich pracowników AD11-12 było zatrudnionych w pięciu z 45 DG (zob. [rys. 8](#)).

Rys. 8 – Odsetek pracowników w grupach AD11-12 w podziale na dyrekcje generalne przed przeprowadzeniem reformy (na dzień 31.12.2013 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

29 Przegląd regulaminu pracowniczego przeprowadzony w 2014 r. obejmował także zmiany w procedurze obniżania grupy zaszeregowania i zwolnienia w przypadku niekompetencji pracowników. Dotychczas jednak Komisja poinformowała jedynie o kilku tego rodzaju przypadkach. Wprowadzone zmiany nie uprościły ani nie skróciły czasu trwania procedur. Obecnie jest zbyt wcześnie na wyciągnięcie wniosków dotyczących efektów tego rozwiązania, ponieważ zwolnienie pracownika może nastąpić dopiero po pięciokrotnym ocenieniu jego pracy jako niezadowolającej w ramach dokonywanych ocen rocznych. W DGT, przykładowo, w latach 2014–2017 odnotowano 12 raportów, w których wystawiono niezadowolającą ocenę roczną pracownika. Szacuje się, że w całej Komisji ocena niezadowolająca pojawia się w około 20 raportach rocznie (mniej niż 0,1% pracowników).

30 Liczba stanowisk dostępnych na potrzeby awansu każdego roku jest określana na podstawie wskaźników przedstawionych w załączniku IB do regulaminu. Wskaźniki te mogą być stosowane do oszacowania tempa rozwoju kariery. Wskaźnik 33% oznacza, że w ujęciu średnim urzędnik, którego wyniki są zadowalające, pracuje przez 3 lata w danej grupie zaszeregowania, zanim otrzyma awans. Z wyjątkiem pracowników w grupach zaszeregowania AST9 i AD12 większość pracowników osiągających dobre wyniki może oczekiwać awansu co trzy do sześciu lat, w zależności od wskaźnika określonego dla danej grupy zaszeregowania.

Wpływ zmian na przyjazne rodzinie warunki zatrudnienia i równowagę płci

31 Dzięki przepisom wprowadzającym przyjazne rodzinie warunki zatrudnienia (wydłużenie urlopu wychowawczego, niepełny wymiar czasu pracy, ruchomy czas pracy i praca zdalna) w ramach reform z 2014 r. Komisja miała stać się urzędem nowocześniejszym i bardziej elastycznym, a także promującym równowagę płci¹⁷.

32 Przegląd regulaminu przeprowadzony w 2014 r. zapewnił wspólne ramy prawne dla wszystkich instytucji w celu ustanowienia przez nie własnej elastycznej organizacji pracy. Komisja nie oceniła jednak, ani w trakcie przygotowywania reform, ani w późniejszym okresie, na ile powyższe zmiany faktycznie przyczyniły się do poprawy równowagi płci.

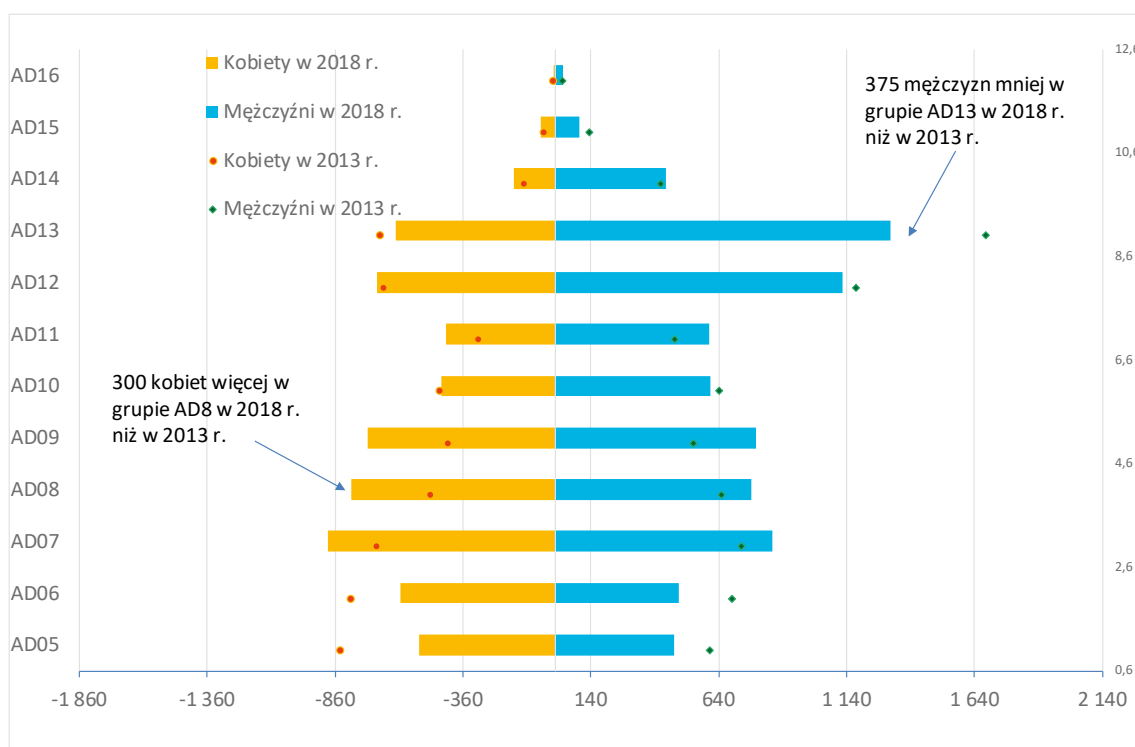
33 Przed 2014 r. wszystkie instytucje dostrzegły znaczenie równowagi płci oraz potrzebę zwiększenia procentowego udziału kobiet na stanowiskach kierowniczych. W planie strategicznym DG HR na lata 2016-2020 różnorodność stanowiła kluczową zasadę. Ustanowiono w nim także cel, jakim jest objęcie stanowisk kierowniczych w Komisji w 40% przez kobiety do 2020 r. Udział kobiet zajmujących stanowiska kierownicze wyższego szczebla wzrósł z 30% w 2014 r. do 34% w 2017 r. Wynikało to przede wszystkim z szeregu działań DG HR, niezwiązanych konkretnie z pakietem reform z 2014 r.

34 Na *rys. 9* porównano równowagę płci w Komisji w 2018 r. z sytuacją z 2013 r. w odniesieniu do wszystkich grup zaszeregowania AD. Znaczną liczbę pracowników na stanowiskach wyższego szczebla (grupy zaszeregowania AD12 i wyższe) stanowią mężczyźni. Między 2013 r. a 2018 r. nastąpił jednak istotny spadek liczby mężczyzn na

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r., motyw 23.

stanowiskach w grupie AD13, głównie ze względów demograficznych. Pracownicy ci zasadniczo dołączyli do Komisji w latach 80. i 90. XX wieku i są obecnie w wieku emerytalnym lub zbliżają się do jego osiągnięcia.

Rys. 9 – W kierunku większej równowagi płci w grupach zaszeregowania AD, 2013-2018



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

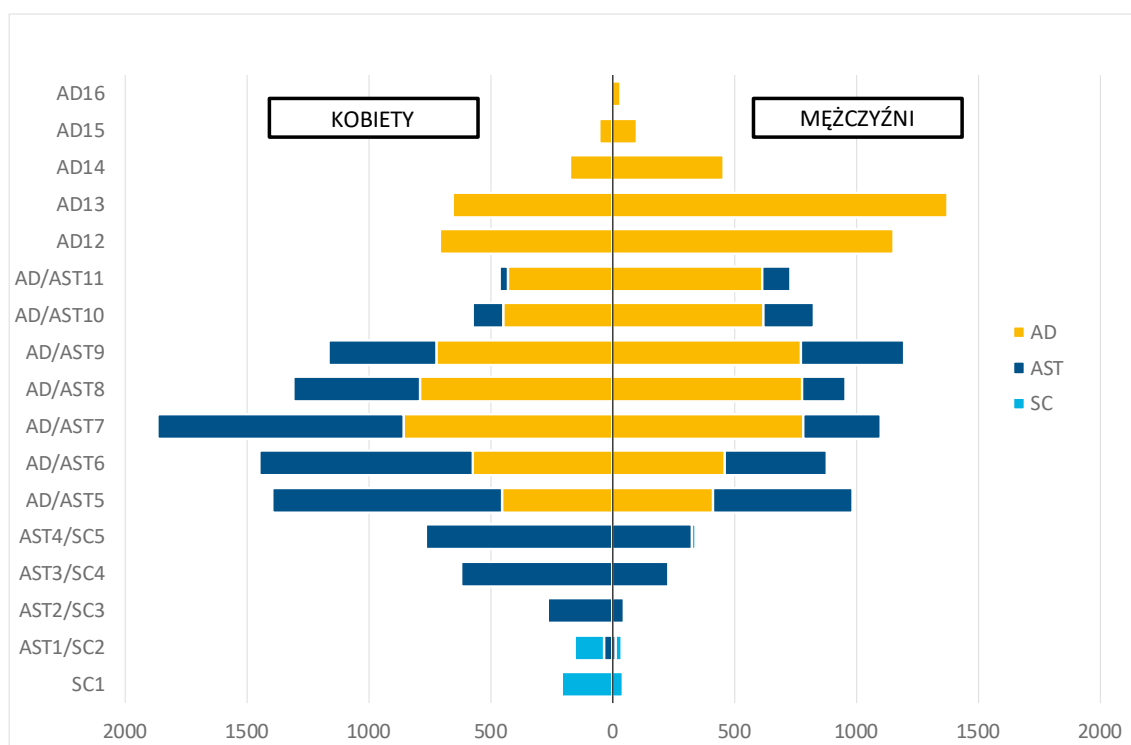
35 W grupach zaszeregowania AD obserwuje się coraz większy odsetek kobiet:

- od 2013 r. do 2018 r. ogólna liczba kobiet w grupie zaszeregowania AD (na stanowiskach urzędniczych i na czas określony) wzrosła o prawie 8%, podczas gdy liczba mężczyzn na tych stanowiskach spadła o prawie 3%,
- w 2013 r. kobiety stanowiły większość pracowników w grupach zaszeregowania AD5 i AD6. W 2018 r. kobiety stanowiły większość pracowników w grupach zaszeregowania od AD5 do AD8.

36 Trybunał stwierdził, że pomimo niedawnego wzrostu liczby kobiet w grupie funkcyjnej AD oraz powołania większej liczby kobiet na stanowiska kierownicze, mężczyźni nadal dominują w najwyższych grupach zaszeregowania. Jako że kobiety stanowią obecnie większość młodszych pracowników AD, oczekuje się jednak, że liczba kobiet w wyższych grupach zaszeregowania i na stanowiskach kierowniczych wyższego szczebla z czasem wzrośnie.

37 Na *rys. 10* poniżej przedstawiono sytuację dotyczącą równowagi płci w Komisji w podziale na grupy zaszerogowania, połączone ze sobą w celu odzwierciedlenia poziomu wynagrodzenia (tj. AST5 i AD5 łącznie, AST1 i SC2 łącznie). Stanowiska w grupach funkcyjnych AST i AST/SC zajmują głównie kobiety ze względu na wysoki odsetek kobiet biorących udział w konkursach na te stanowiska.

Rys. 10 – Obecny podział stanowisk według płci: mężczyźni nadal dominują w najwyższych grupach zaszerogowania



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji, wyłącznie urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony.

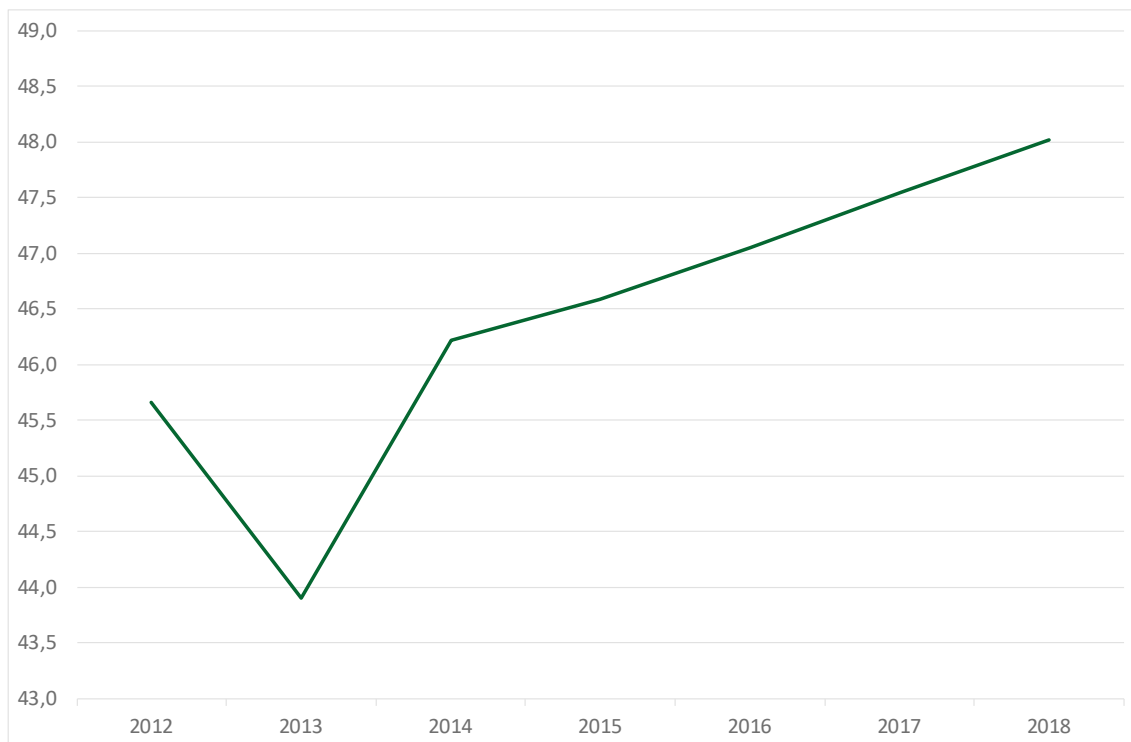
Coraz wyższa średnia wieku kadry pracowniczej

38 W 2018 r. średni wiek pracowników wynosił 48 lat. Według Eurostatu w 2012 r. średni wiek pracowników, którzy podejmowali pracę w służbie publicznej Unii Europejskiej, wynosił 35 lat¹⁸. W 2018 r. 25,3% urzędników i pracowników tymczasowych miało 55 lat lub więcej. Tylko 4,2% miało mniej niż 35 lat, przy czym odsetek ten stale spada (6,8% w 2016, 5,3% w 2017 r.). Na *rys. 11* pokazano, że średni wiek pracowników Komisji (urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony) wzrastał średnio o sześć miesięcy każdego roku od 2014 r. Spadek

¹⁸ COM(2012)37 final z dnia 7.2.2012 r. – sprawozdanie Komisji dla Rady na temat systemu emerytalno-rentowego urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej.

zaobserwowany w 2013 r. był spowodowany decyzją szeregu pracowników o przejściu na wcześniejszą emeryturę przed wejściem w życie zmian do regulaminu pracowniczego z 2014 r., które ograniczały tę możliwość.

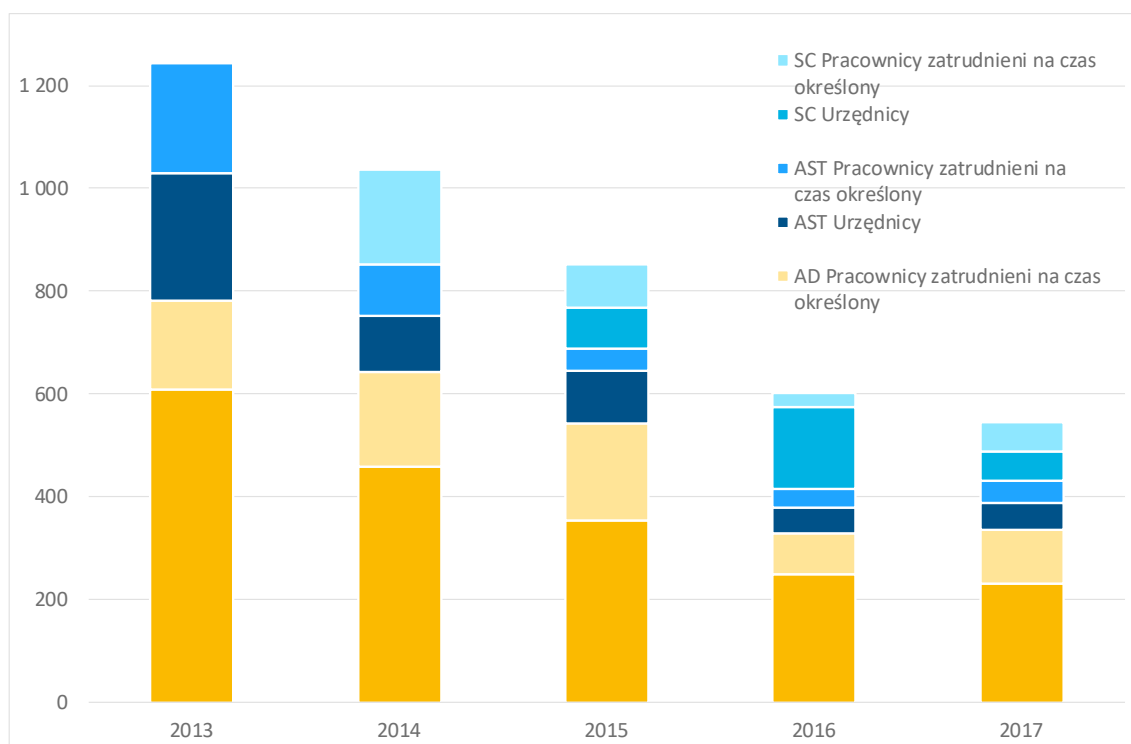
Rys. 11 – Coraz wyższa średnia wieku kadry pracowniczej



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

39 Ustanowienie celu polegającego na zmniejszeniu liczby pracowników o 5% spowodowało spadek liczby rekrutowanych urzędników i pracowników zatrudnianych na czas określony. Na [rys. 12](#) pokazano, jak zmieniała się rekrutacja w Komisji w latach 2012-2017 pod względem liczby i rodzaju zatrudnienia (urzędnik/pracownik zatrudniony na czas określony).

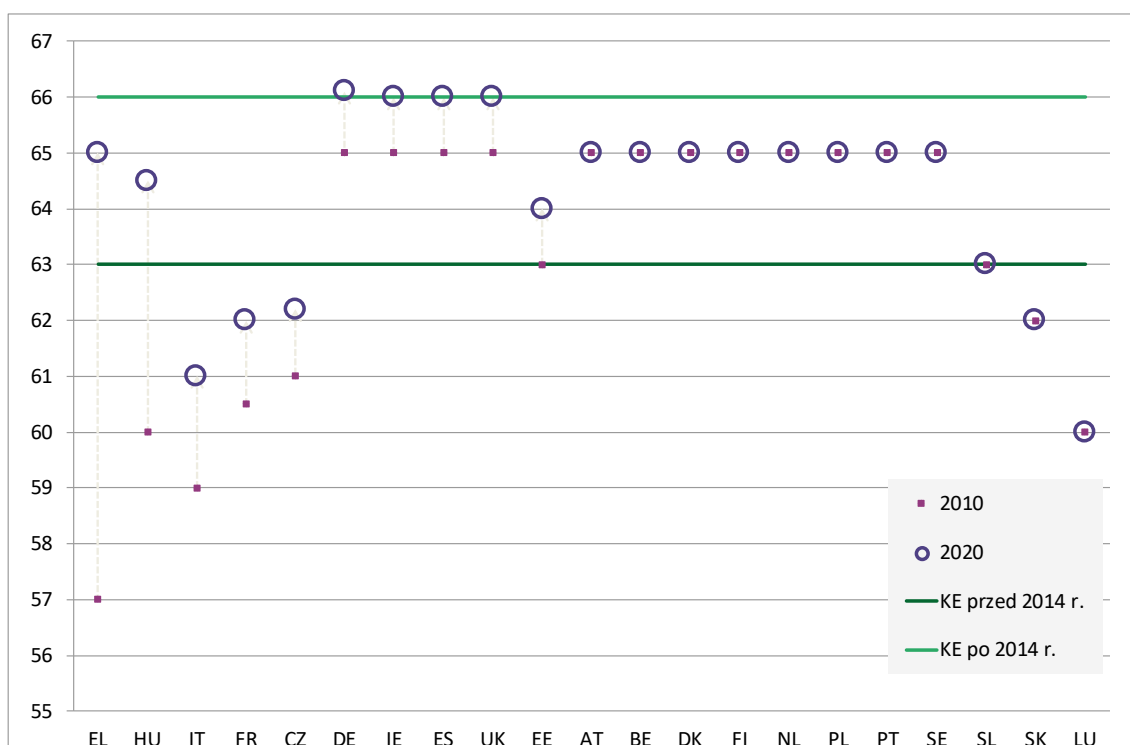
Rys. 12 – Rekrutacja w Komisji w latach 2012-2017



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

40 Ponadto w ramach reform warunków zatrudnienia z 2014 r. wiek emerytalny dla pracowników UE został podniesiony do 66 lat, co odpowiadało podobnemu wzrostowi wieku emerytalnego w służbach cywilnych państw członkowskich (zob. [rys. 13](#)). Zmiana ta przyczyni się do dalszego wzrostu wieku kadry pracowniczej Komisji w nadchodzących latach.

Rys. 13 – Po przeglądzie regulaminu z 2014 r. wiek emerytalny w Komisji wynoszący 66 lat jest jednym z najwyższych w UE



Źródło: Przegląd emerytalny OECD 2012, OECD (2012), OECD Publishing.

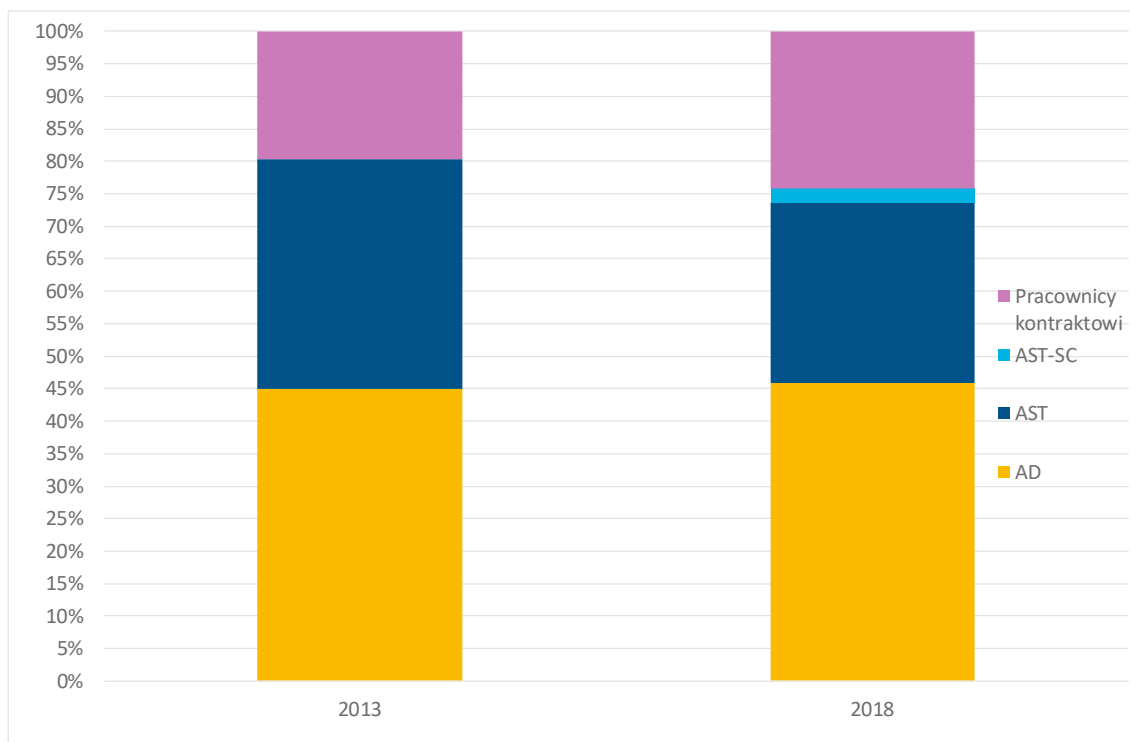
41 W związku z podniesieniem wieku emerytalnego i ograniczeniem rekrutacji Komisja stoi przed wyzwaniem związanym z zarządzaniem kadrą pracowniczą o coraz wyższej średniej wieku. W szczególności może to oznaczać konieczność dostosowania polityki kadrowej w zakresie szkoleń, warunków pracy, rozwoju kariery i zarządzania wiedzą.

Większa liczba pracowników posiadających umowy na czas określony

42 Zmniejszenie liczby pracowników o 5% dokonano poprzez zredukowanie liczby stanowisk w planie zatrudnienia dla urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony, objętych przepisami regulaminu. Aby spełnić zmieniające się wymogi polityki, Komisja mogła zatrudnić pracowników kontraktowych.

43 Podczas gdy ogólna liczba pracowników nie zmieniła się od 2013 r. do 2018 r., zmieniła się struktura tej grupy. Odsetek urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony (z wyłączeniem pracowników lokalnych) zmniejszył się z 80% do 76%, podczas gdy odsetek pracowników kontraktowych wzrósł z 20% do 24% (zob. [rys. 14](#)).

Rys. 14 – Zmniejszenie liczby pracowników: znaczna redukcja liczby stanowisk AST



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji – wyłącznie urzędnicy, pracownicy zatrudnieni na czas określony i pracownicy kontraktowi.

44 W Komisji istnieją trzy główne kategorie podmiotów zatrudniających pracowników kontraktowych:

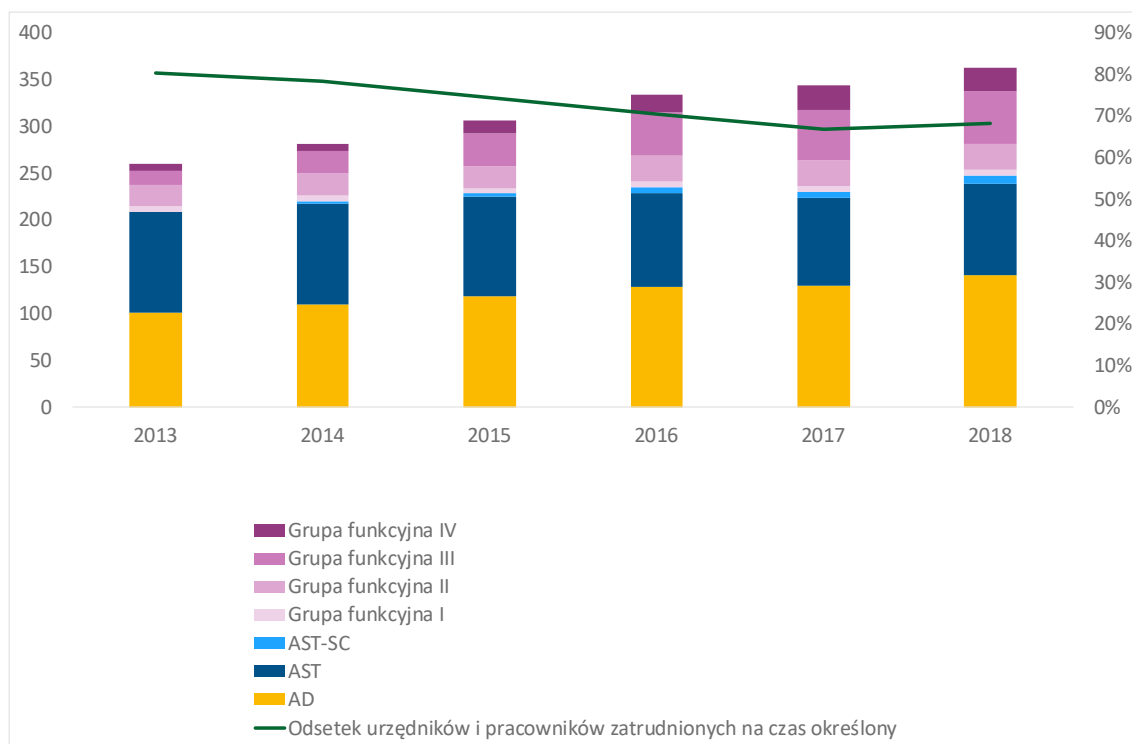
- urzędy zajmujące się zadaniami wspierającymi, takimi jak logistyka i sprawy finansowe, jak na przykład Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli (OIB) oraz Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO), zatrudniają głównie pracowników kontraktowych z grup funkcyjnych¹⁹ I i II (ponad 60%, do 74,3% w PMO), którzy wykonują prace fizyczne lub zadania wspierające;
- w dyrekcjach generalnych odpowiedzialnych za delegatury UE (DG NEAR i DEVCO) około 50% pracowników to pracownicy kontraktowi z grup funkcyjnych III (stanowiska asystenckie) i IV (administracyjne);
- operacyjne dyrekcje generalne korzystają z pracowników kontraktowych do realizacji zadań doraźnych.

¹⁹ Informacje szczegółowe na temat grup funkcyjnych i zadań znajdują się w załączniku II.

Trybunał stwierdził, że 50% wszystkich pracowników kontraktowych w Komisji jest zatrudnionych tylko w pięciu dyrekcjach generalnych i służbach: JRC, DEVCO, OIB, NEAR i PMO.

45 Wzrost liczby pracowników kontraktowych wynika głównie z korzystania w większym stopniu z pracowników z grupy funkcyjnej III i IV (+1 655 od 2013 r. do 2018 r.). Wzrost ten dotyczy głównie trzech dyrekcji generalnych: JRC, ECHO i CNECT. Taki stan rzeczy odzwierciedla albo szczególne cechy polityki wdrażanej przez DG (np. badania naukowe dla JRC), albo potrzebę szybkiej rekrutacji pracowników w sytuacji kryzysowej, spowodowanej na przykład migracją (zob. [rys. 15](#)).

Rys. 15 – Jak zmienił się poziom zatrudnienia w DG ECHO od początku kryzysu migracyjnego w 2015 r.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

46 Zatrudnianie pracowników kontraktowych umożliwia Komisji szybkie zareagowanie na nagłe i okresowe wzrosty obciążenia pracą. Wzrost liczby pracowników posiadających umowy krótkoterminowe skutkuje w dłuższej perspektywie problemami w zakresie zarządzania wiedzą i ciągłością działania.

Nowe metody pracy sposobem na radzenie sobie z redukcją zatrudnienia w niektórych DG

47 Główne wyzwanie dla poszczególnych DG wynikające z wprowadzenia reform z 2014 r. było związane ze zmniejszeniem liczby stanowisk o 5%. Podstawową troską Komisji było to, aby redukcja ta nie wpłynęła negatywnie na zdolność realizacji priorytetów polityki i rocznych programów prac poszczególnych jej dyrekcji. W 2017 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował przegląd punktowy na temat pięcioprocentowej redukcji zatrudnienia w instytucjach UE²⁰.

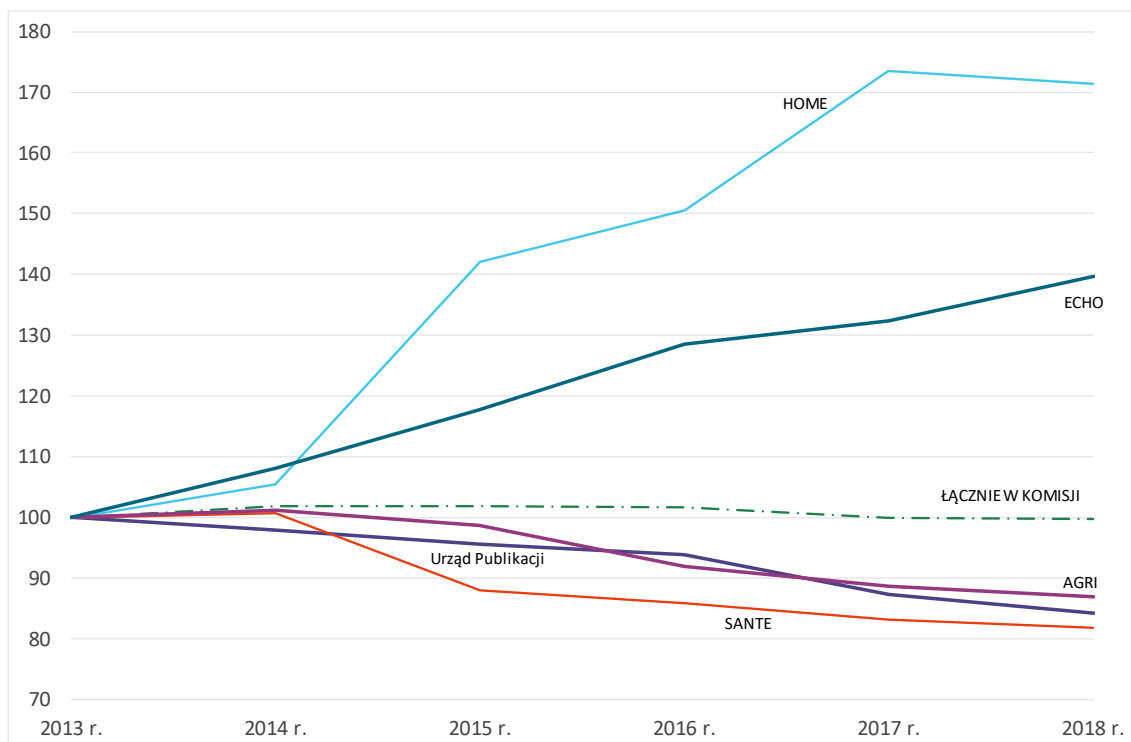
48 W 2016 r. Komisja opublikowała metodykę²¹ przydziału pracowników do dyrekcji generalnych w następstwie zmniejszenia liczby pracowników o 5%, ze szczególnym uwzględnieniem priorytetów Komisji.

49 W efekcie w niektórych operacyjnych dyrekcjach generalnych odnotowano spadek liczby pracowników w porównaniu z 2013 r. (13% w DG AGRI, 18% w DG SANTE), podczas gdy w innych nastąpił bardzo duży wzrost (40% w DG ECHO, 70% w DG HOME). Na [rys. 16](#) pokazano zmiany liczby pracowników między 2013 r. a 2018 r. w wybranych DG.

²⁰ Zob. dokument Europejskiego Trybunału Obrachunkowego „Rapid case review on the implementation of the 5 % reduction of staff posts” (Przegląd punktowy w trybie pilnym dotyczący osiągnięcia celu zakładającego redukcję zatrudnienia o 5%) opublikowany w dniu 21.12.2017 r. Zob. www.eca.europa.eu/.

²¹ SEC(2016)171/2 z dnia 22.3.2016 r., komunikat dla Komisji, Allocation of establishment plan posts for 2016 (Przydział stanowisk w planie zatrudnienia na 2016 r.).

Rys. 16 – Przykłady największych wzrostów i spadków liczby pracowników dyrekcji generalnych w latach 2013–2018



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji, z wykorzystaniem grudnia 2013 r. jako podstawy 100.

50 Trybunał stwierdził, że w dyrekcjach generalnych dotkniętych redukcją wykorzystywano różnorodne narzędzia (analizę porównawczą, kontrolę zasobów itd.) w celu zagwarantowania adekwatnego podziału etatów. Jako że w większości dyrekcji pracownicy pracowali już średnio dłużej niż zakładane maksymalne 42 godziny tygodniowo przewidziane w regulaminie pracowniczym, wydłużenie minimalnego tygodnia pracy do 40 godzin nie mogło zrekompensować zmniejszenia liczby etatów.

51 Biorąc pod uwagę, że dyrekcje miały także ograniczone możliwości rekrutowania pracowników, w celu zapewnienia ciągłości działania niektóre z nich zmodyfikowały procesy wewnętrzne i opracowały nowe sposoby pracy (zob. przykłady w [ramce 1](#)).

Ramka 1

Przykłady zmienionych procesów i metod

- **DGT – wykorzystanie modułowego środowiska tłumaczenia wspomaganego maszynowo** – w celu poprawy jakości i wydajności procesów tłumaczeniowych. W listopadzie 2017 r. DGT, DIGIT i CONNECT wspólnie uruchomiły eTranslation, zmodernizowaną usługę tłumaczeń wspomaganych maszynowo. Zapewnia ona szybsze i bardziej płynne uzyskiwanie rezultatów dzięki przejściu od tłumaczenia maszynowego opartego na metodach statystycznych do tłumaczenia neuronowego, wkraczającego w obszar sztucznej inteligencji.
- **DG DEVCO – regionalizacja niektórych procesów (np. wsparcia administracyjnego)** – w celu zwiększenia wydajności, optymalizacji wykorzystania personelu i zapewnienia korzyści skali DG DEVCO dokonała przeglądu wykorzystania pracowników delegatur i zgrupowała niektóre zadania w ograniczonej liczbie delegatur.
- **JRC – opracowywanie struktury programów prac w oparciu o projekty, a nie działy.** DG systematycznie ocenia wartość dodaną swoich projektów (strategia JRC na 2030 r., w szczególności rozdział 4 „Zapewnianie wartości dodanej”).
- **DG FISMA – wykorzystanie grup zadaniowych z zastosowaniem wiedzy eksperckiej z różnych DG.** Takie podejście umożliwia lepsze powiązanie perspektywy mikro- i makroekonomicznej podczas realizacji poszczególnych projektów.

Niektóre zmiany miały negatywne konsekwencje dla pracowników

52 Celem pakietu reform z 2014 r. było usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi. Reformy ograniczające koszty z pewnością przyczyniły się do pewnych pozytywnych zmian w Komisji, takich jak zoptymalizowane metody pracy. Dla pracowników Komisji miały one jednak negatywne konsekwencje, co pokazano na [rys. 17](#).

Rys. 17 – Pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. – konsekwencje



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1023/2013, motyw 7.



Zmniejszająca się satysfakcja zawodowa

53 Komisja co dwa lata przeprowadza wśród pracowników ankiety, których celem jest przybliżenie kierownictwu potrzeb pracowników, ich opinii i oczekiwań zawodowych. Kierownictwo wykorzystuje pozyskane informacje do tego, by odpowiedzieć na potrzeby pracowników, a także do określenia mocnych stron i możliwości poprawy ich zaangażowania. Komisja analizuje dane ankietowe, aby zapewnić informacje zwrotne na potrzeby opracowywania planów działania.

54 Wyniki ankiet przeprowadzanych wśród pracowników od 2014 r. świadczą o tym, że dostrzegają oni pogorszenie warunków pracy. Na szereg pytań dotyczących zadowolenia z pracy, miejsca pracy i przyszłości zawodowej pracownicy konsekwentnie odpowiadają, przyznając niższą punktację niż wcześniej.

55 Ankiety wskazują na to, że Komisja w coraz mniejszym stopniu jest postrzegana jako organizacja, która troszczy się o dobro pracowników, co związane jest z obawami dotyczącymi rosnącego obciążenia pracą. Prawie jedna trzecia pracowników Komisji uważa, że ich poziom obciążenia pracą jest niedopuszczalny (27% w 2016 r. i 31% w 2018 r.), chociaż większość (59% w 2016 r. i 56% w 2018 r.) nadal twierdzi, że poziom ten jest akceptowalny.

56 Liczba zwolnień chorobowych jest co do zasady wykorzystywana jako wskaźnik zaangażowania pracowników, które może wywierać negatywny wpływ na wydajność organizacji. Komisja nie zidentyfikowała możliwych współzależności pomiędzy liczbą zwolnień chorobowych a obciążeniem pracą, zmniejszeniem liczby stanowisk lub innymi rozwiązaniami przewidzianymi w pakiecie reform. Trybunał przeprowadził ograniczony w skali przegląd dostępnych danych w tym zakresie.

57 Ogólna liczba zwolnień chorobowych w Komisji nieznacznie wzrosła między 2012 a 2017 r. W niektórych dyrekcjach generalnych nastąpiło jednak zauważalne pogorszenie sytuacji: największe wzrosty liczby dni zwolnień chorobowych na pracownika, obejmującej nieobecności długotrwałe, odnotowano w DG JUST (ze średnio 10,3 dni w latach 2013–2015 do 17 dni w 2016 r. i 18,9 w 2017 r.) i DG HOME (z 9,4 do odpowiednio 14,9 i 15,1).

58 Reformy z pakietu z 2014 r. zmniejszyły liczbę dni urlopu wypoczynkowego o 42% (z 3,5 do 2 dni na miesiąc) dla pracowników delegatur i wprowadziły zmiany w sposobie obliczania dodatku z tytułu kosztów utrzymania. W ujęciu ogólnym przekonanie pracowników, że warunki pracy uległy pogorszeniu, jest silniejsze w delegaturach niż w Komisji jako całości. W 2016 r.²² mniej niż 50% pracowników delegatur uznawało Komisję za atrakcyjne miejsce pracy, przy czym tylko 21% uważało, że liczba zatrudnionych osób jest odpowiednia do obciążenia pracą.

59 Jedną z sił napędowych zmian wprowadzonych w ramach przeglądu regulaminu pracowniczego, mających wpływ na delegatury, było uzyskanie oszczędności²³. Wydatki na pracowników delegatur stanowią jednak tylko 4,7% wszystkich wydatków z budżetu na administrację²⁴. Trybunał stwierdził, że uzyskanym niewielkim oszczędnościom budżetowym towarzyszyły istotne negatywne skutki dla pracowników.

²² Pełne wyniki ankiety przeprowadzonej wśród pracowników w 2018 r. nie były dostępne w momencie przeprowadzania kontroli – Trybunał wykorzystał więc wyniki ankiety z DG DEVCO z 2016 r.

²³ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 1023/2013 z dnia 22 października 2013 r., motyw 27: „Należy unowocześnić warunki pracy pracowników zatrudnionych w państwach trzecich i zracjonalizować je pod względem kosztów, uzyskując oszczędności”.

²⁴ Udział wydatków na pracowników delegatur w porównaniu z ogólnymi wydatkami w dziale 5 (z wyłączeniem emerytur i szkół europejskich).



Większa różnorodność umów i płac

60 Pracownicy przyjęci do pracy po 2004 r. i 2014 r. zostali zatrudnieni na mniej korzystnych warunkach, niż te, które obowiązywały wcześniej. Reforma z 2004 r. spowodowała obniżenie płac w najniższych grupach zaszerogowania, a pakiet reform z 2014 r. doprowadził do utworzenia grupy funkcyjnej AST/SC z mniej atrakcyjną siatką płac.

61 W związku z coraz częstszym korzystaniem z usług pracowników kontraktowych nastąpiło zwiększenie różnorodności statusu i płac pracowników Komisji. Przykładowo pracownicy kontraktowi z grupy funkcyjnej IV, spełniający takie same minimalne wymogi zatrudnienia (dotyczące wykształcenia i doświadczenia) jak młodszy administratorzy, mogą zarabiać o 28% mniej niż urzędnicy. Obecnie około 6% pracowników, z których wszyscy są pracownikami kontraktowymi z grup funkcyjnych I i II, zarabia mniej niż urzędnicy otrzymujący najniższe wynagrodzenie (AST/SC1, których podstawowe wynagrodzenie roczne wynosi około 32 400 euro). Z kolei wynagrodzenie jednej trzeciej pracowników (we wszystkich kategoriach) osiąga dwukrotność tej kwoty.

62 Ponadto wśród urzędników występują rozbieżności między grupą zaszerogowania a zakresem odpowiedzialności służbowej. Poziom odpowiedzialności przydzielany doświadczonym specjalistom w stopniach młodszych administratorów (AD6–AD8) może być wyższy niż zakres odpowiedzialności urzędników wyższych stopniem, lecz wcześniej zatrudnionych.

- Tylko 22,4% rekrutacji w latach 2012-2017 przeprowadzano na poziomie AD7. Wielu doświadczonych kandydatów, którzy chcieli pracować dla Komisji, musieli ubiegać się o zatrudnienie w ramach konkursów o stanowiska w najniższych grupach zaszerogowania (AD5/AD6). Ze względu na doświadczenie zawodowe i osiągnięcia tych pracowników często szybko rozszerzano im zakres powierzanych obowiązków służbowych (np. kierownik ds. współpracy w delegaturze czy lider zespołu).



Coraz mniej atrakcyjny pakiet płac

63 Zmiany regulaminu wprowadzone w 2014 r. miały na celu utrzymanie atrakcyjnych warunków rekrutacji. Chociaż ogólne warunki pracy (w tym wynagrodzenie dla pracowników w najniższych grupach zaszerogowania) pozostają atrakcyjne dla większości absolwentów w UE, Komisja ma trudności w pozyskaniu

wykwalfikowanych kandydatów z niektórych państw lub o konkretnych profilach. Atrakcyjność płac jest częściowo uzależniona od siły nabywczej, jaką dysponują urzędnicy UE w różnych miejscach, w których pracują. Płace są corocznie aktualizowane w celu zapewnienia spójności ze zmianami w płacach urzędników krajowych oraz odzwierciedlenia zmian w kosztach utrzymania urzędników UE w Belgii i Luksemburgu.

64 Stosowana corocznie metoda aktualizacji płac i emerytur urzędników UE została zmodyfikowana w 2004 r. i zmieniona w 2014 r. Obejmuje ona obecnie dwa kluczowe elementy:

- globalny wskaźnik szczególny (GSI) – oparty na zmianach siły nabywczej krajowych urzędników instytucji rządowych na szczeblu centralnym w 11 państwach członkowskich (wcześniej wykorzystywano tylko osiem);
- wspólny wskaźnik dla Belgii-Luksemburga²⁵ (JBLI) dotyczący zmiany w kosztach utrzymania w Belgii i Luksemburgu, uwzględniający również inflację w tych dwóch państwach.

65 Płace i emerytury pracowników UE poza terytorium Belgii i Luksemburga są korygowane tak, aby zapewniały utrzymanie parytetu siły nabywczej właściwej dla Brukseli. W tym celu Eurostat oblicza roczne współczynniki korekty dla niektórych lokalizacji.

66 Stosowanie metody prowadziło do regularnych wzrostów wynagrodzenia nominalnego, z wyjątkiem okresów zamrożenia wynagrodzeń w latach 2011, 2013 i 2014. W latach 2011–2018 płace urzędników UE były dostosowywane w sposób wskazany w [tabeli 2](#).

²⁵ Dla okresu referencyjnego od 1.7.2004 r. do 31.12.2012 r. obliczany był brukselski współczynnik międzynarodowy (BII) zgodnie z załącznikiem XI do regulaminu pracowniczego, zmienionym rozporządzeniem 723/2004.

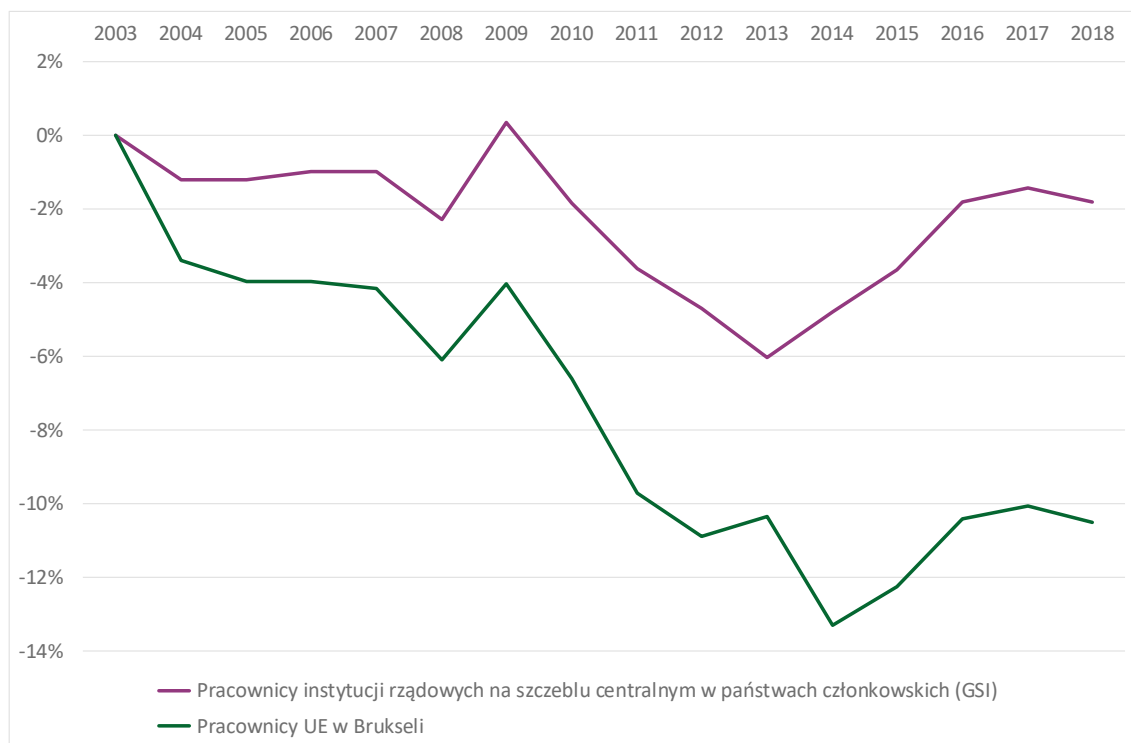
Tabela 2 – Coroczne dostosowania płac urzędników UE w latach 2011–2018

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Roczny współczynnik aktualizacji w oparciu o GSI i JBLI	0% (zamrożenie)	0,8%	0% (zamrożenie)	0% (zamrożenie)	2,4%	3,3%	1,5%	1,7%

Źródło: sprawozdania Eurostatu w sprawie rocznej aktualizacji wynagrodzeń i emerytur urzędników UE.

67 Siła nabywcza urzędników instytucji rządowych na szczeblu centralnym w całej UE zmniejszyła się od 2003 r. W związku z tym, zgodnie z zasadą spójności, siła nabywcza urzędników UE zmieniała się w podobny sposób. Zamrożenie płac i emerytur w latach 2011, 2013 i 2014 sprawiło, że dla pracowników UE spadek ten był jeszcze bardziej odczuwalny (zob. *rys. 18*).

Rys. 18 – Zmiana siły nabywczej urzędników UE w Brukseli i pracowników instytucji rządowych na szczeblu centralnym w państwach członkowskich



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Eurostatu.

68 Sprawozdania Eurostatu²⁶ zawierają orientacyjne informacje na temat różnic w sile nabywczej pracowników UE pracujących i mieszkających w Luksemburgu lub w Brukseli. Przyczyną tych różnic jest przede wszystkim szybki wzrost cen wynajmu w Luksemburgu. Po wyłączeniu kosztu najmu siła nabywcza pracowników z Luksemburga w 2017 r. była wyższa, a w 2018 r. – niższa. Z uwagi na wielkość różnicy Komisja przeprowadza badanie dotyczące atrakcyjności instytucji i kosztów życia w Luksemburgu. Badanie powinno zostać ukończone w trzecim kwartale 2019 r.

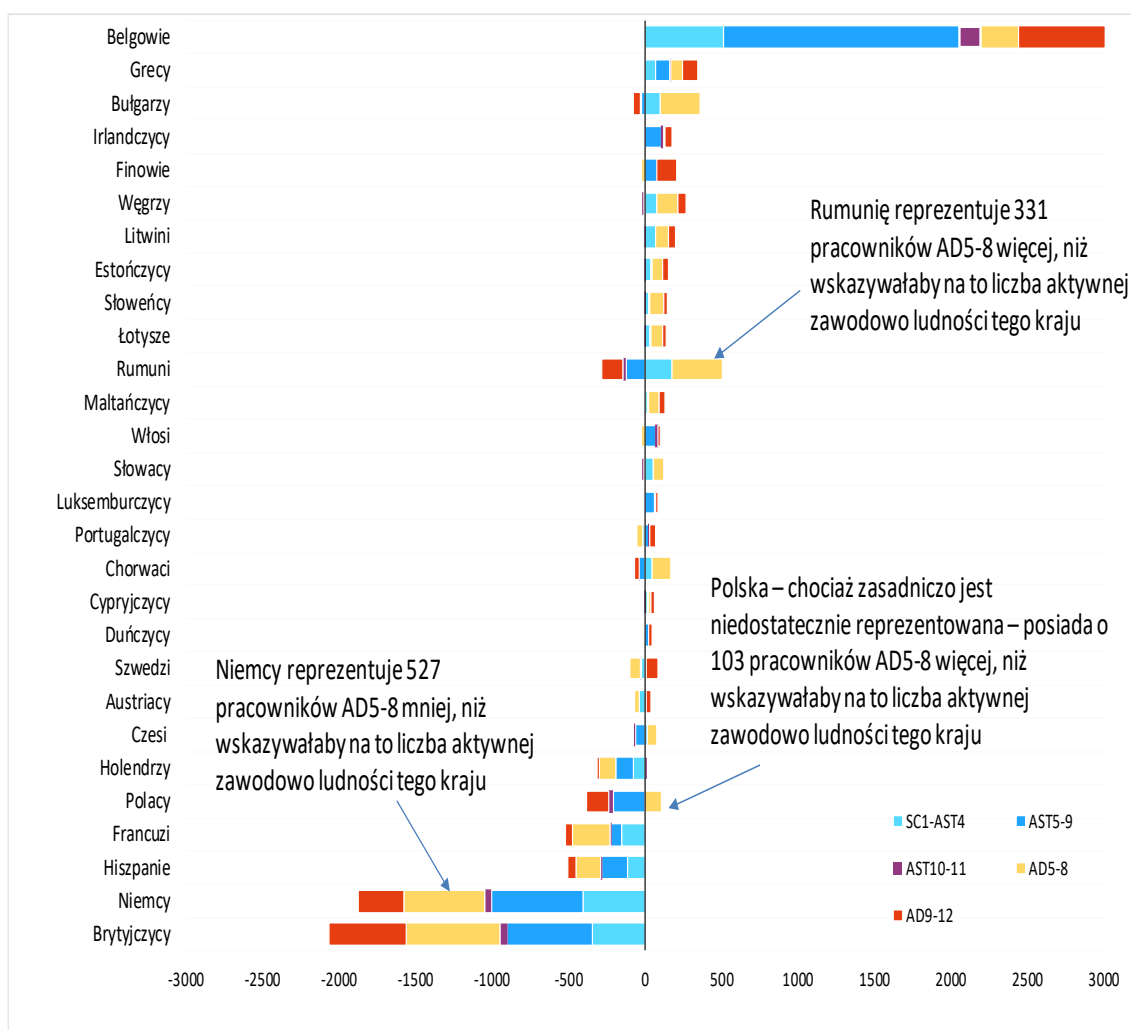
69 Dystrybucja personelu Komisji na kraje pochodzenia odzwierciedla względną atrakcyjność oferowanych warunków pracy. Widoczny jest również brak równowagi w konkursach EPSO, w których – jak wynika z analizy informacji na temat obywatelstwa uczestników – część krajów jest niedostatecznie reprezentowana (np. Francja, Niemcy i Niderlandy)²⁷.

70 Trybunał przeprowadził szczegółową analizę danych statystycznych dotyczących obywatelstwa pracowników Komisji, aby wyodrębnić przypadki nierównowagi nieuzasadnione obiektywnymi kryteriami. Trybunał porównał odsetek obywateli każdego państwa UE pracujących w Komisji z odsetkiem ludności aktywnej zawodowo danego kraju (źródło potencjalnych kandydatów), obliczając, ilu pracowników „powinno” zapewniać każde państwo członkowskie według grupy zaszeregowania. Na *rys. 19* przedstawiono wyniki tej analizy.

²⁶ Sprawozdania analityczne uzupełniające sprawozdania w sprawie rocznej aktualizacji wynagrodzeń i emerytur urzędników UE <https://ec.europa.eu/eurostat/web/civil-servants-remuneration/publications>.

²⁷ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na podstawie art. 27 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej oraz art. 12 Warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (równowaga geograficzna), COM(2018) 377 final.

Rys. 19 – Brak równowagi geograficznej wśród urzędników – podział według obywatelstwa (2018 r.)



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy na podstawie danych Komisji.

71 Podział personelu Komisji według kraju pochodzenia wskazuje na znaczne różnice między narodowościami we wszystkich grupach zaszeregowania, przy czym najliczniejsza jest reprezentacja obywateli Belgii²⁸, a najmniejsza – obywateli Zjednoczonego Królestwa i Niemiec. Obywatele Hiszpanii, Francji, Polski i Niderlandów są niedostatecznie reprezentowani w następujących grupach zaszeregowania:

- w grupach zaszeregowania AD na średnim poziomie (5–8) w przypadku Hiszpanii, Francji i Niderlandów,
- w grupach zaszeregowania na średnim poziomie AST (5–9) i wyższym poziomie AD (9–12) w przypadku Polski.

²⁸ Belgia jest krajem przyjmującym, co wpływa na liczbę pracowników pracujących dla Komisji.

72 Trybunał zauważył, że schematy niedostatecznej i nadmiernej reprezentacji w różnych grupach nie są spójne. Niektóre państwa są nadmiernie reprezentowane w niższych grupach zaszeregowania AST (Rumunia i Bułgaria), podczas gdy inne są nadmiernie reprezentowane w wyższych grupach zaszeregowania AD (w szczególności Szwecja, Finlandia, Grecja i Włochy).

73 W ujęciu ogólnym zmiany warunków zatrudnienia spowodowały, że zmniejszyła się względna atrakcyjność pracy na rzecz UE dla kandydatów z niektórych państw, które są już i tak niedostatecznie reprezentowane. Zebrane przez Trybunał dowody wskazują na to, że atrakcyjność pracy w Komisji dla absolwentów z różnych krajów jest różna. Według badania przeprowadzonego wśród absolwentów przez Trendence Institute „praca w Komisji i na rzecz UE” plasuje się na 15. miejscu wśród najbardziej popularnych potencjalnych ścieżek kariery w UE w 2016 r.²⁹ Wyniki w podziale na poszczególne państwa wyraźnie ukazują różnice w ocenie atrakcyjności Komisji. W 2017 r. Komisja plasowała się na 6. miejscu (7,4%) w Austrii, w 2016 r. na 7. miejscu (4,8%) we Francji i 15. miejscu w Hiszpanii (3,5%), ale dopiero na 31. miejscu (2,2%) w Niemczech i 48. miejscu (1,5%) w Polsce.

Lepsze przygotowanie pakietu z 2014 r. mogło złagodzić jego negatywne konsekwencje

74 Biorąc pod uwagę wielkość i charakter potencjalnego oddziaływania finansowego i niefinansowego pakietu reform dotyczących personelu z 2014 r., Trybunał oczekiwał, że w tym przypadku Komisja przeprowadziła ocenę podobną do ocen wpływu innych istotnych wniosków ustawodawczych mających wpływ na budżet.

Ograniczone znaczenie aspektów niefinansowych

75 Komisja była zdania, że nie istnieje prawny wymóg przeprowadzenia dogłębnej analizy potencjalnych konsekwencji zaproponowanych zmian. W rezultacie wdrożenie pakietu reform z 2014 r. nie zostało poprzedzone ogólną analizą problemów, które należy rozwiązać, ani prawdopodobnych krótko- i długoterminowych konsekwencji wybranych reform dla zarządzania zasobami ludzkimi.

²⁹ W ankiecie, w której wzięło udział 300 000 absolwentów z 24 państw europejskich, Komisja otrzymała 2,94% pozytywnych ocen, przy czym pracodawca, który zajął pierwsze miejsce, otrzymał 11,54% głosów.

76 Analiza przygotowawcza Komisji koncentrowała się w dużej mierze na oszacowaniu prawdopodobnych skutków finansowych zaproponowanych rozwiązań mających przynieść oszczędności. Trybunał stwierdził, że analiza oszczędności budżetowych opierała się na solidnej metodyce, obejmującej wyjaśnienie kluczowych przyjętych założeń.

77 Jeżeli chodzi o sytuację pracowników, Komisja skoncentrowała się w głównej mierze na wprowadzeniu zmian mających zaradzić konkretnym konsekwencjom reformy z 2004 r. Uzasadnieniem tych rozwiązań były analizy przeprowadzone w latach 2009-2011, a w szczególności:

- badanie Eurostatu dotyczące długoterminowego wpływu kosztów świadczeń emerytalnych na budżet, w którym kierowano się głównymi trendami przewidzianymi w tym obszarze na lata od 2010 r. do 2059 r.;
- sprawozdanie w sprawie równorzędności starej (sprzed 2004 r.) i nowej struktury kariery zawodowej, w którym stwierdzono, że proporcjonalność w ramach grup funkcyjnych nie została zachowana i że istnieje potrzeba wyraźniejszego powiązania poziomów odpowiedzialności służbowej z poziomami wynagrodzeń.

78 Niestety jednak wpływ zmian na zarządzanie zasobami ludzkimi nie został oceniony równie szczegółowo. W szczególności nie przeprowadzono analizy ryzyka ani oceny pozytywnych lub negatywnych konsekwencji następujących rozwiązań:

- zmian kryteriów stosowanych do obniżenia grupy zaszeregowania i zwolnienia;
- wydłużenia urlopu wychowawczego;
- zmian zasad odbioru godzin w ramach ruchomego czasu pracy;
- zmniejszenia rocznej diety za czas podróży;
- zmian zasad zatrudnienia w delegaturach, np. urlopu wypoczynkowego i metody obliczania dodatku z tytułu kosztów utrzymania.

79 W rezultacie niektóre zaproponowane zmiany wymienionych powyżej warunków zatrudnienia nie opierały się na analizie potencjalnych lub zaistniałych problemów. Niektóre z nich zostały wprowadzone na etapie rozmów trójstronnych i były uzasadnione głównie oszczędnościami budżetowymi.

Niewystarczające monitorowanie i sprawozdawczość dotyczące wpływu zmian na sytuację pracowników

80 Trybunał odnotował niedociągnięcia w komisyjnym systemie monitorowania w odniesieniu do oceny głównych elementów pakietu reform z 2014 r. i ich wpływu na sytuację pracowników, takich jak wydłużenie tygodnia pracy i zmniejszenie o 5% liczby stanowisk.

81 Aby zapewnić gotowość kadr dla realizacji zadań priorytetowych, konieczne jest posiadanie systemu zawierającego wiarygodne dane dotyczące obciążenia pracą w Komisji. Posiadanie informacji na temat wykorzystanych zasobów kadrowych do realizacji konkretnych zadań (cele) stanowi kluczowy element rozliczalności kierowniczej w ramach składanego corocznie poświadczenia wiarygodności.

82 Pakiet reform z 2014 r. wprowadził minimum 40-godzinny tydzień pracy, a także przepisy dotyczące elastycznej organizacji czasu pracy. Te nowe przepisy wymagają dokładnego monitorowania czasu pracy w celu zagwarantowania efektywnego zarządzania ograniczonymi zasobami kadrowymi.

83 Przejście na 40-godzinny tydzień pracy nie było wystarczające, aby zrekompensować zmniejszenie liczby stanowisk o 5%, gdyż wielu pracowników już pracowało dłużej niż wymagały tego przepisy. W konsekwencji doszło do restrukturyzacji i rozwoju nowych metod pracy w niektórych DG i służbach.

84 Średnia długość tygodnia pracy wzrosła co prawda nieznacznie między 2015 r. a 2017 r. z 42,6 do 42,9 godzin dla Komisji jako całości, lecz długość ta różni się zasadniczo w poszczególnych DG. Najdłuższy tydzień pracy, o jakim poinformowała w swoim raporcie DG (uśredniony dla lat 2015–2017) wyniósł 51,0 godzin, a najkrótszy 40,6.

85 System rejestracji czasu w Komisji nie zapewnia danych wystarczająco kompletnych i wiarygodnych, aby porównać obciążenie pracą w różnych departamentach. Trybunał stwierdził, że 30% wszystkich arkuszy czasu pracy nie zostało zatwierdzonych³⁰. Wiarygodność zatwierdzonych arkuszy nie może być w pełni zagwarantowana: pracownicy czasami wprowadzają standardowe godziny pracy, a nie te faktycznie przepracowane. Ponadto praca zdalna jest zawsze liczona jako pełny

³⁰ Arkusze czasu pracy, w których rejestruje się godziny przepracowane przez danego pracownika, powinny być zatwierdzane w systemie Sysper, kompleksowym narzędziu informatycznym Komisji służącym do zarządzania zasobami ludzkimi.

dzień lub pół dnia, niezależnie od liczby rzeczywiście przepracowanych godzin. Poziom zatwierdzenia tych arkuszy w Komisji (w ujęciu średnim w okresie trzech lat) waha się od 24% do 87%. Ogranicza to możliwość dostrzeżenia przez kierownictwo negatywnych skutków ograniczenia liczby pracowników, w tym w szczególności obszarów zwiększonego obciążenia pracą pracowników.

86 Pomimo tych opisanych powyżej ograniczeń DG HR wykorzystuje dane na temat zarejestrowanego czasu pracy do oceny obciążenia pracą poszczególnych dyrekcji generalnych w ramach realokacji pracowników. Może to osłabiać proces decyzyjny dotyczący liczby pracowników i dalszych decyzji dotyczących ograniczania liczby pracowników.

87 Oprócz rejestrowania czasu pracy Komisja opracowuje i monitoruje szereg strategii w obszarze zasobów kadrowych, w tym dotyczących alokacji pracowników, oceny pracowników, zarządzania talentami i warunków pracy. Nie wykorzystuje jednak dostępnych danych ilościowych ani mierników efektywności zarządzania kapitałem ludzkim do monitorowania stopnia realizacji celów i identyfikowania pojawiających się różnych rodzajów ryzyka w obszarze zarządzania kadrami. Ogranicza to zdolność Komisji do wykrywania negatywnych skutków wprowadzenia pakietu reform z 2014 r. i reagowania na nie (np. wzrost liczby zwolnień chorobowych w danej DG, znaczny wzrost liczby umów krótkoterminowych lub obciążenia pracą bądź słabnąca satysfakcja pracowników).

88 Obowiązki dotyczące sprawozdawczości na temat skutków reform z 2014 r. dotyczą przede wszystkim informowania władzy budżetowej o wdrażaniu rozwiązań ujętych w pakiecie. Pierwsze sprawozdanie w sprawie funkcjonowania tego regulaminu pracowniczego ma zostać opublikowane pod koniec 2020 r., a inne sprawozdania w sprawie wpływu systemu emerytalnego na budżet oraz zmiany siły nabywczej – w 2022 r.

Wnioski i zalecenia

89 Trybunał stwierdził, że pakiet reform warunków zatrudnienia z 2014 r. przyniósł oczekiwane oszczędności i umiarkowane usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi. Niektórych negatywnych konsekwencji dla dyrekcji generalnych i pracowników można było jednak uniknąć lub ograniczyć je na wcześniejszym etapie, gdyby reformy były lepiej przygotowane i monitorowane (pkt [14–88](#)).

90 Trybunał stwierdził, że reformy z 2014 r. zapewniły znaczne oszczędności w budżecie UE – wyższe niż pierwotnie oczekiwano. Ogółem oszczędności w obecnych WRF szacuje się na 4,2 mld euro. Długoterminowe oszczędności budżetowe wynikające z niższych wydatków na emerytury szacuje się na 19,2 mld euro. Główne źródła oszczędności obejmują zmniejszenie liczby stanowisk o 5%, tymczasowe zamrożenie płac i emerytur, podniesienie wieku emerytalnego i zmniejszenie rocznej stopy wzrostu świadczeń emerytalnych, a także ograniczenie możliwości awansu w wyższych grupach zaszeregowania. Są to dodatkowe oszczędności w stosunku do tych wynikających z reformy z 2004 r. Skutki zmian będą w pełni widoczne po upływie prawie 30 lat (pkt [14–20](#)).

91 Pakiet reform z 2014 r. wpłynął na szereg ważnych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi w Komisji, w tym na podział pracowników na grupy funkcyjne i grupy zaszeregowania, równowagę płci, profil wiekowy, liczbę pracowników kontraktowych, obciążenie pracą w dyrekcjach generalnych i służbach oraz atrakcyjność warunków zatrudnienia. W ujęciu ogólnym oddziaływanie reform miało różnicowany charakter (pkt [22-73](#)).

92 Pakiet reform obejmował dwie istotne zmiany struktury kariery zawodowej. W ramach przeglądu regulaminu z 2014 r. utworzono grupę funkcyjną AST/SC dla sekretarzy i pracowników biurowych oraz ograniczono awanse w grupach funkcyjnych AST i AD. Celem tych zmian było przywrócenie równowagi pomiędzy zakresem odpowiedzialności służbowej a poziomami wynagrodzeń, której brak wynika z reformy z 2004 r. Zmiany te już przyczyniły się do uspołnienia wynagrodzeń z zakresami odpowiedzialności i doprowadzą do długoterminowych zmian w podziale pracowników według poziomu wynagrodzenia. Te nowe ograniczenia dotyczące struktury kariery zawodowej prowadzą jednak do wyzwań kadrowych w dyrekcjach generalnych o dużej liczbie wyższych rangą pracowników, zmniejszając one bowiem ich możliwości awansu (pkt [22-30](#)).

93 Reformy z 2014 r. w dużej mierze zharmonizowały istniejące w różnych instytucjach przyjazne rodzinie warunki zatrudnienia. Najważniejsze zmiany prowadzące do lepszej równowagi wśród pracowników pod względem płci, osiągniętej w latach 2013–2018, nie wynikają z przeglądu regulaminu w 2014 r. W grupie funkcyjnej AD brak równowagi w wyższych grupach zaszerogowania ma zmniejszyć się w perspektywie długoterminowej, gdyż do najniższych grup zaszerogowania rekrutowanych jest więcej kobiet, które następnie awansują w ramach systemu. Stanowiska w grupach funkcyjnych AST i AST/SC również zajmują głównie kobiety ze względu na wysoki odsetek kobiet biorących udział w odpowiednich konkursach (pkt [31–37](#)).

94 Ograniczony poziom rekrutacji w następstwie zmniejszenia liczby stanowisk o 5% oraz podniesienie wieku emerytalnego skutkuje coraz wyższym średnim wiekiem kadry pracowniczej. Kolejnym czynnikiem mającym istotny na to wpływ jest coraz wyższy wiek nowych kandydatów (pkt [38–40](#)).

95 W całej Komisji wzrósł odsetek pracowników kontraktowych. Nowe wyzwania i priorytety polityczne zarówno na poziomie poszczególnych dyrekcji generalnych, jak i Komisji, a także występujące w niektórych DG sytuacje kryzysowe, wymagają szybkiej rekrutacji pracowników. Zmianę tę należy rozpatrywać w szerszym kontekście, również jako odzwierciedlenie obciążenia pracą, skutkiem czego w niektórych DG doszło do znacznego wzrostu liczby pracowników (DG HOME i ECHO), w innych zaś – do jej zmniejszenia (DG AGRI i SANTE) (pkt [42–51](#)).

96 W ujęciu ogólnym pakiet reform z 2014 r. miał dla pracowników negatywne konsekwencje. Zaobserwowano znaczne zmniejszenie zadowolenia pracowników i wzrost liczby zwolnień chorobowych, w szczególności wśród osób, które zostały najbardziej dotknięte zmianami w regulaminie i w obciążeniu pracą. Odczucie, że zasady zatrudnienia pogorszyły się, jest najsilniejsze wśród pracowników delegatur. Dla obecnych pracowników warunki zatrudnienia stały się mniej korzystne. Spadło także zainteresowanie pracą na rzecz instytucji UE wśród potencjalnych kandydatów. Zmiany prawdopodobnie pogłębią występujące obecnie trudności w rekrutowaniu pracowników z niektórych państw, które są już i tak niedostatecznie reprezentowane w Komisji (pkt [52-73](#)).

97 Trybunał stwierdził, że zarówno pozytywne rezultaty (oszczędności pod względem kosztów), jak i mniej pozytywne oddziaływania (takie jak zmniejszające się zadowolenie pracowników) odzwierciedlają sposób przygotowania pakietu reform z 2014 r. i monitorowania jego wdrażania. Na etapie przygotowania Komisja skupiła się przede

wszystkim na reformach mających na celu zmniejszenie budżetu przeznaczanego na płace i emerytury oraz wyeliminowanie efektów ubocznych reformy regulaminu z 2004 r. Przeprowadzono ograniczone oceny wpływu tych oszczędności lub innych reform z pakietu dla zarządzania zasobami ludzkimi bądź nie przeprowadzono ich wcale. Dodatkowo komisyjne systemy monitorowania nie umożliwiły zidentyfikowania negatywnych konsekwencji w poprawny lub terminowy sposób (pkt 74-88).

W [załączniku I](#) podsumowano ustalenia Trybunału dotyczące wpływu zmian regulaminu z 2014 r. według następujących kategorii: uzyskane oszczędności oraz usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi i zmiana sytuacji pracowników.

Zalecenie 1 – Opracowanie planu zarządzania kadrami

Aby udoskonalić zarządzanie pod względem obciążenia pracą, Komisja powinna opracować plan zarządzania zasobami kadrowymi, kładąc szczególny nacisk na:

1.1 wskazanie, jakie zadania są realizowane przez jakie kategorie pracowników, tak aby móc lepiej dostosować strategie i praktyki dotyczące zasobów kadrowych do swoich potrzeb instytucjonalnych oraz określić, które profile w największym stopniu przyczyniają się do realizacji jej celów;

1.2 opracowanie planu działania w celu pozyskania i utrzymania osób o różnorodnym doświadczeniu zawodowym i różnych narodowości oraz zadbania o ich rozwój.

Termin realizacji: koniec 2021 r.

Zalecenie 2 – Wzmocnienie ram monitorowania i sprawozdawczości w kwestiach związanych z zasobami kadrowymi

Komisja powinna udoskonalić swoje ramy monitorowania i sprawozdawczości w zakresie kadr na poziomie instytucjonalnym, tak aby móc lepiej reagować na kwestie dotyczące pracowników. Powinna też wykorzystywać dostępne dane ilościowe i wskaźniki w celu identyfikowania ryzyka, które mogłoby zagrozić pracownikom w osiąganiu celów operacyjnych.

Termin realizacji: koniec 2021 r.

Zalecenie 3 – Ocena potrzeb i potencjalnego wpływu zmian przed ewentualnymi dalszymi aktualizacjami regulaminu pracowniczego

Przed przeprowadzeniem ewentualnego kolejnego przeglądu regulaminu pracowniczego Komisja powinna lepiej określić kwestie problematyczne, którymi należy się zająć, a także wskazać cele oraz potencjalne oddziaływanie finansowe i niefinansowe zaproponowanych zmian i towarzyszących im rozwiązań.

Termin realizacji: przed ewentualnym kolejnym przeglądem regulaminu pracowniczego.

























Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę V, której przewodniczy Lazaros S. Lazarou, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 9 lipca 2019 r.

W imieniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner Lehne
Prezes




Załączniki

Załącznik I — Ogólne oddziaływanie wprowadzonych rozwiązań z pakietu reform warunków zatrudnienia z 2014 r.

Rozwiązanie	Generowanie oszczędności w płacach i emeryturach pracowniczych	Udoskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi	Konsekwencje dla pracowników
Duże oszczędności budżetowe			
Zmniejszenie liczby pracowników o 5% i dłuższe godziny pracy			
Zmiana metody wyrównywania płac i emerytur			
Zamrożenie płac i emerytur			
Podniesienie wieku emerytalnego i zmniejszenie rocznej stopy wzrostu świadczeń emerytalnych			
Inne oszczędności budżetowe / warunki zatrudnienia			
Utworzenie kategorii AST/SC			
Ograniczony dostęp do najwyższych grup zaszerogowania AST i AD (pod koniec kariery zawodowej)			
Obniżanie grupy zaszerogowania po 3 niezadowolających ocenach rocznych			
Zmiany dotyczące urlopu wypoczynkowego i dodatku z tytułu kosztów utrzymania w delegaturach			

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Kryteria wykorzystane do ogólnej oceny pozytywnego i negatywnego oddziaływania zmian wprowadzonych w ramach przeglądu regulaminu z 2014 r.

Kolor	Generowanie oszczędności	Udoskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi	Konsekwencje dla pracowników
	Zmiana doprowadziła do znacznych oszczędności (ponad 100 mln euro).	W porównaniu z sytuacją sprzed przeglądu zmiana istotnie przyczyniła się do większej koncentracji na najważniejszych zadaniach, lepszego zarządzania wiedzą i obowiązkami oraz mobilności pracowników między różnymi służbami lub lokalizacjami.	W porównaniu z sytuacją sprzed przeglądu z 2014 r. zmiana zwiększyła stabilność kluczowych warunków zatrudnienia i zadowolenie pracowników w miejscu pracy, poprawiła perspektywy rozwoju kariery, stanowiska pracy oraz zaangażowanie pracowników.
	Zmiana jest neutralna pod względem finansowym lub przynosi stosunkowo niewielkie oszczędności (poniżej 100 mln euro).	W porównaniu z sytuacją sprzed przeglądu zmiana jest neutralna pod względem koncentracji na najważniejszych zadaniach, zarządzania wiedzą i obowiązkami oraz mobilności pracowników między różnymi służbami lub lokalizacjami.	W porównaniu z sytuacją sprzed przeglądu z 2014 r. zmiana jest neutralna pod względem stabilności kluczowych warunków pracy, zadowolenia pracowników w miejscu pracy, perspektyw rozwoju kariery i stanowiska pracy oraz zaangażowania pracowników.
	Zmiana nie dała bezpośrednich oszczędności lub spowodowała dodatkowe koszty.	W porównaniu z sytuacją sprzed przeglądu zmiana wywołała ryzyko lub problemy w zakresie koncentracji na najważniejszych zadaniach, zarządzania wiedzą i obowiązkami oraz mobilności między różnymi służbami lub lokalizacjami.	W porównaniu z sytuacją sprzed przeglądu zmiana wywołała ryzyko lub problemy w zakresie stabilności kluczowych warunków zatrudnienia oraz zmniejszyła zadowolenie pracowników w miejscu pracy, pogorszyła perspektywy rozwoju kariery, stanowiska pracy oraz zaangażowanie pracowników.

Załącznik II — Kategorie pracowników zatrudnionych w Komisji

Zasoby kadrowe Komisji obejmują różne kategorie pracowników. Do każdej kategorii należą różne grupy zaszeregowania, które odzwierciedlają rosnące wymogi zawodowe i edukacyjne oraz zakresy odpowiedzialności zawodowej.

I Pracownicy podlegający przepisom Regulaminu pracowniczego

Urzędnik to osoba, która została powołana w wyniku konkursu na stałe stanowisko w jednej z instytucji. Komisarze nie są urzędnikami.

Do kategorii urzędników należą trzy grupy funkcyjne:

- administratorów (AD) w grupach zaszeregowania od AD5 do AD15;
- asystentów (AST) w grupach zaszeregowania od AST1 do AST11;
- sekretarzy i pracowników biurowych (AST/SC) w grupach zaszeregowania od AST/SC1 do AST/SC6.

II Pracownicy podlegający Warunkom zatrudnienia innych pracowników

Na czas określony pracownicy są zatrudniani:

- na podstawie umów krótkoterminowych (maksymalnie sześć lat) w celu objęcia stałego stanowiska w jednej z instytucji lub w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych;
- na podstawie umów krótkoterminowych lub – rzadziej – umów na czas nieokreślony w celu objęcia tymczasowego stanowiska w instytucji lub agencji;
- w celu wsparcia osoby sprawującej urząd (np. Komisarza) – w tym przypadku czas obowiązywania umowy jest powiązany z kadencją osoby sprawującej urząd.

Grupy funkcyjne pracowników zatrudnionych na czas określony są takie same jak w przypadku urzędników.

Pracownicy kontraktowi nie są powoływani na stałe stanowisko. Dzielą się oni na cztery grupy funkcyjne (od I do IV) w zależności od zadań, jakie realizują: od grupy I w przypadku prac fizycznych po grupę IV w przypadku zadań administracyjnych. Pracownicy z grupy funkcyjnej I lub pracujący w agencji, delegaturze, przedstawicielstwie lub urzędzie (np. OIL, OIB) mogą być zatrudniani na czas

nieokreślony; czas trwania umów innych pracowników nie może przekraczać sześciu lat.

Pracownicy lokalni są zatrudniani w miejscach poza Unią Europejską zgodnie z lokalnymi przepisami i praktykami. Pracownicy ci nie są powoływani na stałe stanowisko.

Załącznik III — Wymogi wstępne dla każdej kategorii pracowników

W poniższej tabeli przedstawiono skrótowo minimalne kwalifikacje i umiejętności językowe wymagane na stanowiska urzędników, pracowników zatrudnionych na czas określony i pracowników kontraktowych oraz orientacyjne zadania każdej grupy funkcyjnej.

Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony	Pracownicy kontraktowi
Kwalifikacje	
AD	Grupa funkcyjna IV
Ukończone studia wyższe w wymiarze co najmniej trzech lat poświadczone dyplomem	
AST i AST/SC	Grupa funkcyjna III i IV
Wykształcenie pomaturalne poświadczone dyplomem lub wykształcenie średnie poświadczone dyplomem i co najmniej 3-letnie doświadczenie zawodowe	
Nie dotyczy	Grupa funkcyjna I
	Ukończony cykl kształcenia obowiązkowego
Wymogi językowe	
Dla wszystkich grup funkcyjnych: dogłębna znajomość jednego z języków UE i zadowalająca znajomość innego języka. W przypadku urzędników awans wymaga znajomości trzeciego języka.	
Orientacyjne zadania	
AD	Grupa funkcyjna IV
Administrator: prawnik, tłumacz, kontroler, ekonomista itd.	Podobne do zadań pracowników AST, ale wykonywane <u>pod nadzorem</u> urzędników lub pracowników zatrudnionych na czas określony
AST	Grupa funkcyjna III
Funkcje wykonawcze lub techniczne w obszarze administracji, finansów, komunikacji, badań naukowych lub opracowywania i wdrażania polityki	Podobne do zadań pracowników AST, ale wykonywane <u>pod nadzorem</u> urzędników lub pracowników zatrudnionych na czas określony
AST/SC	Grupa funkcyjna II

Urzednicy i pracownicy zatrudnieni na czas okreslony	Pracownicy kontraktowi
Zadania biurowe i sekretarskie, administracja biurowa	Podobne do zadan pracownikow AST/SC, ale wykonywane <u>pod nadzorem</u> urzednikow lub pracownikow zatrudnionych na czas okreslony
Nie dotyczy	Grupa funkcyjna I
	Zadania o charakterze fizycznym lub wsparcia administracyjnego (np. kierowca, pracownik logistyki i pracownik budowlany), wykonywane pod nadzorem urzednikow lub pracownikow zatrudnionych na czas okreslony

Załącznik IV — 45 dyrekcji generalnych, służb, urzędów i kolegium Komisji

	Pełna nazwa		Pełna nazwa
AGRI	DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich	HOME	DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych
BUDG	DG ds. Budżetu	HR	DG ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa
CLIMA	DG ds. Działań w dziedzinie Klimatu	IAS	Służba Audytu Wewnętrznego
CNECT	DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii	JRC	Wspólne Centrum Badawcze
Kolegium	Gabinety komisarzy	JUST	DG ds. Sprawiedliwości i Konsumentów
COMM	DG ds. Komunikacji Społecznej	MARE	DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa
COMP	DG ds. Konkurencji	MOVE	DG ds. Mobilności i Transportu
DEVCO	DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju	NEAR	DG ds. Polityki Sąsiedztwa i Negocjacji w sprawie Rozszerzenia
DGT	DG ds. Tłumaczeń Pisemnych	OIB	Urząd Infrastruktury i Logistyki w Brukseli
DIGIT	DG ds. Informatyki	OIL	Urząd Infrastruktury i Logistyki w Luksemburgu
EAC	DG ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury	OLAF	Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych
ECFIN	DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych	OP	Urząd Publikacji
ECHO	DG ds. Prowadzonych przez UE Operacji Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej	PMO	Urząd Administracji i Wyłaczania Należności Indywidualnych
EMPL	DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego	REGIO	DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej
ENER	DG ds. Energii	RTD	DG ds. Badań Naukowych i Innowacji
ENV	DG ds. Środowiska	SANTE	DG ds. Zdrowia i Bezpieczeństwa Żywności
EPSC	Europejski Ośrodek Strategii Politycznej	SCIC	DG ds. Tłumaczeń Ustnych
EPSO	Europejski Urząd Doboru Kadr	SG	Sekretariat Generalny
ESTAT	Eurostat	SJ	Służba Prawna
FISMA	DG ds. Stabilności Finansowej, Usług Finansowych i Unii Rynków Kapitałowych	TAXUD	DG ds. Podatków i Unii Celnej

	Pełna nazwa		Pełna nazwa
FPI	Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej	TF50	Grupa Zadaniowa ds. Przygotowania i Przeprowadzenia Negocjacji ze Zjednoczonym Królestwem na podstawie Art. 50 TUE
GROW	DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP	TRADE	DG ds. Handlu

Glosariusz

Centralna administracja publiczna – w ujęciu ogólnym organ administracyjny lub instytucja pełniące funkcje centralne na szczeblu krajowym i podlegające departamentom rządowym (zwykle ministerstwom) odpowiedzialnym za kształtowanie polityki. Organy pomocnicze centralnej administracji publicznej obejmują oddziały regionalne i lokalne oraz agencje.

Plan zatrudnienia – wykaz stanowisk stałych i na czas określony w każdej instytucji, urzędzie lub agencji. Jest on załączanych do ich budżetów.

Posiedzenia trójstronne – posiedzenia trójstronne między Parlamentem Europejskim, Radą a Komisją, podczas których odbywają się negocjacje dotyczące wniosków ustawodawczych. Nieformalne porozumienia osiągnięte w tym kontekście muszą być następnie formalnie zatwierdzone przez Parlament i Radę.

Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej i Warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej – przepisy ustanawiające prawa i obowiązki urzędników i innych pracowników UE, w tym w sprawie struktury kariery od rekrutacji po przejście na emeryturę, warunków zatrudnienia, wynagrodzenia, dodatków i świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Roczna stopa wzrostu świadczeń emerytalnych – jest to odsetek wzrostu świadczeń emerytalnych pracownika podczas pracy (2%, 1,9% lub 1,8% rocznie). Na przykład roczna stopa wzrostu wynosząca 2% oznacza, że w każdym roku służby pracownik uzyskuje 2% uprawnień emerytalnych.

Spójność w ewolucji wynagrodzeń w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym i administracji UE – zasada zgodnie z którą poziom płac urzędników i pracowników UE powinny być wyrównywane w taki sposób, aby odzwierciedlać zmiany w sile nabywczej urzędników krajowych. W związku z tym jeśli siła nabywcza urzędników krajowych zwiększa się o 1%, podobny wzrost siły nabywczej należy zapewnić pracownikom UE. Dostosowywanie zmian w sile nabywczej nie oznacza zagwarantowania pracownikom UE takiej samej siły nabywczej, jaką posiadają urzędnicy krajowi.

Wieloletnie ramy finansowe (WRF) – siedmioletni plan wydatkowania odzwierciedlający priorytety UE w kategoriach finansowych. Okres obowiązywania obecnych WRF rozpoczął się w 2014 r. i zakończy w 2020 r.

**ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE EUROPEJSKIEGO
TRYBUNAŁU OBRACHUNKOWEGO**

**„WDRAŻANIE PAKIETU REFORM DOTYCZĄCYCH PERSONELU Z 2014 R. W
KOMISJI: DUŻE OSZCZĘDNOŚCI, ALE NIEPOZBAWIONE KONSEKWENCJI DLA
PRACOWNIKÓW”**

UWAGI

32. Komisja przywiązywała dużą wagę do kwestii równowagi płci przy rozpatrywaniu wkładu, jaki miała zapewnić reforma. Nie zostało to jednak formalnie udokumentowane.

33. Komisja potwierdza, że docelowy odsetek kobiet na stanowiskach kierowniczych, określony na poziomie 40 %, zostanie osiągnięty przed końcem kadencji Komisji.

45. Komisja pragnie podkreślić, że wzrost w przypadku JRC wynika przede wszystkim z decyzji z 2014 r. dotyczącej zmiany statusu „beneficjentów grantów” na „pracowników kontraktowych”. Obserwuje się wzrost liczby pracowników kontraktowych równoważnych administratorom (AD), natomiast liczba pracowników kontraktowych równoważnych AST utrzymywała się na stałym poziomie w rozpatrywanym okresie.

46. Komisja podkreśla, że w rewizji regulaminu pracowniczego uwzględniono skutki długoterminowe. W związku z tym:

– maksymalny czas obowiązywania umowy z pracownikami kontraktowymi wydłużono z 3 do 6 lat;

– pracownikom kontraktowym zapewniono możliwość udziału w konkursach wewnętrznych, aby mogli zostać urzędnikami.

56. Komisja podjęła wszelkie niezbędne działania, aby osiągnąć odpowiedni poziom zarządzania absencją. W tym celu opracowano wskaźniki, narzędzia informatyczne, system ostrzegania i związane z nimi zasady sprawozdawczości. Utworzono nowy dział ds. kontroli medycznej, uwzględniając w jego strategii kontrolnej narzędzia, informacje i wymianę wiedzy.

58. Komisja pragnie zwrócić uwagę, że nadal wiele osób wyraża zainteresowanie oddelegowaniem do delegatur, co potwierdza, zasadniczo, atrakcyjność pracy w delegaturach.

61. Komisja pragnie zwrócić uwagę, że zgodnie z regulaminem pracowniczym pracownicy kontraktowi w GFIV wykonują swoje zadania pod nadzorem urzędników lub pracowników zatrudnionych na czas określony. Ponadto minimalne wymogi rekrutacyjne w przypadku młodszych administratorów obejmują pomyślnie przejście konkursu, co nie dotyczy pracowników kontraktowych.

62. Komisja pragnie zwrócić uwagę, że obowiązujące zasady awansów, a także konkursy wewnętrzne umożliwiają pracownikom osiągnięciem dobrych wyników skorzystanie z szybkiej ścieżki kariery zawodowej.

70. Komisja przyjmuje do wiadomości analizę przeprowadzoną przez ETO. Komisja pragnie wyjaśnić, że metodyka przedstawiona w jej sprawozdaniu w sprawie równowagi geograficznej jest inna i bardziej skoncentrowana na grupie funkcyjnej AD oraz grupach zaszeregowania, w których może odbywać się rekrutacja (głównie w grupach zaszeregowania AD 5–8). W związku z tym wniosek dotyczący niedostatecznej reprezentacji może różnić się od wniosków przedstawionych przez ETO.

73. Komisja uważa, że ocena jej atrakcyjności w różnych państwach członkowskich zależy od wielu czynników, takich jak np. względy ekonomiczne, warunki lokalne itp.

78. Ze względu na dynamiczny charakter procesu decyzyjnego Komisja nie była w stanie systematycznie przeprowadzać analiz skutków w odniesieniu do wszelkich nowych środków, jakie proponowano w trakcie negocjacji.

79. Ponieważ harmonogram procesu decyzyjnego był poza kontrolą Komisji, nie było możliwe formalne przeanalizowanie potencjalnego wpływu wszystkich środków.

Przy przyjmowaniu przepisów wykonawczych Komisja wzięła pod uwagę skutki zmian warunków zatrudnienia.

85. Komisja pragnie wyjaśnić, że celem systemu raportowania czasu pracy jest monitorowanie czasu pracy zgodnie z obowiązującymi przepisami. Kwestię przydziału zasobów rozwiązuje się z wykorzystaniem dodatkowych informacji (np. przeglądu stanowisk) i w oparciu o priorytety polityczne.

87. Komisja pragnie podkreślić, że poziom zadowolenia pracowników, zmierzony w ankiecie pracowniczej, wzrósł w 2018 r. w porównaniu z 2016 r.

Ponadto, aby pomóc złagodzić negatywne skutki reformy dla personelu, opracowano i wdrożono następujące strategie i działania:

– strategia zarządzania talentami;

– strategia uczenia się i rozwoju;

– strategia „sprawni w pracy” (ang. *fit at work*), obejmująca:

– narzędzie monitorowania stanu zdrowia, analizujące i rejestrujące informacje na temat absencji i ich przyczyn w latach 2010–2015;

– wszystkie środki wprowadzone w celu zapewnienia należytego zarządzania absencją;

– nowy dział ds. kontroli medycznej.

WNIOSKI I ZALECENIA

89. Komisja wdrożyła wewnętrzne strategie mające na celu złagodzenie niektórych skutków reformy.

Ponieważ harmonogram procesu decyzyjnego w toku negocjacji był poza kontrolą Komisji, nie było możliwe formalne przeanalizowanie potencjalnego wpływu wszystkich środków.

97. Zob. odpowiedzi Komisji na pkt 79 i 87.

Zalecenie 1 – opracowanie planu zarządzania siłą roboczą

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja pragnie jednak zwrócić uwagę, że plan działania mający na celu wdrożenie zalecenia będzie w sposób oczywisty uzależniony od szeregu aspektów, które są poza jej kontrolą.

Jednym z takich ważnych aspektów jest kształtowanie się zadań realizowanych przez Komisję w zależności od priorytetów politycznych.

Zalecenie 2 – wzmocnienie ram monitorowania i sprawozdawczości w kwestiach związanych z zasobami ludzkimi

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 3 – ocena potrzeb i potencjalnego oddziaływania przed ewentualną dalszą rewizją regulaminu pracowniczego

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału prezentują wyniki kontroli dotyczących obszarów polityki i programów unijnych bądź kwestii związanych z zarządzaniem w wybranych obszarach budżetowych. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Omawiana w niniejszym dokumencie kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę V, zajmującą się obszarami finansowania Unii i administracji, której przewodniczy członek Trybunału Lazaros S. Lazarou. Kontrolą kierował Pietro Russo, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Chiara Cipriani, szefowa gabinetu i Benjamin Jakob, attaché; Bertrand Albugues, kierownik; Daria Bochnar, koordynator zadania, a także kontrolerzy Marion Kilhoffer i Tomasz Plebanowicz. Thomas Everett zapewnił wsparcie językowe.



Od lewej: Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Tomasz Plebanowicz, Marion Kilhoffer, Bertrand Albugues, Daria Bochnar.

Harmonogram

Wydarzenie	Data
Zatwierdzenie ramowego programu kontroli (APM) / rozpoczęcie kontroli	24.4.2018
Oficjalne przesłanie wstępnej wersji sprawozdania Komisji (lub innej jednostce kontrolowanej)	23.5.2019
Przyjęcie ostatecznej wersji sprawozdania po postępowaniu kontradyktoryjnym	9.7.2019
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	24.7.2019

© Unia Europejska, 2019.

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawem autorskim Unii Europejskiej należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

PL	PDF	ISBN 978-92-847-3474-0	doi:10.2865/01325	QJ-AB-19-011-PL-N
PL	HTML	ISBN 978-92-847-3438-2	doi:10.2865/69943	QJ-AB-19-011-PL-Q

WInformacje na temat sprawozdania:

Regulamin pracowniczy to przepisy dotyczące zatrudniania urzędników i innych pracowników w instytucjach, organach i agencjach Unii. W 2004 r. zostały one poddane pierwszej gruntownej reformie, a w 2014 r. zmieniono je ponownie w celu ograniczenia wydatków na personel i wprowadzenia dalszych usprawnień w służbie cywilnej UE. Trybunał przeanalizował oddziaływanie reform z 2014 r. w Komisji i stwierdził, że doprowadziły one do znacznych długoterminowych oszczędności.

Rzeczywisty wpływ reform na poprawę zarządzania zasobami ludzkimi jest jednak dość ograniczony, chociaż dzięki nim struktura zatrudnienia w Komisji jest obecnie bardziej zróżnicowana i elastyczna. Trybunał ocenia też, że reformy z 2014 r. zmniejszyły atrakcyjność Komisji jako pracodawcy. Aby możliwe było stawienie czoła przyszłym wyzwaniom, monitorowanie sytuacji kadr w Komisji powinno być w większym stopniu nastawione na pojawiające się zagrożenia.

Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE).



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12 rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Formularz kontaktowy: eca.europa.eu/pl/Pages/ContactForm.aspx

Strona internetowa: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors