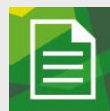


Posebno poročilo

Izvajanje svežnja kadrovskih reform iz leta 2014 na Komisiji: veliki prihranki, vendar ne brez posledic za uslužbence



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

	Odstavek
Kratice	
Povzetek	I–IX
Uvod	01–09
Obseg revizije in revizijski pristop	10–12
Opažanja	13–88
Sveženj iz leta 2014 prinaša bistvene prihranke za proračun EU	13–20
Proračunski prihranki presegajo zneske, dogovorjene v okviru pogajanj o večletnem finančnem okviru	14–17
Še večji dolgoročni proračunski prihranki	18–20
Reforma je imela raznolike učinke na človeške vire	21–73
Bistvene spremembe karijerne strukture	22–30
Prispevek k družini prijaznim delovnim ureditvam in uravnoteženi zastopanosti spolov	31–37
Starajoča se delovna sila	38–41
Več uslužbencev s pogodbami o zaposlitvi za določen čas	42–46
Nove metode dela za ublažitev zmanjšanja števila uslužbencev v nekaterih generalnih direktoratih	47–51
Nekatere negativne posledice za uslužbence	52–73
Boljša priprava svežnja iz leta 2014 bi lahko pripomogla k zmanjšanju njegovih negativnih posledic	74–88
Nefinančnim vidikom namenjeno malo pozornosti	75–79
Nezadostno spremljanje posledic za človeške vire in poročanje o njih	80–88
Zaključki in priporočila	89–97
Priloge	
Priloga I – Splošni učinek ukrepov, uvedenih s svežnjem kadrovske reforme iz leta 2014	

Merila, uporabljena pri splošni oceni pozitivnega in negativnega učinka ukrepov, uvedenih s spremembo kadrovskih predpisov iz leta 2014

Priloga II – Kategorije uslužbencev, zaposlenih na Komisiji

Priloga III – Pogoji za zaposlitev za vsako od kategorij uslužbencev

Priloga IV – Komisija: 45 generalnih direktoratskih služb, uradov in kolegijskih

Glosar

Odgovori Komisije

Revizijska ekipa

Časovnica

Kratice

Kratika	Pomen
AD	funkcionalna skupina upravni uslužbenci
AST	funkcionalna skupina strokovno-tehnični uslužbenci
AST/SC	funkcionalna skupina tajniki in referenti
BDP	bruto domači proizvod
CPI	indeks cen življenjskih potrebščin
EK	Evropska komisija
EPSO	Evropski urad za izbor osebja
EU	Evropska unija
EUROSTAT	Generalni direktorat Eurostat – Evropska statistika
GD	generalni direktorat
GF	funkcionalna skupina pogodbeni uslužbenci
GSI	globalni posebni kazalnik
HICP	harmonizirani indeks cen življenjskih potrebščin
HR	človeški viri
SBLI	skupni belgijsko-luksemburški indeks

Povzetek

I Evropska unija zaposluje približno 60 000 uslužbencev na podlagi različnih vrst pogodb (za nedoločen in določen čas) v EU in tretjih državah. Pogoji za njihovo zaposlitev so določeni v Kadrovskih predpisih za uradnike in Pogojih za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: kadrovski predpisi). Približno polovico uslužbencev EU zaposluje Komisija, ki je odgovorna za predlaganje reform kadrovskih predpisov. Stroški za plače uslužbencev Komisije znašajo 3,2 milijarde EUR letno ali približno 2 % skupnega proračuna EU.

II EU je v okviru proračunskih pogajanj za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 sprejela sveženj ukrepov za zmanjšanje odhodkov za zaposlene in izboljšanje upravljanja človeških virov. Sveženj kadrovskih reform iz leta 2014 je vključeval 5-odstotno zmanjšanje števila delovnih mest, začasno zamrznitev plač in pokojnin ter spremembo kadrovskih predpisov.

III Sodišče je pri tej reviziji preučilo, kako se je Komisija spopadla z izzivom doseganja dvojnega cilja – proračunskih prihrankov in izboljšanja razmer na področju človeških virov. Odločilo se je, da bo to revizijo opravilo zdaj, da bi Komisiji in proračunskemu organu zagotovilo oceno svežnja reform iz leta 2014, ki bi lahko koristno prispevala k prihodnjim razpravam o razvoju kadrovskih predpisov. Zanimanje za kvalitativne rezultate svežnja reform so izrazili tudi deležniki Sodišča.

IV Namen revizije je bil oceniti uspešnost reform iz leta 2014 s poudarkom na Komisiji. Sodišče je preučilo, ali:

- so sprejeti ukrepi omogočili proračunske prihranke, pričakovane na ravni EU,
- so se s sprejetimi ukrepi izboljšale razmere na Komisiji na področju človeških virov,
- so bili sprejeti ukrepi v splošnem ustrezno pripravljene in ali se je njihovo izvajanje na Komisiji ustrezno spremljalo.

V Sodišče je ugotovilo, da so ukrepi za zmanjšanje stroškov ustvarili bistvene prihranke za proračun EU. Skupaj bodo prihranki v okviru večletnega proračunskega okvira za obdobje 2014–2020 verjetno dosegli 4,2 milijarde EUR, kar je več, kot je bilo prvotno dogovorjeno. Poleg tega Komisija pričakuje, da se bodo zaradi dolgoročnih prihrankov, ki so posledica sprememb upokojitvene starosti, karijerne strukture in pokojnin, upravni odhodki EU v obdobju 2014–2064 zmanjšali za 19,2 milijarde EUR.

VI Vendar pa je bil učinek svežnja reform iz leta 2014 na upravljanje človeških virov mešan. Spremembe karijerne strukture so pripomogle k boljši usklajenosti med stopnjami plač in odgovornosti ter popravile stranske učinke reforme kadrovskih predpisov iz leta 2004. Zvišanje upokojitvene starosti in zmanjšanje zaposlovanja prispevata k staranju delovne sile. Komisija se pri obvladovanju večje delovne obremenitve in manj zaposlitvenih priložnosti v večji meri opira na pogodbene uslužbence, čeprav se učinek teh dejavnikov med oddelki Komisije zelo razlikuje. Poleg tega so manj ugodni pogoji za zaposlitev zmanjšali privlačnost dela za EU v času, ko si ta prizadeva pritegniti zadostno število uslužbencev iz številnih držav članic.

VII Sodišče je poleg tega ugotovilo, da je Komisija verjetne posledice varčevalnih in nefinančnih ukrepov svežnja reform na upravljanje človeških virov ocenila le v omejenem obsegu. Ureditve spremljanja Komisiji niso omogočile, da bi te negativne posledice v celoti ali pravočasno opredelila.

VIII Sodišče na splošno ugotavlja, da je bil sveženj kadrovskih reform iz leta 2014 uspešen pri doseganju zelenih prihrankov stroškov ter nekaterih izboljšav na področju upravljanja človeških virov. Vendar bi bilo nekatere negativne posledice za generalne direktorate in uslužbence mogoče preprečiti ali prej ublažiti, če bi bile reforme bolje pripravljene in bi se bolj spremljale.

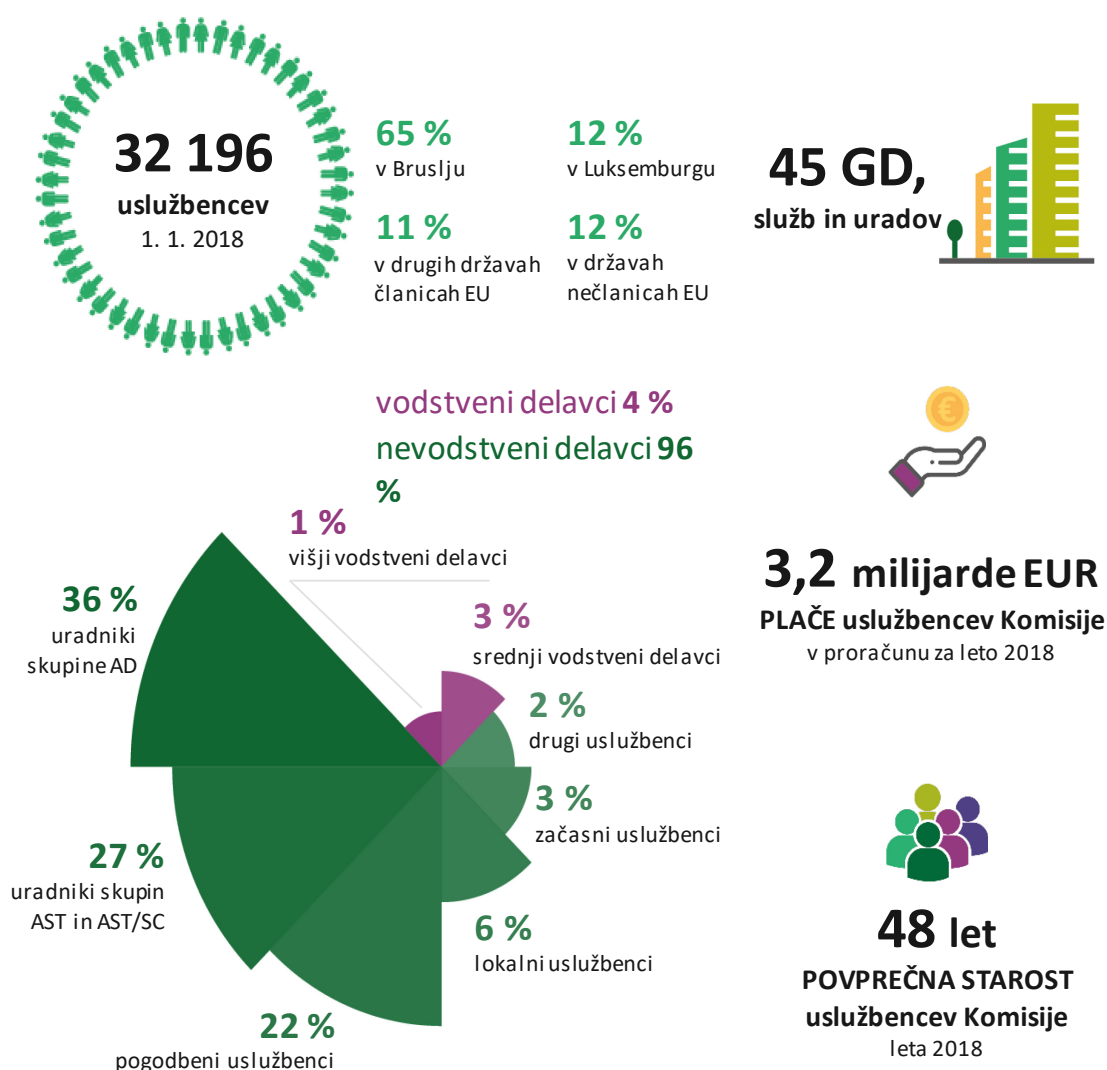
IX Komisija bo morala posodobiti svoje ureditve za upravljanje delovne obremenitve, spremljanje človeških virov in poročanje ter opraviti predhodno oceno morebitnega novega svežnja ukrepov za kadrovsko reformo. Sodišče priporoča Komisiji, naj:

- pripravi načrt za upravljanje delovne sile,
- okrepi svoj okvir za spremljanje vprašanj v zvezi s človeškimi viri in poročanje o njih,
- pred vsako nadaljnjo spremembo kadrovskih predpisov izvede oceno potreb in potencialnih učinkov.

Uvod

01 Institucije in agencije EU zaposlujejo približno 60 000 uradnikov in drugih uslužbencev v Evropski uniji in tretjih državah. Mednje spada tudi približno 32 000 uslužbencev Evropske komisije. Na *sliki 1* so prikazana ključna dejstva in podatki o uslužbencih Komisije leta 2018¹.

Slika 1 – Pregled uslužbencev Evropske komisije, 2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil GD za človeške vire in varnost, ključni podatki o človeških virih za leto 2018

¹ Več podrobnosti o 45 generalnih direktoratih in službah je v Prilogi IV.

02 V proračunu za leto 2018 so odobritve za človeške vire za Komisijo znašale 3,2 milijarde EUR² od 5,5 milijarde EUR, kolikor so znašale za vse uslužbence EU.

03 Uslužbenci EU so zaposleni in razvrščeni v kategorije glede na vrsto zaposlitve: uradniki, ki so zaposleni za nedoločen čas, ter začasni in pogodbeni uslužbenci³. V delegacijah EU v tretjih državah so zaposleni tudi lokalni uslužbenci. Uslužbenci za nedoločen čas in uslužbenci za določen čas spadajo v eno od treh funkcionalnih skupin: upravni uslužbenci (AD), strokovno-tehnični uslužbenci (AST) ter tajniki in referenti (AST/SC). Za skupine veljajo različni razponi plačnih razredov: AD5 do AD16, AST1 do AST11 in AST/SC1 do AST/SC6.

04 Temeljne pravice, dolžnosti in odgovornosti delodajalca in zaposlenega so opredeljene v Kadrovskih predpisih za uradnike in Pogojih za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (skupaj imenovanih: kadrovski predpisi). Ti besedili sta bili prvič sprejeti leta 1962. Do začetka 21. stoletja so se kadrovski predpisi kljub spremembam strukture Komisije in spremembam pogojev za zaposlitev v drugih mednarodnih organizacijah in javni upravi številnih držav članic razmeroma malo spreminjali. Vendar je Komisija leta 2003 ob upoštevanju širitve EU leta 2004 predlagala več daljnosežnih in obširnih sprememb (reforma iz leta 2004).

05 Naslednja sprememba kadrovskih predpisov je začela veljati leta 2014. Pričakovalo se je, da bo to mejnik na poti k učinkovitejši upravi, ki temelji na proračunskih prihrankih in izboljšanju vidikov upravljanja človeških virov v institucijah EU⁴. Cilj spremembe je bil „optimiziranje upravljanja človeških virov v evropski javni upravi, za katero so značilne njena odličnost, usposobljenost, neodvisnost, lojalnost, nepristranskost in stabilnost, pa tudi kulturna in jezikovna raznolikost ter privlačni pogoji zaposlovanja“⁵.

² Ta znesek vključuje stroške plač uslužbencev Komisije.

³ Za podrobnosti glej Prilogo III – Kategorije uslužbencev, zaposlenih na Komisiji.

⁴ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Proračun za strategijo Evropa 2020, 29.6.2011, COM(2011) 500 final.

⁵ Uredba (EU, Euratom) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije, uvodna izjava 7.

06 Sprememba kadrovskih predpisov leta 2014 je potekala v okviru proračunskih pogajanj za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020. Prvotni predlog Komisije⁶ je vključeval zavezo za zmanjšanje števila uslužbencev, ki je bila pozneje vključena v medinstitucionalni sporazum, ki spremlja predlog za večletni finančni okvir (5-odstotno zmanjšanje števila delovnih mest)⁷. Med pogajanja je Svet predlagal dodatne ukrepe, vključno z dvoletno zamrznitvijo plač in pokojnin. V tem poročilu se zmanjšanje števila uslužbencev, zamrznitev plač in pokojnin ter spremembe kadrovskih predpisov iz leta 2014 imenujejo „sveženj kadrovskih reform iz leta 2014“.

07 Iz spodnje časovnice (glej [slika 2](#)) je razvidno, kako so proračunska pogajanja in drugi zunanji dogodki vplivali na proces spremembe leta 2014.

⁶ Predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Kadrovskih predpisov za uradnike in pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije, COM(2011) 890 final, Bruselj, 13.12.2011, str. 2.

⁷ Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju (UL C 373, 20.12.2013, str. 1).

Slika 2 – Dogodki, ki so vplivali na spremembo kadrovskih predpisov leta 2014



Vir: Evropsko računsko sodišče

08 V času razprav o predlagani spremembi kadrovskih predpisov so bile javne finance držav članic pod pritiskom zaradi svetovne gospodarske in finančne krize⁸. Več držav članic je napovedalo ukrepe za zmanjšanje stroškov svojih javnih uprav. Ti so se večinoma nanašali na zamrznitve plač in zaposlovanja, podaljšanje delovnega časa, zvišanje upokojitvene starosti in zmanjšanje števila zaposlenih.

09 Po tristranskih pogajanjih med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo je bil sprejet dogovor o spremembah kadrovskih predpisov, ki so bile osredotočene na dva cilja: proračunske prihranke pri upravnih odhodkih in izboljšanje upravljanja človeških virov (glej *slika 3*).

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

Slika 3 – Sveženj kadrovskih reform iz leta 2014 je vključeval ukrepe za varčevanje in izboljšanje upravljanja človeških virov



Vir: Evropsko računsko sodišče

Obseg revizije in revizijski pristop

10 Sodišče je preučilo:

- (a) ali so bili s sprejetimi ukrepi doseženi proračunski prihranki, pričakovani na ravni EU;
- (b) ali so se s sprejetimi ukrepi izboljšale razmere na Komisiji na področju človeških virov;
- (c) ali so bili sprejeti ukrepi pripravljene na trdni podlagi in ali se je njihovo izvajanje na Komisiji spremljalo.

11 Sodišče je zajelo kratkoročne (do leta 2020) in dolgoročne (do leta 2064) rezultate svežnja iz leta 2014, skupaj z nekaterimi učinki reforme iz leta 2004, kadar so bili relevantni. Osredotočilo se je na razmere na področju človeških virov na Komisiji, ki predstavlja največji delež proračuna za osebne prejemke uslužbencev (58 %) in razpoložljivih delovnih mest (53 %) institucij EU. Sodišče meni, da je narava uvedenih sprememb podobna kot pri drugih institucijah EU. Revizija ni zajemala finančnih posledic ukrepov, kot je eksternalizacija nekaterih upravnih dejavnosti, s katero je Komisija želela nadomestiti zmanjšanje števila uslužbencev. Sodišče prav tako ni ocenilo, kako je Komisija izvajala strategije na področju človeških virov v zvezi z znanji in spretnostmi ter kompetencami svojih uslužbencev.

12 Revizijsko delo Sodišča je zajemalo:

- (a) pregled poročil Komisije, pripravljenih v skladu z obveznostmi iz kadrovskih predpisov v zvezi s finančnim in operativnim poročanjem o področju človeških virov. Ta so zajemala letna poročila o dejavnostih in načrte upravljanja, poročilo o enakovrednosti kariernih struktur⁹, poročila Eurostata o vzdržnosti pokojninskega sistema iz leta 2011 in leta 2016 ter poročilo o geografski uravnoveženosti v institucijah EU¹⁰;

⁹ COM(2011) 171 final – Poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu – enakovrednost stare in nove karijerne strukture.

¹⁰ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s členom 27 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in členom 12 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (geografska uravnoveženost), COM(2018) 377 final.

- (b) analizo statističnih podatkov o človeških virih, proračunskih dokumentov in anket med uslužbenci za obdobje 2012–2018;
- (c) intervjuje z uradniki:
 - (i) petih operativnih generalnih direktoratsv Komisije (SANTE, FISMA, DEVCO, DGT in HOME) z največjimi absolutnimi spremembami števila dejansko zapolnjenih delovnih mest v načrtu delovnih mest v obdobju 2012–2017,
 - (ii) GD JRC, generalnega direktorata z največjo geografsko porazdelitvijo uslužbencev, ki deluje na več lokacijah,
 - (iii) GD HR, GD BUDG in Eurostata,
 - (iv) sindikatov uslužbencev;
- (d) analizo poročil zunanjih strokovnjakov, akademikov in OECD v zvezi s spremembami delovne sile in pogojev za zaposlitev v Evropi.

Opažanja

Sveženj iz leta 2014 prinaša bistvene prihranke za proračun EU

13 Sodišče je preučilo, kako je bil sveženj reform iz leta 2014 upoštevan pri določanju zgornjih meja za upravne odhodke v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 in ali so ukrepi prinesli pričakovane prihranke.

Proračunski prihranki presegajo zneske, dogovorjene v okviru pogajanj o večletnem finančnem okviru

14 V predlogu spremembe kadrovskih predpisov iz leta 2011 je Komisija ocenila, da se bodo s spremembami kadrovskih predpisov in 5-odstotnim zmanjšanjem skupnega števila uslužbencev dosegli proračunski prihranki v višini približno 1 milijardo EUR. Na podlagi predloga Komisije je bilo leta 2013 oblikovano pravno zavezujoče 5-odstotno zmanjšanje skupnega števila delovnih mest¹¹. Svet je nato predlagal dvoletno zamrznitev plač in pokojnin za leti 2013 in 2014, s katero bi se doseglo dodatnih 1,5 milijarde EUR proračunskih prihrankov. Skupni prihranki v višini 2,5 milijarde EUR so bili tako odšteti od prvotnega predloga Komisije za večletni finančni okvir 2014–2020, s čimer se je znižala splošna zgornja meja za stroške za uslužbence za to obdobje.

15 Poleg znižanja zgornje meje večletnega finančnega okvira so zakonodajni organi sprejeli dogovor, da bodo omejili dostop do razredov skupine AD ob koncu poklicne poti, da bi omogočili dodatne prihranke v višini 0,2 milijarde EUR. Posledično je sprememba kadrovskih predpisov iz leta 2014 po ocenah pomenila prihranke pri plačah in pokojninah za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 v višini približno 2,7 milijarde EUR ali 6 % upravnega proračuna za plače in pokojnine, ki znaša 45,6 milijarde EUR.

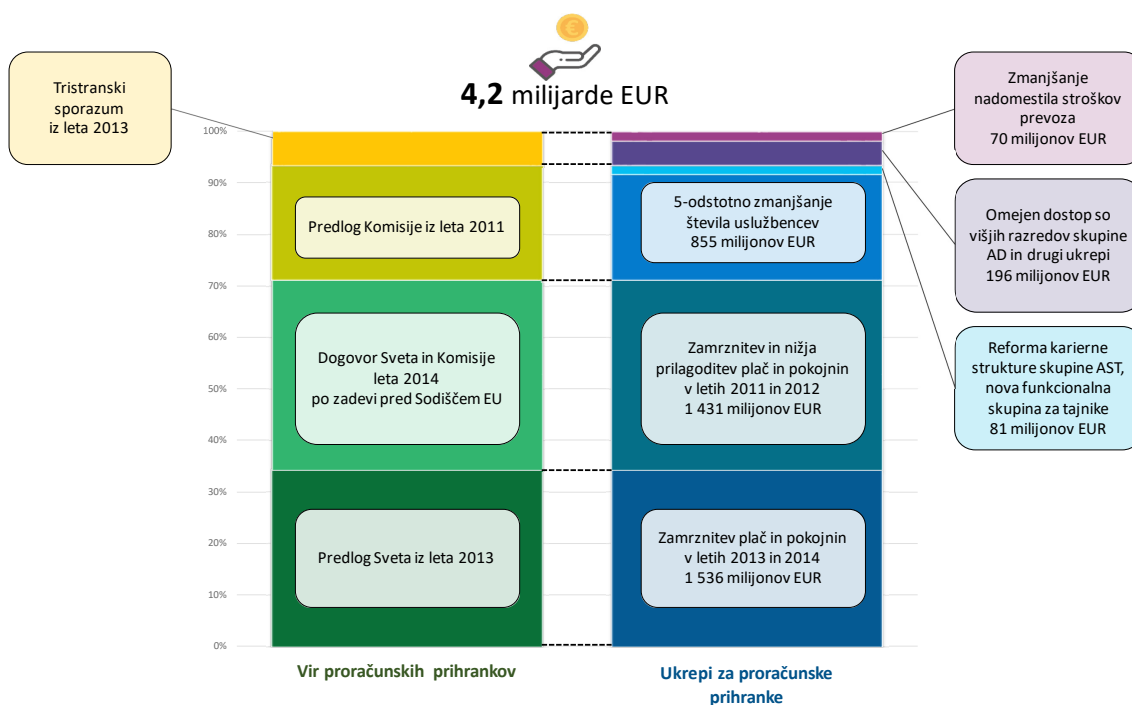
16 Proračunska pogajanja za upravne odhodke so bila osredotočena na kratko- in srednjeročne prihranke vse do konca večletnega finančnega okvira. Poleg prihrankov, povezanih s svežnjem reform iz leta 2014, je nadaljnje prihranke v ocenjeni višini 1,4 milijarde EUR omogočilo tudi neizvajanje metode za prilagoditev plač in pokojnin v

¹¹ Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju (UL C 373, 20.12.2013, str. 1).

skladu z enakovrednimi prilagoditvami v skupini referenčnih držav članic v letih 2011¹² in 2012¹³.

17 Skupaj naj bi neposredne proračunske posledice prihrankov pri plačah in pokojninah v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 verjetno znašale približno 4,2 milijarde EUR, kar je več, kot je bilo načrtovano. Zamrznitve (v letih 2011, 2013 in 2014) ter manjša prilagoditev (leta 2012) plač in pokojnin predstavljajo največji del prihrankov. Na *sliki 4* so prikazani vsi proračunski prihranki glede na vir in vrsto ukrepa.

Slika 4 – Ukrepi v zvezi s plačami in pokojninami so omogočili največje prihranke v večletnem finančnem okviru 2014–2020



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov GD BUDG in GD HR, v cenah iz leta 2011

¹² Sodba Sodišča Evropske unije z dne 19. novembra 2013 v zadevi C-63/12, Evropska komisija proti Svetu Evropske unije. Svet je zavrnil sprejetje predlaganega povišanja plač in pokojnin uslužbencev EU glede na to, da je takratna gospodarska kriza pomenila resno in nenadno poslabšanje gospodarskih in socialnih razmer v Uniji, kar je upravičilo začasno zaustavitev izvajanja metode za prilagoditev. Sodišče je ugotovilo, da je utemeljitev Sveta zadoščala za podporo odločitvi, da se predlagana posodobitev ne sprejme.

¹³ Po sodbi v zadevi 63/12 je Komisija decembra 2013 dala nov predlog o povišanju za 0,9 % leta 2011 in za 0,9 % leta 2012. Tristranska pogajanja so privedla do sprejetja uredb št. 422/2014 in 423/2014, s katerima so se plače in pokojnine za leti 2011 in 2012 prilagodile za 0 % oziroma 0,8 %.

Še večji dolgoročni proračunski prihranki

18 Pomemben delež dolgoročnih prihrankov pri upravnih odhodkih bo dosežen z manjšo porabo za pokojnine. S svežnjem reform iz leta 2014 so bili uvedeni številni ukrepi, ki bodo neposredno in posredno zmanjšali dolgoročno porabo za pokojnine v naslednjih 30 do 50 letih (za podrobnosti glej [tabela 1](#)).

Tabela 1 – Neposredni in posredni ukrepi svežnja kadrovskih reform iz leta 2014 za zmanjšanje dolgoročnih odhodkov za pokojnine

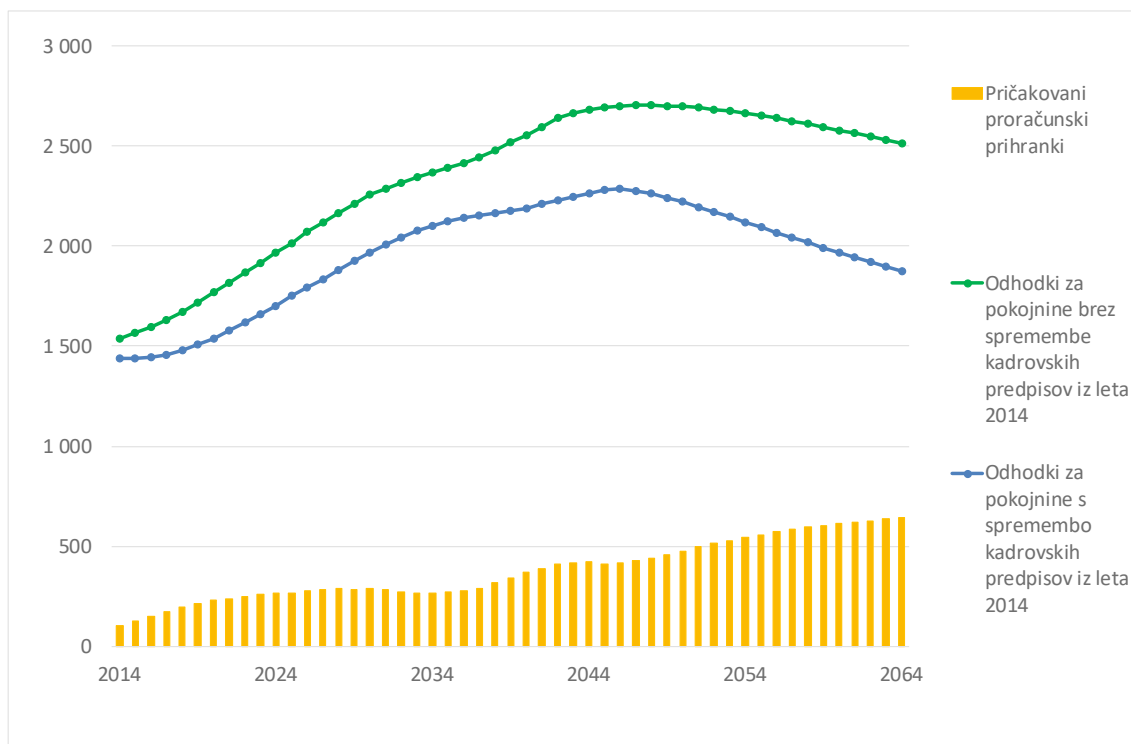
Ukrepi z neposrednim učinkom	Glavni ukrepi s posrednim učinkom
<ul style="list-style-type: none"> - Zvišanje upokojitvene starosti s 63 na 66 let s prehodnimi ukrepi za uslužbenke, zaposlene pred letom 2014 - Letna odmerna stopnja v višini 1,8 % za uslužbenke, zaposlene po 1. januarju 2014, 1,9 % za uslužbenke, zaposlene med 1. majem 2004 in 31. decembrom 2013, ter 2 % za uslužbenke, zaposlene pred 1. majem 2004 	<ul style="list-style-type: none"> - Zamrznitev plač in pokojnin v letih 2013 in 2014 - 5-odstotno zmanjšanje števila delovnih mest v načrtu delovnih mest - Oblikovanje nove funkcionalne skupine SC/AST in spremembe karijerne strukture skupin AST in AD z omejenim dostopom do najvišjih razredov (AST10 in AST11, AD13 in AD14).

Vir: Evropsko računsko sodišče

19 Prihranki iz pokojnin bodo večji po letu 2020. V naslednjih 50 letih bodo do leta 2064 po ocenah znašali 19,2 milijarde EUR, poleg prihrankov v višini 24,8 milijarde EUR v obdobju 2004–2059, ki bodo posledica reforme iz leta 2004¹⁴. Poraba za pokojnine se zdaj še vedno povečuje, vendar se uslužbenci, ki se upokojijo, nadomeščajo z uslužbenci, zaposlenimi pod manj ugodnimi pogoji, uvedenimi z zaporednimi reformami kadrovskih predpisov. Po pričakovanjih naj bi se zato dolgoročna proračunska poraba do leta 2059 zmanjšala za 30 % v primerjavi s hipotetičnim stanjem brez svežnja iz leta 2014 (za podrobnosti glej [sliko 5](#)).

¹⁴ Glej Poročilo Komisije Svetu o pokojninskem sistemu za evropske uradnike in druge uslužbenke Evropske unije, COM(2012) 37 final, Bruselj, 7.2.2012, str. 4.

Slika 5 – Pričakovani proračunski prihranki pri izdatkih za pokojnine (v milijonih EUR)



Vir: delovni dokument služb Komisije o študiji Eurostata o dolgoročnih proračunskih posledicah stroškov za pokojnine, SWD(2016) 268 final, Bruselj, 28. 7. 2016, str. 19

20 Kumulativni učinek sprememb pravil o plačah in pokojninah iz let 2004 in 2014, vključno z dvoletno začasno zaustavitvijo prilagoditve plač iz svežnja reform iz leta 2014, bi tako moral prinesiti znatne prihranke tudi v obdobju dolgo po izteku sedanjega večletnega finančnega okvira. Na [sliki 6](#) so ocene za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 in pozneje.

Slika 6 – Ocenjeni prihranki pri plačah in pokojninah uslužbencev, povezani z zaporednimi reformami

	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020		2059	2064
Reforma kadrovskih predpisov iz leta 2004	Prihranki pri plačah in pokojninah uslužbencev 8 milijard EUR (cene iz leta 2011)											
				Prihranki pri pokojninah 24,8 milijarde EUR (cene iz leta 2008)								
Reforma kadrovskih predpisov iz leta 2014						Prihranki pri plačah in pokojninah 2,7 milijarde EUR (cene iz leta 2011)						
						Prihranki pri pokojninah 19,2 milijarde EUR (cene iz leta 2014)						
Nižja prilagoditev v letih 2011 in 2012						Prihranki pri plačah in pokojninah 1,4 milijarde EUR (cene iz leta 2011)						

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi dokumentov GD BUDG in GD HR

Reforma je imela raznolike učinke na človeške vire

21 Sveženj kadrovskih reform iz leta 2014 je vplival na vrsto pomembnih vidikov človeških virov na Komisiji. Sodišče je preučilo učinke ukrepov za izboljšanje področja človeških virov na porazdelitev uslužbencev glede na funkcionalne skupine in razrede (karierna struktura), uravnoteženo zastopanost spolov, starostno strukturo, število pogodbenih uslužbencev, število uslužbencev v generalnih direktoratih in službah ter privlačnost pogojev za zaposlitev.

Bistvene spremembe karierne strukture

22 Z reformo leta 2004 so bile uvedene pomembne spremembe karierne strukture uslužbencev Komisije. Kategorije tajnikov, referentov in asistentov so bile združene v splošno funkcionalno skupino strokovno-tehničnih uslužbencev (AST) in vzpostavljeno je bilo bolj linearno poklicno napredovanje.

23 Te spremembe so povzročile stranske učinke, na podlagi katerih plače in razredi niso več bili povezani z ravno odgovornosti¹⁵. Poleg tega se je zaradi njih znižala

¹⁵ Razredi in odgovornosti so pojasnjeni v Prilogi II in Prilogi III.

začetna plača za nižje upravne uslužbence¹⁶ in povečala dolgoročno možnost zaslužka za tajnike in referente. Glavne posledice sprememb so bile:

- nižji upravni uslužbenci so po novi shemi v primerjavi s staro zaslužili manj (uslužbenci, ki so se zaposlili v razredu AD5, 3 % manj, uslužbenci, ki so se zaposlili v razredu AD6, pa 11 % manj),
- novo zaposleni tajniki in referenti so v novem sistemu zaslužili več kot v starem (v povprečju 16 % več pred letom 2004),
- nekateri uslužbenci Komisije so maja 2009 zaslužili več kot njihov generalni direktor, čeprav je to funkcija z najvišjo stopnjo odgovornosti,
- vodja enote lahko zasluži manj od drugih uslužbencev, ki so pod njegovo odgovornostjo, vključno s tajniki in referenti.

24 Cilj svežnja reform iz leta 2014 je bil obravnavati nekatere od teh situacij z oblikovanjem funkcionalne skupine AST/SC za tajnike in referente ter z omejitvijo napredovanja v višje razrede v funkcionalnih skupinah AST in AD.

25 Namen nove funkcionalne skupine AST/SC je bil izboljšati povezavo med razredom in odgovornostmi. Vendar bo trajalo precej časa, da bodo vsi tajniki in referenti, trenutno uvrščeni v funkcionalno skupino AST, nadomeščeni z uslužbenci v funkcionalni skupini AST/SC. Na podlagi sedanje strukture zaposlenih naj bi bil nenameren stranski učinek reforme iz leta 2004 v zvezi s tajniki in referenti v celoti izravnani v štiridesetih letih tega stoletja.

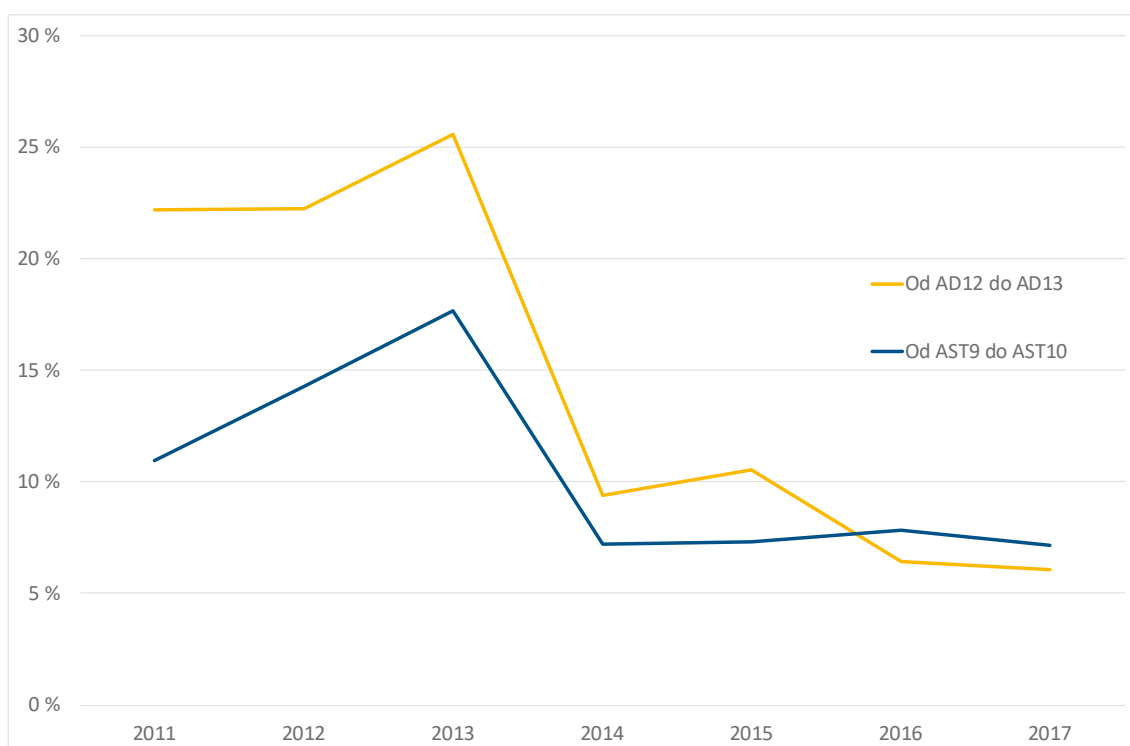
26 S kadrovskimi reformami iz leta 2014 so bile prav tako uvedene omejitve za napredovanje nad razredi AST9 in AD12. Napredovanje nad razredom AST9 je mogoče le za delovna mesta višjega strokovno-tehničnega uslužbenca. Pogoji za napredovanje nad razredom AD12 je delovno mesto izkušenega strokovnjaka ali višje vodstveno delovno mesto, število teh delovnih mest, ki so na voljo, pa je omejeno. Omejitve poklicnega napredovanja veljajo tudi za obstoječe uslužbence in so vplivale na približno dve tretjini uslužbencev funkcionalnih skupin AST in AD, ki so zapolnjevali delovna mesta na dan 1. januarja 2014. Učinek je bil takojšen za uslužbence v funkcionalnih skupinah AST9 in AD12 (približno 11 % vseh zaposlenih uslužbencev). Najmlajši

¹⁶ Poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu o enakovrednosti stare in nove kariere strukture, 30.3.2011, COM(2011) 171 final.

uslužbenci v začetnih plačnih razredih obeh skupin (AST1 in AD5) bodo te omejitve občutili šele v štiridesetih letih tega stoletja.

27 V splošnem je omejevanje poklicnega napredovanja zmanjšalo napredovanje v višje razrede. Na [sliki 7](#) je prikazan učinek omejevanja na stopnje napredovanja. Stopnja napredovanja je izražena kot število uslužbencev, ki so napredovali v določenem letu, deljeno s številom uslužbencev v tem razredu leto pred tem.

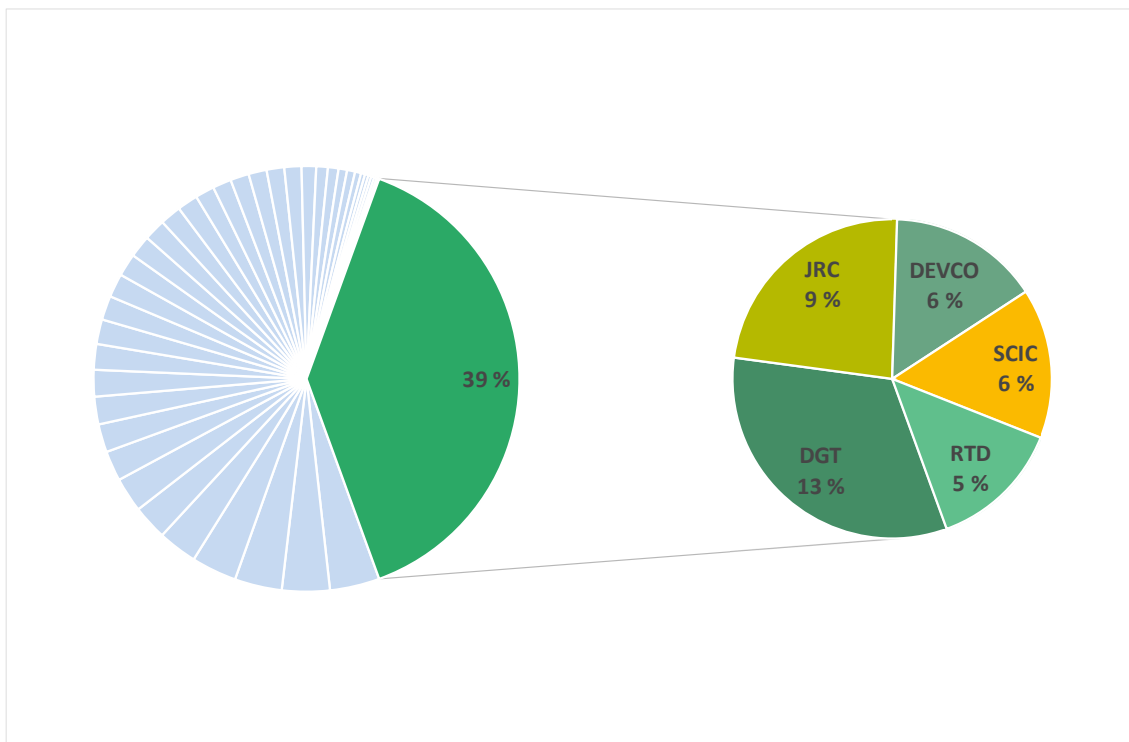
Slika 7 – Učinek omejevanja poklicnega napredovanja – stopnje napredovanja po letu 2014



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

28 Omejevanje poklicnega napredovanja je na splošno omogočilo proračunske prihranke. Izboljšalo je tudi povezanost med razredom in odgovornostjo s tem, da so višji razredi rezervirani za uslužbence z višjo stopnjo odgovornosti. Omejitve prinašajo precejšnje izzive na področju človeških virov v generalnih direktoratih z večjim številom višjih uslužbencev, katerih možnosti napredovanja so se zmanjšale. Vprašanje poklicnega napredovanja za razreda AD11 in 12 je skoncentrirano v majhnem številu direktorotov: 39 % vseh uslužbencev v razredih AD11 in AD12 je bilo zaposlenih v petih od 45 generalnih direktorotov (glej [slika 8](#)).

Slika 8 – Delež uslužbencev v razredih AD11 in AD12 v posameznih generalnih direktoratih pred reformo (stanje na dan 31. decembra 2013)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

29 Sprememba kadrovskih predpisov iz leta 2014 je zajemala tudi spremembe postopka za degradiranje in odpoved delovnega razmerja v primeru nesposobnosti uslužbenca. Vendar je bilo na Komisiji doslej prijavljenih le malo takih primerov. S spremembami postopek ni bil poenostavljen ali skrajšan. Ker lahko do odpovedi delovnega razmerja pride šele po petih nezadovoljivih letnih ocenjevalnih poročilih, je še prezgodaj za zaključke o tem ukrepu. V DGT je bilo na primer v obdobju 2014–2017 12 nezadovoljivih poročil o uslužbencih. Po ocenah je na celotni Komisiji približno 20 nezadovoljivih ocen na leto (manj kot 0,1 % uslužbencev).

30 Število delovnih mest, ki so na voljo za napredovanje, se za vsako leto določi na podlagi stopenj iz Priloge IB kadrovskih predpisov. Te se lahko uporabijo za oceno poklicnega napredovanja skozi čas. 33-odstotna stopnja pomeni, da je uradnik, katerega delo je zadovoljivo, v povprečju v določenem razredu tri leta, preden napreduje. Z izjemo uslužbencev v razredih AST9 in AD12 lahko večina uslužbencev, katerih delo je bilo ocenjeno kot dobro, pričakuje, da bodo napredovali vsake tri do šest let, odvisno od stopnje, določene za njihov razred.

Prispevek k družini prijaznim delovnim ureditvam in uravnoteženi zastopanosti spolov

31 Namen določb za družini prijazne delovne ureditve v okviru reform iz leta 2014 (podaljšanje starševskega dopusta, delo s krajšim delovnim časom, gibljiv delovni čas in delo na daljavo) je bil zagotoviti, da bo Komisija sodobnejša in prožnejša uprava, ki spodbuja uravnoteženo zastopanost spolov¹⁷.

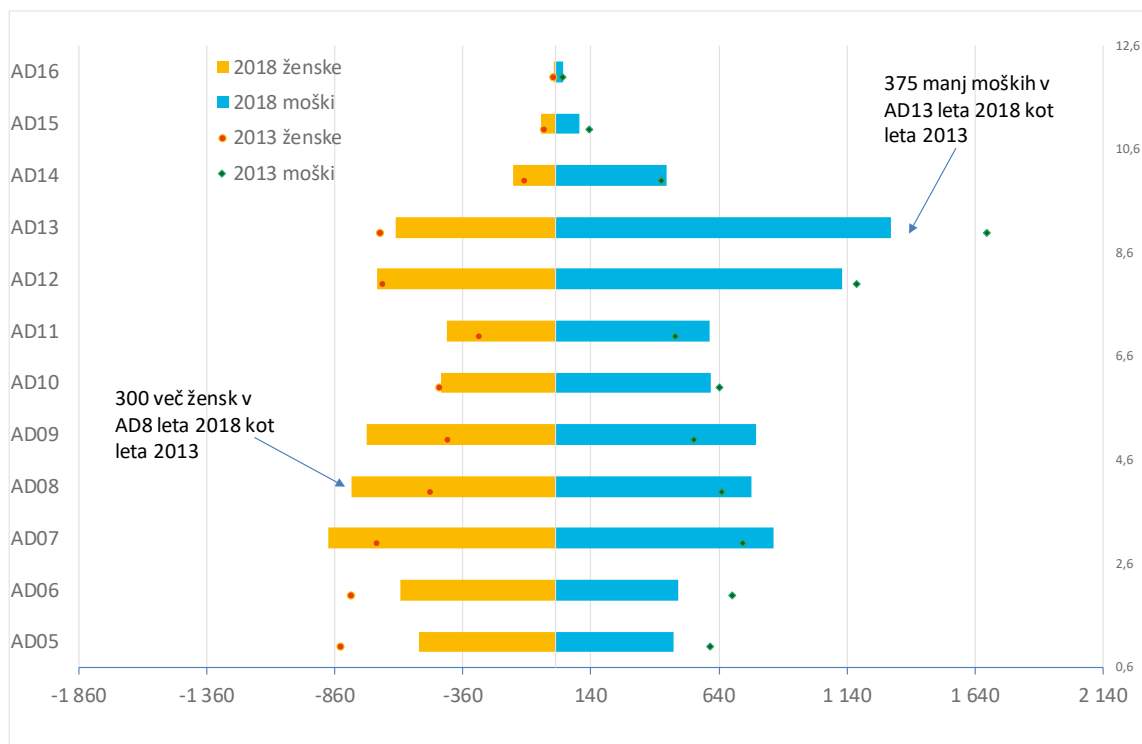
32 S spremembo kadrovskih predpisov iz leta 2014 je bil zagotovljen skupni pravni okvir za vse institucije, na podlagi katerega te lahko vzpostavijo lastne prožne ureditve dela. Vendar Komisija niti pri pripravi reform niti naknadno ni ocenila pričakovanega prispevka institucij k izboljšanju uravnotežene zastopanosti spolov.

33 Pred letom 2014 so se vse institucije strinjale, da je uravnotežena zastopanost spolov pomembna in da je treba povečati delež žensk na vodstvenih položajih. Strateški načrt GD HR za obdobje 2016–2020 je vključeval raznolikost kot eno od ključnih načel in določil cilj 40-odstotnega deleža žensk na vodstvenih položajih na Komisiji do leta 2020. Delež žensk na višjih vodstvenih položajih se je povečal s 30 % leta 2014 na 34 % leta 2017. To je predvsem posledica niza ukrepov, ki jih je sprejel GD HR in ki niso posebej povezani s svežnjem reform iz leta 2014.

34 Na [sliki 9](#) je prikazana primerjava zastopanosti spolov na Komisiji za vse razrede skupine AD med letoma 2018 in 2013. Znatno število uslužbencev na višjih položajih (razred AD12 in več) je moškega spola, vendar se je med letoma 2013 in 2018 število moških uslužbencev v razredu AD13 bistveno zmanjšalo, večinoma zaradi demografskih dejavnikov. Zadevni uslužbenci so se na Komisiji večinoma zaposlili v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja in so zdaj že dosegli upokojitveno starost ali se ji približujejo.

¹⁷ Uredba (EU, EURATOM) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013, uvodna izjava 23.

Slika 9 – Na poti k bolj uravnoteženi zastopanosti spolov v razredih skupine AD, 2013–2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

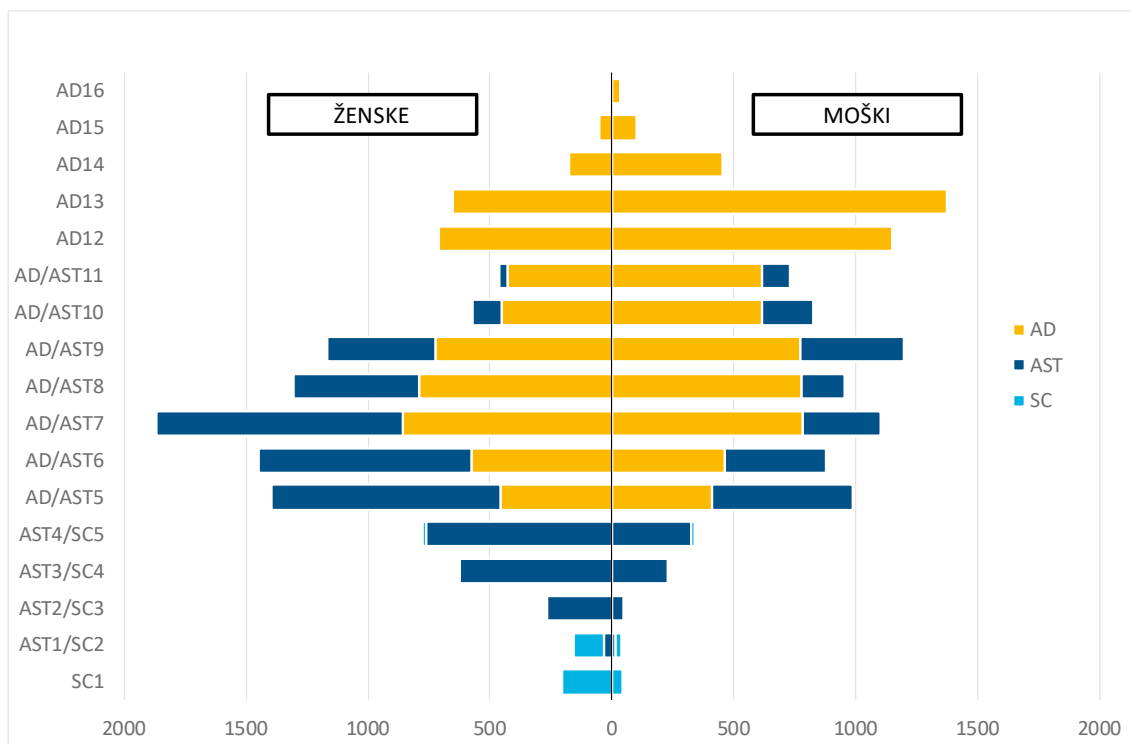
35 Porazdelitev uslužbencev glede na spol kaže naraščajoči delež žensk v razredih skupine AD:

- med letoma 2013 in 2018 se je skupno število uradnic in začasnih uslužbenk v skupini AD povečalo za skoraj 8 %, število njihovih moških kolegov v isti skupini pa se je zmanjšalo za skoraj 3 %,
- leta 2013 so ženske predstavljale večino uslužbencev v razredih AD5 in AD6, leta 2018 pa večino uslužbencev v razredih AD5 do AD8.

36 Sodišče je ugotovilo, da kljub nedavnemu povečanju števila žensk v funkcionalni skupini AD in imenovanju več žensk na vodstvene položaje moški še vedno zasedajo večino delovnih mest na najvišjih položajih. Toda ker zdaj predstavljajo večino nižjih uslužbencev v funkcionalni skupini AD, bi bilo pričakovati, da se bo delež žensk na višjih vodstvenih položajih sčasoma povečal.

37 Na *sliki 10* v nadaljevanju je prikazana zastopanost spolov na Komisiji po razredih, pri čemer so razredi združeni, da bi odražali raven plač (združena sta npr. razreda AST5 in AD5 ter AST1 in SC2). V funkcionalnih skupinah AST in AST/SC zaradi velikega deleža kandidatke na zadevnih natečajih še vedno prevladujejo ženske.

Slika 10 – Sedanja porazdelitev po spolu: moški še vedno zasedajo večino delovnih mest v najvišjih razredih



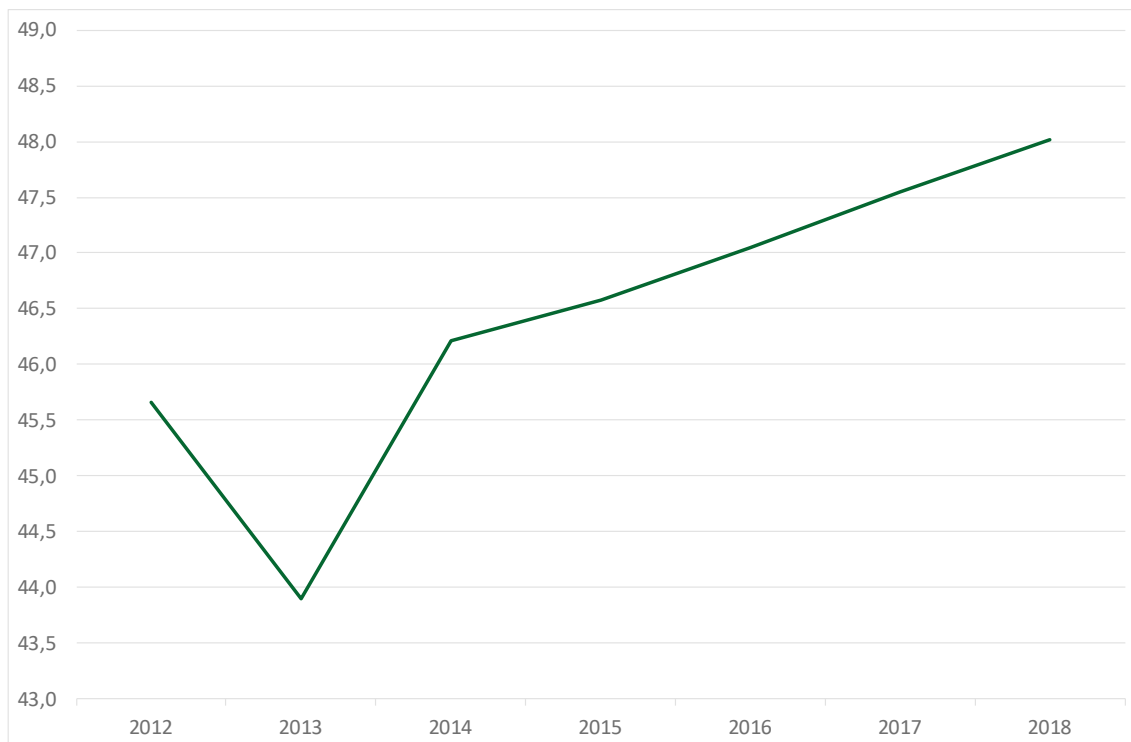
Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije, samo uradniki in začasni uslužbenci

Starajoča se delovna sila

38 Leta 2018 je bila povprečna starost uslužbencev 48 let. Po poročilih Eurostata je bila leta 2012 povprečna starost ob prvi zaposlitvi v evropski javni upravi 35 let¹⁸. Leta 2018 je bilo 25,3 % uradnikov in začasnih uslužbencev starih 55 let ali več. Le 4,2 % uslužbencev je bilo mlajših od 35 let, pri čemer ta delež nenehno upada (6,8 % leta 2016 in 5,3 % leta 2017). Na [sliki 11](#) je prikazano, da se je povprečna starost uslužbencev Komisije (uradnikov in začasnih uslužbencev) od leta 2014 v povprečju povečevala za šest mesecev vsako leto. Do upada leta 2013 je prišlo, ker se je več uslužbencev odločilo za zgodnjo upokožitev še pred začetkom veljavnosti spremembe iz leta 2014, ki je to možnost omejila.

¹⁸ COM(2012) 37 final z dne 7. februarja 2012 – Poročilo Komisije Svetu o pokojninskem sistemu za evropske uradnike in druge uslužbence Evropske unije.

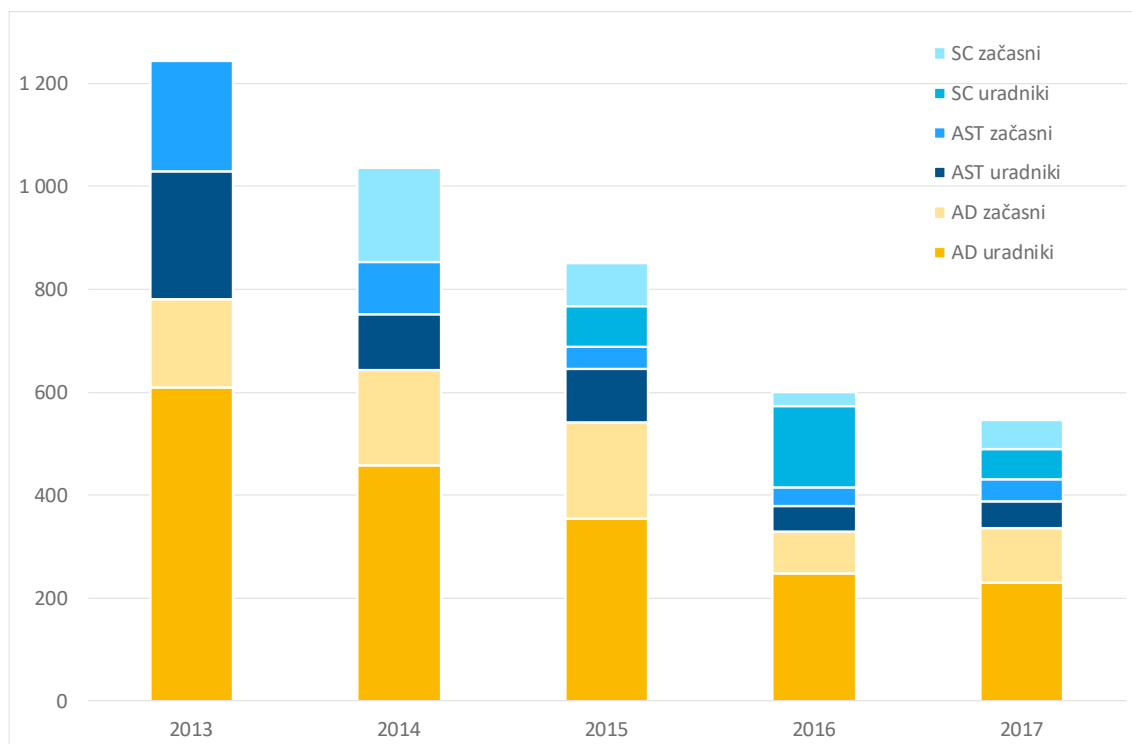
Slika 11 – Starajoča se delovna sila



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

39 Zaradi cilja zmanjšanja števila uslužbencev za 5 % zaposlovanje uradnikov in začasnih uslužbencev stalno upada. Na [sliki 12](#) je prikazan razvoj zaposlovanja na Komisiji med letoma 2012 in 2017 glede na število zaposlitev in njihov status (uradnik/zčasni uslužbenec).

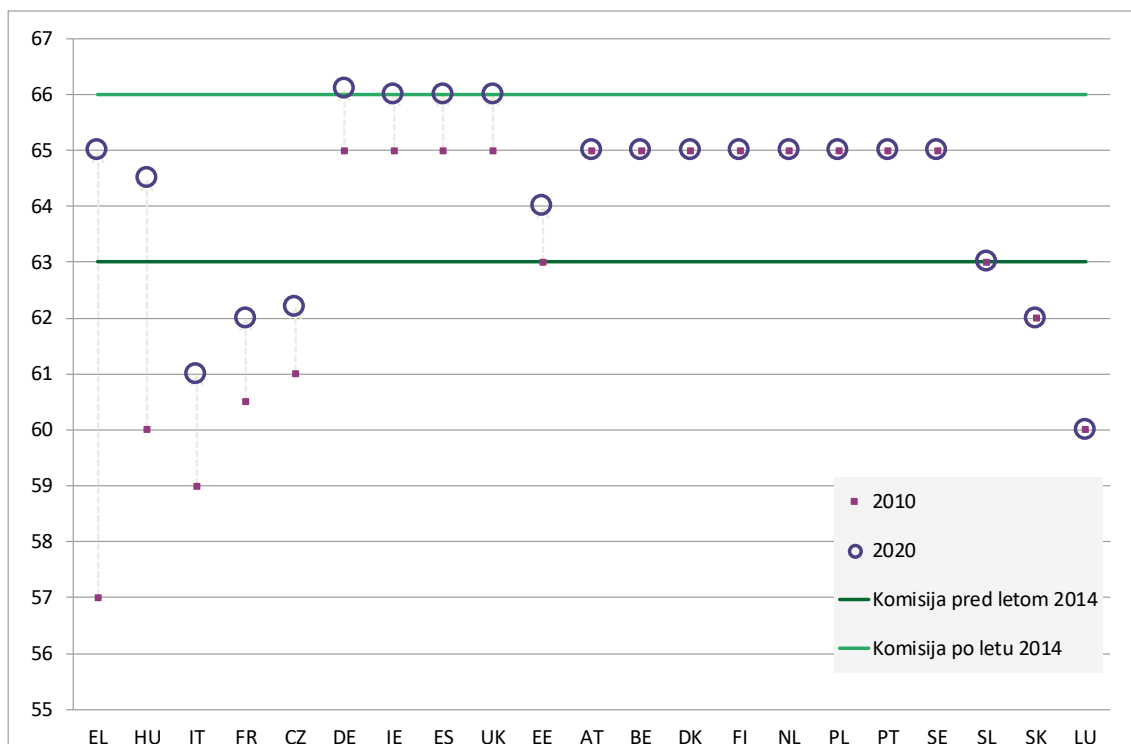
Slika 12 – Zaposlovanje na Komisiji v obdobju 2012–2017



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

40 Poleg tega je bila v okviru svežnja kadrovskih reform iz leta 2014 upokojitvena starost za uslužbence EU zvišana na 66 let, kar odraža podobna podaljšanja v javnih upravah držav članic (glej [slika 13](#)). To bo prispevalo k nadaljnjemu staranju delovne sile Komisije v prihodnjih letih.

Slika 13 – Po spremembi iz leta 2014 je upokojitvena starost 66 let na Komisiji ena od najvišjih v EU



Vir: OECD Pensions outlook 2012 (OECD (2012)), OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing

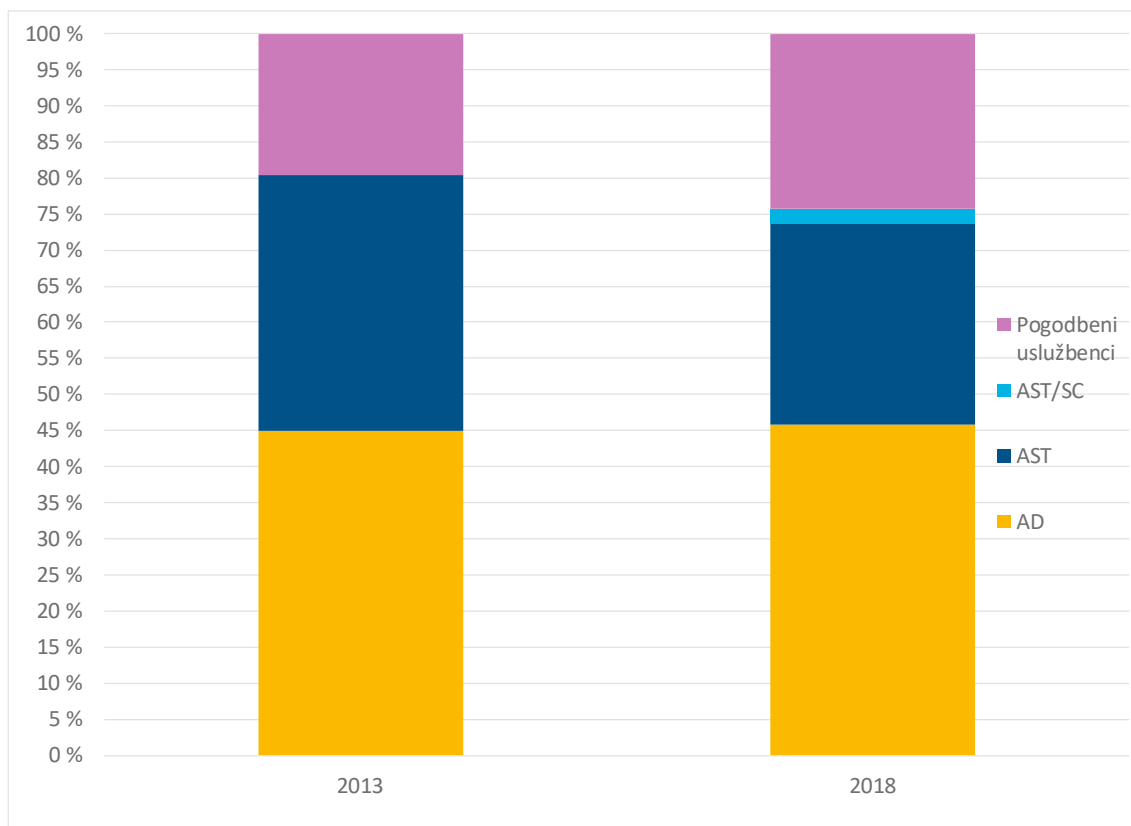
41 Zaradi zvišanja upokojitvene starosti in zmanjšanja zaposlovanja se Komisija zdaj spopada z izzivom upravljanja starajoče se delovne sile. Zlasti bo morda morala posodobiti svoje politike glede usposabljanja, dobrega počutja, poklicnega napredovanja in upravljanja znanja.

Več uslužbencev s pogodbami o zaposlitvi za določen čas

42 5-odstotno zmanjšanje števila uslužbencev se je izvajalo kot zmanjšanje števila delovnih mest v načrtu delovnih mest za uradnike in začasne uslužbence, zajete s kadrovskimi predpisi. Komisija je za izpolnjevanje svojih spreminjajočih se zahtev politike lahko zaposlovala pogodbene uslužbence.

43 Skupno število uslužbencev se med letoma 2013 in 2018 sicer ni spremenilo, se je pa spremenila struktura delovne sile. Delež uradnikov in začasnih uslužbencev (brez lokalnih uslužbencev) se je zmanjšal z 80 % na 76 %, delež pogodbenih uslužbencev pa se je povečal z 20 % na 24 % (glej [slika 14](#)).

Slika 14 – Zmanjšanje števila zaposlenih – znaten upad števila delovnih mest v skupini AST



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije, samo uradniki ter začasni in pogodbeni uslužbenci

44 Znotraj Komisije obstajajo tri kategorije, v okviru katerih se zaposlujejo pogodbeni uslužbenci:

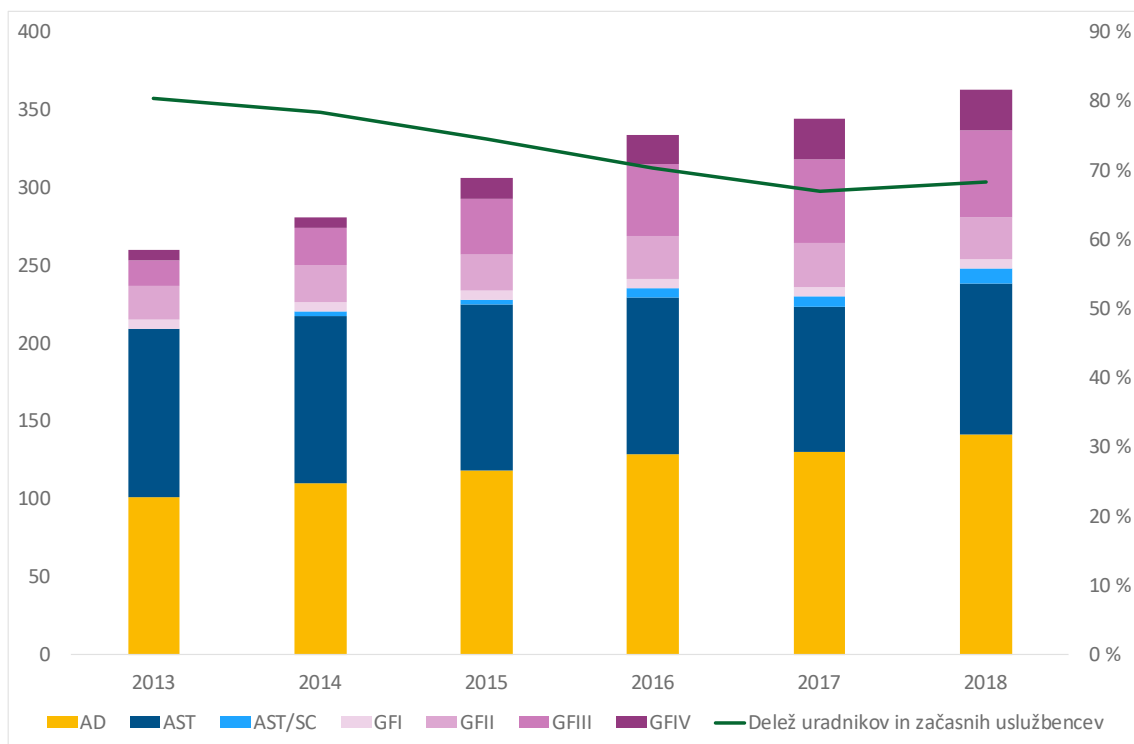
- službe, ki izvajajo podporne naloge, kot so logistika in finančne pravice, kot sta Urad za infrastrukturo in logistiko (OIB) ter Urad za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO), zaposlujejo predvsem pogodbene uslužbenice v funkcionalnih skupinah¹⁹ GFI in GFII (več kot 60 %, do 74,3 % v PMO), ki opravljajo fizične ali podporne naloge,
- v generalnih direktoratih, pristojnih za delegacije EU (GD NEAR in DEVCO), je približno 50 % zaposlenih uslužbencev pogodbenih uslužbencev v funkcionalnih skupinah GFIII (tajniške naloge) in GFIV (administrativne naloge),
- operativni generalni direktorati prav tako uporabljajo pogodbene uslužbenice za zapolnjevanje *ad hoc* potreb.

¹⁹ Za podrobnosti o funkcionalnih skupinah in nalogah glej Prilogo II.

Sodišče je ugotovilo, da je 50 % vseh pogodbenih uslužbencev na Komisiji zaposlenih v le petih generalnih direktoratih in službah: JRC, DEVCO, OIB, NEAR in PMO.

45 Povečanje števila pogodbenih uslužbencev gre večinoma pripisati večjemu zaposlovanju v funkcionalnih skupinah GFIII in GFIV (+1 655 uslužbencev med letoma 2013 in 2018). To povečanje so povečini povzročili trije generalni direktorati: JRC, ECHO in CNECT. Odraža bodisi specifične značilnosti politike, ki jo izvaja zadevni generalni direktorat (npr. raziskave v primeru JRC), bodisi potrebo po hitrem zaposlovanju kot odzivu na krizne razmere, kot so migracije (glej [slika 15](#)).

Slika 15 – Razvoj strukture uslužbencev v GD ECHO od začetka migracijske krize leta 2015



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

46 Zaposlovanje pogodbenih uslužbencev Komisiji omogoča, da se hitro odzove na nenadna in začasna povečanja delovne obremenitve. Vendar ima povečanje števila uslužbencev s pogodbami za kratek čas dolgoročen vpliv na upravljanje znanja in neprekinjeno delovanje.

Nove metode dela za ublažitev zmanjšanja števila uslužbencev v nekaterih generalnih direktoratih

47 Glavni izziv svežnja reform iz leta 2014 za posamezne generalne direktorate je povezan s 5-odstotnim zmanjšanjem števila delovnih mest. Ključna naloga Komisije je bila zagotoviti, da to ne bo negativno vplivalo na zmožnost njenih služb, da uresničijo politične prednostne naloge in letne delovne programe. Sodišče je pregled tega zmanjšanja števila uslužbencev objavilo leta 2017²⁰.

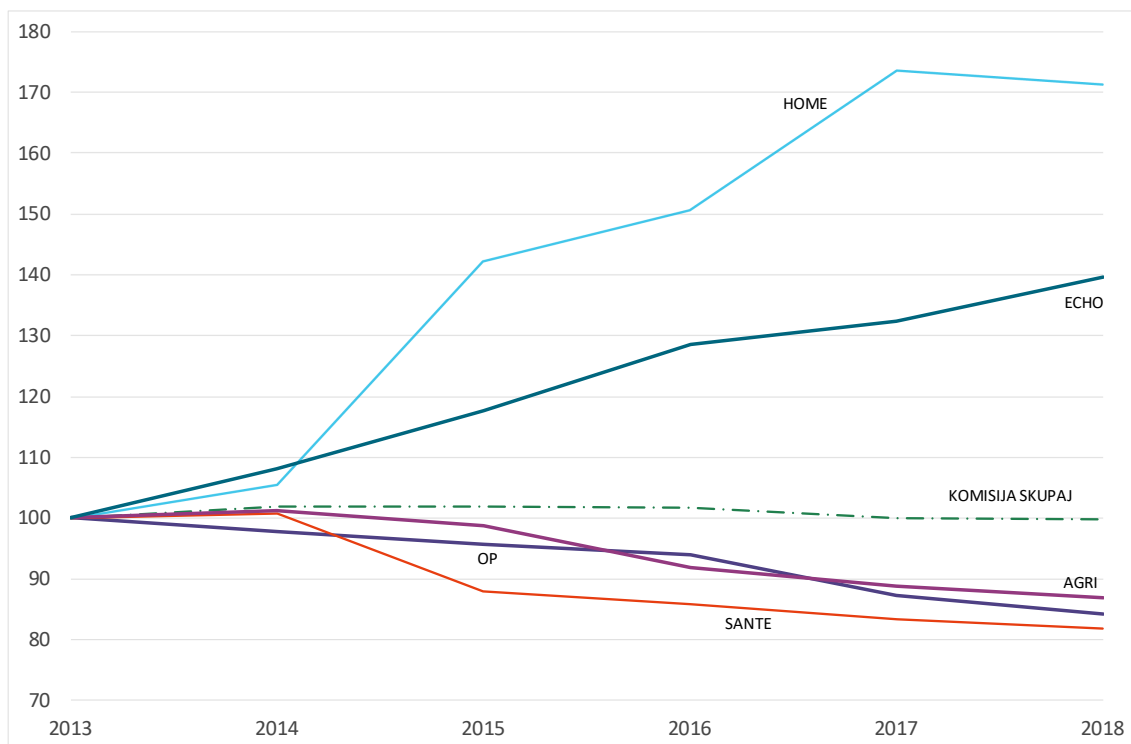
48 Komisija je leta 2016 objavila metodologijo²¹ za prerazporeditev uslužbencev med generalnimi direktorati po 5-odstotnem zmanjšanju števila uslužbencev ob upoštevanju njenih prednostnih nalog.

49 Posledično se je v nekaterih operativnih generalnih direktoratih število uslužbencev v primerjavi z letom 2013 zmanjšalo (13 % v GD AGRI, 18 % v GD SANTE), v drugih pa se je bistveno povečalo (40 % v GD ECHO, 70 % v GD HOME). Na [sliki 16](#) je prikazan razvoj števila uslužbencev od leta 2013 do leta 2018 v izbranih generalnih direktoratih.

²⁰ Hiter pregled izvajanja 5-odstotnega zmanjšanja števila delovnih mest, objavljen 21. decembra 2017. Glej www.eca.europa.eu/.

²¹ SEC(2016)171/2 z dne 22. marca 2016, Sporočilo Komisiji, *Allocation of establishment plan posts for 2016*.

Slika 16 – Primeri najizrazitejših povečanj in zmanjšanj števila uslužbencev v generalnih direktoratih v obdobju 2013–2018



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije, december 2013 uporabljen kot izhodišče (100)

50 Sodišče je ugotovilo, da so generalni direktorati, v katerih se je število uslužbencev zmanjšalo, uporabili vrsto orodij za prerazporeditev uslužbencev med oddelki (primerjalna analiza, analiza virov itd.). Ker so uslužbenci v večini generalnih direktorotov v povprečju že delali več kot 42 ur na teden, kar je maksimalen čas, določen v kadrovskih predpisih, s podaljšanjem minimalnega števila delovnih ur na teden na 40 ni bilo mogoče izravnati zmanjšanja števila uslužbencev.

51 Glede na to, da so imeli generalni direktorati tudi manj priložnosti za zaposlovanje, so nekateri revidirali notranje procese in razvili nove načine dela ter tako zagotovili neprekinjeno delovanje (za primere glej [okvir 1](#)).

Okvir 1

Primeri revidiranih metod in procesov

- **DGT – uporaba modularnega okolja za računalniško podprto prevajanje** – za podpiranje kakovosti in učinkovitosti prevajalskega procesa. Novembra 2017 so DGT, DIGIT in CONNECT skupaj uvedli e-prevajanje, posodobljeno storitev strojnega prevajanja. Ta ponuja hitrejša in boljše rezultate zahvaljujoč prehodu s strojnega prevajanja, ki temelji na statistiki, na nevronske strojno prevajanje, ki posega na področje umetne inteligence.
- **GD DEVCO – regionalizacija nekaterih procesov (npr. administrativne podpore)** – GD DEVCO je za izboljšanje učinkovitosti, optimizacijo uporabe uslužbencev in ustvarjanje ekonomije obsega pregledal svojo uporabo uslužbencev v delegacijah in nekatere naloge združil v omejenem številu delegacij.
- **GD JRC – strukturiranje delovnih programov po projektih namesto po enotah.** Generalni direktorat sistematično ocenjuje dodano vrednost svojih projektov (strategija JRC do leta 2030, zlasti poglavje 4 o zagotavljanju dodane vrednosti).
- **GD FISMA – uporaba projektnih skupin za izkoriščanje relevantnega strokovnega znanja iz vseh generalnih direktorotov.** To omogoča boljše kombiniranje mikro- in makroekonomskih vidikov pri izvajanju specifičnih projektov.

Nekatere negativne posledice za uslužbence

52 Namen svežnja reform iz leta 2014 je bil izboljšati upravljanje človeških virov. Ukrepi za zmanjšanje stroškov so nedvomno prinesli nekatere izboljšave za Komisijo kot celoto, kot so revidirane metode dela. Vendar so imeli tudi negativne posledice za delovno silo Komisije, kot je ponazorjeno na [sliki 17](#).

Slika 17 – Posledice svežnja kadrovskih reform iz leta 2014



Vir: Evropsko računsko sodišče, Uredba št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta, uvodna izjava 7



Zadovoljstvo pri delu upada

53 Komisija vsaki dve leti izvede anketo med uslužbenci, da bi vodstvo razumelo potrebe uslužbencev, njihovo dojemanje in poklicna pričakovanja. Vodstvo pridobljene informacije uporabi za obravnavanje potreb delovne sile in opredelitev prednosti ter priložnosti za izboljšanje vključenosti uslužbencev. Komisija analizira podatke, pridobljene z anketo, da bi zagotovila povratne informacije za pripravo akcijskih načrtov.

54 Rezultati anket med uslužbenci, izvedenih po letu 2014, kažejo, da uslužbenci menijo, da se delovni pogoji slabšajo. Pri vrsti vprašanj, povezanih z zadovoljstvom pri delu, delovnim okoljem in poklicno prihodnostjo, so rezultati zdaj dosledno nižji kot prej.

55 Ankete kažejo upad števila anketirancev, ki Komisijo v splošnem dojemajo kot organizacijo, ki skrbi za dobro počutje uslužbencev, to pa je povezano z vse večjo zaskrbljenostjo glede delovne obremenitve. Skoraj tretjina uslužbencev Komisije meni, da je njihova delovna obremenitev nesprejemljiva (27 % leta 2016 in 31 % leta 2018), čeprav je za večino (59 % leta 2016 in 56 % leta 2018) delovna obremenitev še sprejemljiva.

56 Stopnje odsotnosti z dela zaradi bolezni so običajno kazalnik zavezanosti uslužbencev, ki bi lahko vplivala na učinkovitost organizacije. Komisija ni ugotovila

morebitne korelacije med stopnjo odsotnosti z dela zaradi bolezni in delovno obremenitvijo, zmanjšanjem števila uslužbencev ali drugimi ukrepi svežnja reform. Sodišče je opravilo omejen pregled razpoložljivih podatkov.

57 Skupna stopnja odsotnosti z dela zaradi bolezni na Komisiji se je med letoma 2012 in 2017 rahlo povečala. Vendar pa je bilo v nekaterih generalnih direktoratih zaznati občutno poslabšanje: največje povečanje števila dni odsotnosti z dela zaradi bolezni na uslužbenca, vključno z dolgotrajno odsotnostjo, je bilo zabeleženo v generalnih direktoratih JUST (z v povprečju 10,3 dneva v obdobju 2013–2015 na 17 dni leta 2016 in 18,9 dneva leta 2017) in HOME (z 9,4 na 14,9 oziroma 15,1).

58 S svežnjem reform iz leta 2014 je bilo število dni letnega dopusta za uslužbence v delegacijah zmanjšano za 42 % (s 3,5 dneva na dva dneva na mesec), uvedene pa so bile tudi spremembe pri izračunu nadomestila za življenjske razmere. V splošnem je mnenje uslužbencev, da so se delovni pogoji poslabšali, v delegacijah bolj prisotno kot na Komisiji kot celoti. Leta 2016²² je manj kot 50 % uslužbencev v delegacijah menilo, da je Komisija privlačno delovno okolje, le 21 % pa jih je menilo, da človeški viri ustrezajo delovni obremenitvi.

59 Eden od dejavnikov za spremembe v kadrovskih predpisih, ki so vplivale na delegacije, so bili prihranki pri stroških²³. Vendar poraba za uslužbence v delegacijah znaša le 4,7 % vseh odhodkov iz upravnega proračuna²⁴. Sodišče je ugotovilo, da so majhne proračunske prihranke spremljali bistveni negativni učinki za uslužbence.



Večja raznolikost pogodb in plač

60 Uslužbenci, zaposleni po letih 2004 in 2014, so bili zaposleni pod manj ugodnimi pogoji kot uslužbenci, zaposleni prej. Z reformo iz leta 2004 so se znižale plače za

²² Celotni rezultati ankete med uslužbenci iz leta 2018 v času revizije niso bili na voljo; za GD DEVCO je Sodišče uporabilo rezultate ankete iz leta 2016.

²³ Glej Uredbo (EU, EURATOM) št. 1023/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013, uvodna izjava 27: „Primerno je posodobiti delovne pogoje za osebe, zaposlene v tretjih državah, in povečati njihovo stroškovno učinkovitost ter hkrati varčevati pri stroških“.

²⁴ Delež porabe za uslužbence delegacij v primerjavi s skupnimi odhodki za razdelek 5 (brez pokojnin in Evropskih šol).

začetne razrede, s svežnjem iz leta 2014 pa je bila oblikovana funkcionalna skupina AST/SC z manj privlačno plačilno lestvico.

61 Ker uporaba pogodbenih uslužbencev postaja vse bolj razširjena, to pomeni večjo raznolikost delovne sile Komisije, kar zadeva status in plače. Uslužbenci v funkcionalni skupini GFIV, ki izpolnjujejo enake minimalne zaposlitvene zahteve (izobrazba in izkušnje) kot nižji upravni uslužbenci, lahko zaslužijo 28 % manj kot slednji. Zdaj približno 6 % uslužbencev, med katerimi so vsi pogodbeni uslužbenci v funkcionalni skupini GFI in GFII, zaslužijo manj od uradnikov z najnižjo plačo (AST/SC1 z osnovno letno plačo v višini približno 32 400 EUR). Tretjina uslužbencev (v vseh kategorijah) zasluži do dvakrat več.

62 Poleg tega obstajajo razlike med razredi in stopnjo odgovornosti tudi med uradniki. Izkušeni strokovnjaki v nižjih razredih (AD6 do AD8) imajo lahko več odgovornosti kot uslužbenci v višjih razredih, zaposleni pred njimi.

- Ker je bilo med letoma 2012 in 2017 le 22,4 % zaposlovanja na ravni AD7, so se morali številni kandidati z izkušnjami, ki so želeli delati na Komisiji, prijaviti prek natečajev za začetne razrede (AD5/AD6). Zaradi njihove strokovnosti in uspešnosti so bile tem novim zaposlenim pogosto hitro dodeljene odgovornosti (npr. vodja sodelovanja v delegaciji, vodja skupine pri drugih dejavnostih).



Sveženj, s katerim so določene plače, z leti manj privlačen

63 Namen spremembe kadrovskega predpisa iz leta 2014 je bil ohraniti privlačne pogoje zaposlovanja. Čeprav splošni delovni pogoji (vključno s plačami za začetne razrede) ostajajo privlačni za večino evropskih diplomantov, se Komisija spopada s težavami pri pritegnitvi kvalificiranih kandidatov iz nekaterih držav članic in z nekaterimi profili. Privlačnost plač je deloma odvisna od kupne moči uradnikov EU na različnih lokacijah, kjer delajo. Plače se letno posodablajo, da se zagotovi vzporednost s spremembami plač javnih uslužbencev v nacionalnih javnih upravah in upošteva razvoj življenjskih stroškov za uradnike EU v Belgiji in Luksemburgu.

64 Metoda letnega posodabljanja plač in pokojnin uradnikov EU je bila spremenjena leta 2004 in nato ponovno leta 2014. Zdaj zajema dva ključna elementa:

- globalni posebni kazalnik (GSI): na podlagi sprememb kupne moči javnih uslužbencev na centralni ravni države v 11 državah članicah (pred tem jih je bilo upoštevanih le osem),

- skupni belgijsko-luksemburški indeks²⁵ (SBLI) sprememb življenjskih stroškov v Belgiji in Luksemburgu, pri katerem se upošteva tudi inflacija v obeh državah.

65 Izven Belgije in Luksemburga se plače in pokojnine uslužbencev EU prilagajajo tako, da ohranjajo pariteto kupne moči glede na Bruselj. V ta namen Eurostat vsako leto izračuna korekcijske koeficiente za posamezne lokacije.

66 Z uporabo metode so se nominalne plače redno povečevale, razen ko so bile v letih 2011, 2013 in 2014 zamrznjene. V obdobju 2011–2018 so se plače uradnikov EU prilagajale, kot je prikazano v [tabeli 2](#).

Tabela 2 – Letne prilagoditve plač uradnikov EU v obdobju 2011–2018

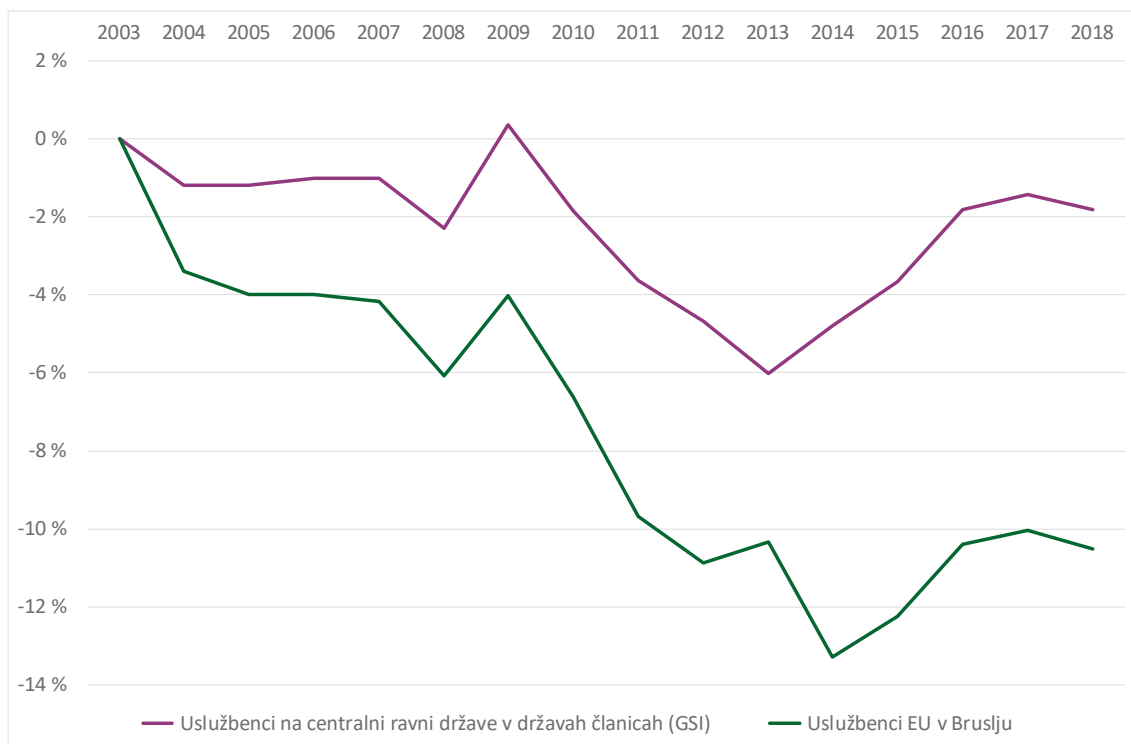
Leto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Letni posodobitveni koeficient na podlagi GSI in SBLI	0 % (zamrznitev)	0,8 %	0 % (zamrznitev)	0 % (zamrznitev)	2,4 %	3,3 %	1,5 %	1,7 %

Vir: poročila Eurostata o letni posodobitvi osebnih prejemkov in pokojnin uradnikov EU

67 Kupna moč javnih uslužbencev na centralni ravni države po vsej EU od leta 2003 upada. Posledično se je v skladu z načelom vzporednosti podobno razvijala tudi kupna moč uradnikov EU. Vendar je zaradi zamrznitev v letih 2011, 2013 in 2014 ta upad za uslužbence EU bolj izrazit (glej [sliko 18](#)).

²⁵ Za referenčno obdobje od 1. julija 2004 do 31. decembra 2012 se je računal bruseljski mednarodni indeks v skladu s Prilogo XI h kadrovskim predpisom, kot so bili spremenjeni z Uredbo št. 723/2004.

Slika 18 – Razvoj kupne moči uradnikov EU v Bruslju in uslužbencev na centralni ravni države v državah članicah



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Eurostata

68 Poročila Eurostata²⁶ zagotavljajo okvirne informacije o razliki v kupni moči med uslužbenci EU, ki delajo in živijo v Luksemburgu, in tistimi, ki delajo in živijo v Bruslju. Razlika je večinoma posledica hitrejše rasti najemnin v Luksemburgu. Če se stroški najemnin ne upoštevajo, je bila kupna moč uslužbencev v Luksemburgu večja leta 2017 in nižja leta 2018. Glede na veliko razliko Komisija izvaja študijo o tem, koliko je privlačna kot institucija, in o življenjskih stroških v Luksemburgu. Študija naj bi bila končana v tretjem četrtletju leta 2019.

69 Porazdelitev uslužbencev Komisije po državah izvora odraža relativno privlačnost ponujenih delovnih pogojev. Podobno so neravnovesja glede državljanstva kandidatov

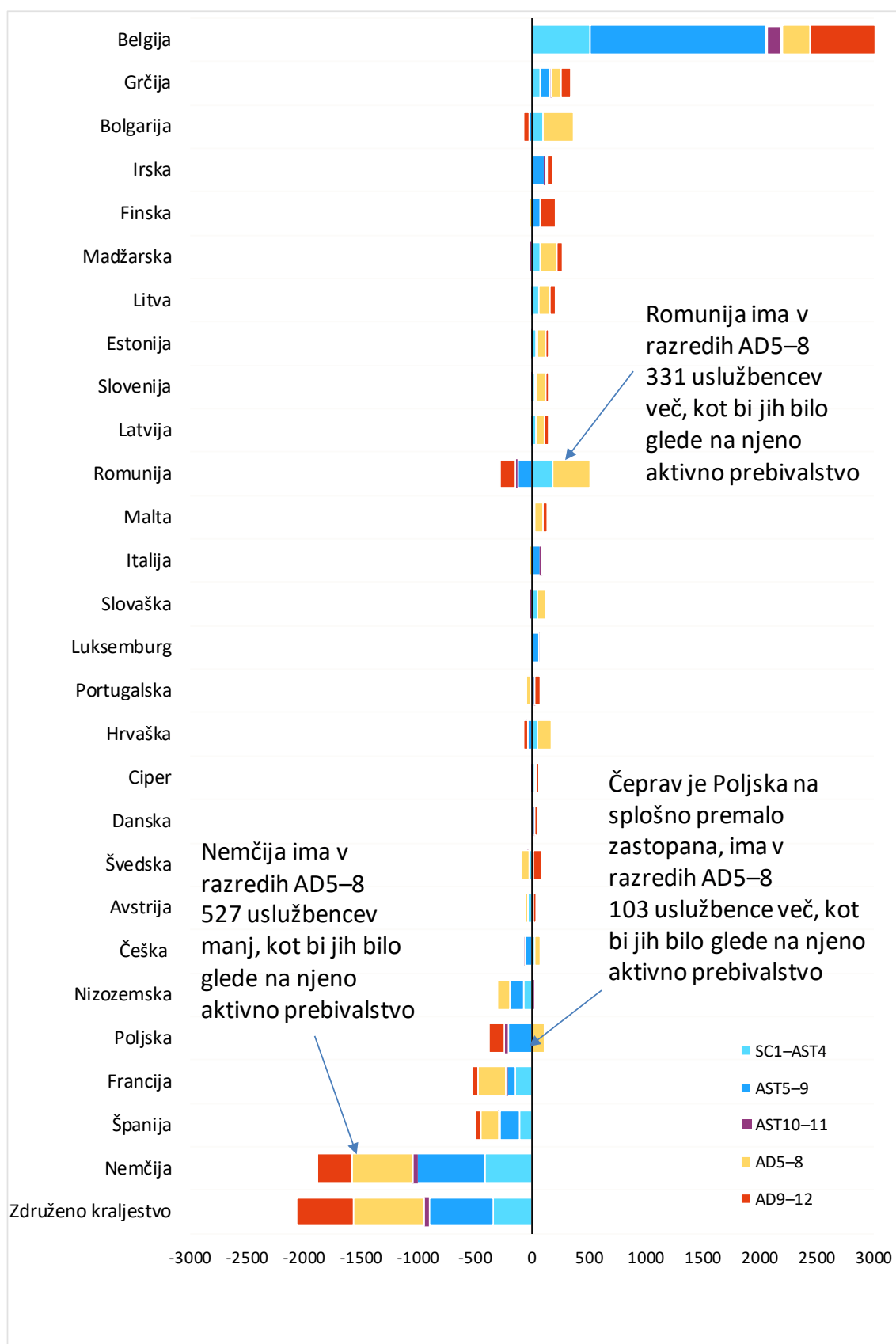
²⁶ Analitična poročila za posamezne kategorije, priložena poročilu o letni posodobitvi osebnih prejemkov in pokojnin uradnikov EU, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/civil-servants-remuneration/publications>.

razvidna tudi na natečajih EPSO, na katerih so državljani nekaterih držav (npr. Francije, Nemčije in Nizozemske) premalo zastopani²⁷.

70 Sodišče je opravilo podrobno analizo statističnih podatkov glede državljanstva uslužbencev Komisije, da bi ugotovilo, ali so prisotna neravnovesja, ki jih ni mogoče upravičiti z objektivnimi merili. Sodišče je primerjalo delež uslužbencev Komisije, ki so državljani določene države članice, z ustreznim deležem državljanov zadevne države med aktivnim prebivalstvom EU (virom potencialnih novih zaposlenih), s čimer je izračunalo, koliko uslužbencev v posameznem razponu razredov „naj bi“ prispevala vsaka država članica. Na [sliki 19](#) so predstavljeni rezultati te analize.

²⁷ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu v skladu s členom 27 Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije in členom 12 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije (geografska uravnoveženost), COM(2018) 377 final.

Slika 19 – Geografska neravnovesja glede državljanstva uslužbencev (2018)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov Komisije

71 Porazdelitev uslužbencev Komisije po državah izvora odkriva bistvene razlike med državljanstvom uslužbencev, pri čemer so državljani Belgije zastopani najbolj²⁸, državljani Združenega kraljestva in Nemčije pa najmanj, in sicer v vseh razredih. Državljanji Španije, Francije, Poljske in Nizozemske so še zlasti premalo zastopani v naslednjih razredih:

- v srednjih razredih skupine AD (5–8) v primeru Španije, Francije in Nizozemske in
- v srednjih razredih skupine AST (5–9) in višjih razredih skupine AD (9–12) v primeru Poljske.

72 Sodišče je ugotovilo, da vzorec premajhne in prevelike zastopanosti ni dosleden med razredi. Nekatere države članice so prekomerno zastopane v nižjih razredih skupine AST (Romunija in Bolgarija), medtem ko so druge prekomerno zastopane v višjih razredih skupine AD (najbolj očitno Švedska, Finska, Grčija in Italija).

73 V splošnem so spremembe pogojev za zaposlitev zmanjšale relativno privlačnost dela za EU pri nekaterih državah članicah, ki so že premalo zastopane. Dokazi, ki jih je Sodišče zbralo, kažejo razlike glede privlačnosti Komisije za diplomante. Barometer diplomantov, ki ga je pripravil Tredence Institut, poklicne poti na Komisiji in v EU navaja kot 15. najbolj priljubljenega potencialnega delodajalca v EU leta 2016²⁹. Rezultati po državah kažejo bistvene razlike glede dojetanja privlačnosti Komisije. Leta 2017 je bila Komisija uvrščena na 6. mesto v Avstriji (7,4 %), leta 2016 pa na 7. mesto v Franciji (4,8 %) in 15. v Španiji (3,5 %) ter zgolj na 31. (2,2 %) v Nemčiji in 48. (1,5 %) na Poljskem.

Boljša priprava svežnja iz leta 2014 bi lahko pripomogla k zmanjšanju njegovih negativnih posledic

74 Glede na obseg in naravo potencialnih finančnih in nefinančnih posledic svežnja reform iz leta 2014 je Sodišče pričakovalo, da je Komisija izvedla oceno, podobno ocenam, izvedenim za druge pomembne zakonodajne predloge s proračunskimi posledicami.

²⁸ Belgija je država članica gostiteljica, kar vpliva na število uslužbencev, ki delajo na Komisiji.

²⁹ V anketi, ki je zajela 300 000 diplomantov iz 24 evropskih držav, je Komisija prejela 2,94 % pozitivnih odgovorov, medtem ko jih je najvišje uvrščeni delodajalec prejel 11,54 %.

Nefinančnim vidikom namenjeno malo pozornosti

75 Komisija je menila, da za izvedbo poglobljene analize morebitnih posledic predlaganih sprememb ni nobene zakonske obveznosti. Posledično pred začetkom izvajanja svežnja iz leta 2014 ni bila opravljena ne splošna analiza težav, ki naj bi jih odpravili, ne analiza verjetnih kratko- in dolgoročnih učinkov izbranih ukrepov na upravljanje človeških virov.

76 Pripravljalna analiza Komisije se je v glavnem osredotočala na oceno verjetnih finančnih posledic predlaganih varčevalnih ukrepov. Sodišče je ugotovilo, da je analiza proračunskih prihrankov temeljila na trdni metodologiji, kar je pojasnilo ključne predpostavke.

77 Pri upravljanju človeških virov se je Komisija osredotočila zlasti na pripravo ukrepov, katerih namen je bil odpraviti specifične posledice reforme iz leta 2004. Ti ukrepi so temeljili na analizah, opravljenih v obdobju 2009–2011, zlasti:

- študija Eurostata o dolgoročnih proračunskih posledicah stroškov pokojnin, ki je obravnavala pomembne trende, napovedane na tem področju v obdobju 2010–2059;
- poročilo o enakovrednosti stare (pred letom 2004) in nove karijerne strukture, v katerem je bilo ugotovljeno, da enakovrednost ni bila ohranjena pri vseh funkcionalnih skupinah in da mora biti korelacija med stopnjami odgovornosti in stopnjami plač jasnejša.

78 Vendar vse posledice varčevalnih ukrepov za človeške vire niso bile ocenjene enako podrobno. Zlasti ni bila opravljena analiza tveganja ali ocena pozitivnih ali negativnih posledic naslednjih ukrepov:

- sprememb meril za degradiranje in odpoved delovnega razmerja,
- podaljšanje starševskega dopusta,
- sprememb pravil v zvezi z obračunom ur pri gibljivem delovnem času,
- zmanjšanja tistega dela letnega dopusta, do katerega so upravičeni uslužbenci, ki je namenjen njihovem potovanju,
- sprememb pogojev za zaposlitev v delegacijah, npr. v zvezi z letnim dopustom in metodo za izračun nadomestila za življenjske razmere.

79 Posledično nekatere zgoraj navedene predlagane spremembe pogojev za zaposlitev niso temeljile na analizi pričakovanih ali opredeljenih težav. Nekatere so bile uvedene v fazi tristranskih sestankov, upravičene pa so bile predvsem z vidika proračunskih prihrankov.

Nezadostno spremljanje posledic za človeške vire in poročanje o njih

80 Sodišče je ugotovilo slabosti pri tem, kako je Komisija spremljala glavne učinke ukrepov svežnja iz leta 2014 na človeške vire, kot sta povečanje števila delovnih ur na teden in zmanjšanje števila delovnih mest za 5 %.

81 Da bi uslužbence dodelili prednostnim nalogam, je treba vzpostaviti sistem z dovolj zanesljivimi podatki za oceno delovne obremenitve na Komisiji kot celoti. Informacije o virih, porabljenih za specifične naloge (cilje), so pogoj za vodstveno odgovornost, ki je podlaga za letno izjavo o zanesljivosti.

82 S svežnjem reform iz leta 2014 so bili uvedeni minimalno število 40 delovnih ur na teden in pravila v zvezi z ureditvijo gibljivega delovnega časa. Te nove določbe temeljijo na skrbnem spremljanju in upravljanju delovnega časa za lažje upravljanje omejenih človeških virov.

83 Prehod na 40 delovnih ur na teden ni zadostoval za izravnavo 5-odstotnega zmanjšanja števila delovnih mest v vseh službah, saj so številni uslužbenci že delali dlje, kot zahtevajo predpisi. Namesto tega je zmanjšanje števila delovnih mest povzročilo prestrukturiranje in razvoj novih metod dela v nekaterih generalnih direktoratih in službah.

84 Čeprav se je povprečno število delovnih ur na teden na Komisiji na splošno med letoma 2015 in 2017 le rahlo povečalo (z 42,6 ure na 42,9 ure), se ti podatki med generalnimi direktorati bistveno razlikujejo. Največje število delovnih ur, o katerem je poročal generalni direktorat (povprečje v obdobju 2015–2017), je znašalo 51,0 ure, najnižje pa 40,6 ure.

85 Sistem poročanja o urah na Komisiji ne zagotavlja dovolj popolnih in zanesljivih podatkov, da bi lahko primerjali delovno obremenitev različnih služb. Sodišče je ugotovilo, da skoraj 30 % vseh evidenc časa ni potrjenih³⁰. Zanesljivosti potrjenih

³⁰ Potrjevanje evidenc delovnega časa posameznikov naj bi potekalo v sistemu Sysper, celovitem orodju IT, ki ga Komisija uporablja za upravljanje človeških virov.

evidenc časa ni mogoče povsem zagotoviti, saj uslužbenci včasih vpisujejo standardne delovne ure in ne dejanskih. Poleg tega se delo na daljavo ne glede na dejansko število ur dela vedno šteje kot celoten ali polovičen dan. Stopnja potrjevanja na Komisiji (spet povprečje treh let) sega od 24 % do 87 %. To omejuje zmožnost vodstva, da prepozna negativne učinke zmanjšanja števila uslužbencev, zlasti povečanje delovne obremenitve preostalih uslužbencev.

86 Kljub tem omejitvam GD HR podatke iz evidenc delovnega časa uporablja za oceno delovne obremenitve posameznega generalnega direktorata v okviru prerazporeditve uslužbencev. To bi lahko oslabilo proces odločanja glede števila uslužbencev in izvedljivost nadaljnega zmanjšanja števila uslužbencev.

87 Poleg delovnega časa, kakor o njem poročajo uslužbenci, Komisija pripravlja in spremlja vrsto politik na področju človeških virov, vključno z razporeditvijo uslužbencev, oceno uspešnosti, upravljanjem talentov in dobrim počutjem. Vendar razpoložljivih podatkov in kazalnikov o človeških virih ne uporablja za določanje ciljev glede uspešnosti in opredelitev kazalnikov upravljanja, osredotočenih na nastajajoče težave v zvezi z delovno silo. To omejuje zmožnost Komisije, da opredeli morebitne negativne učinke svežnja iz leta 2014 (npr. porast odsotnosti z dela zaradi bolezni v posameznem generalnem direktoratu, bistveno povečanje deleža kratkoročnih pogodb ali delovne obremenitve ali upad zadovoljstva uslužbencev) in se odzove nanje.

88 Zahteve v zvezi s poročanjem o učinkih reform iz leta 2014 se nanašajo predvsem na obveščanje proračunskega organa o izvajanju ukrepov iz svežnja. Rok za pripravo prvega poročila o delovanju teh kadrovske predpisov je konec leta 2020, leta 2022 pa naj bi mu sledila druga poročila o proračunskih posledicah pokojninskega sistema in o razvoju kupne moči.

Zaključki in priporočila

89 Sodišče je ugotovilo, da so bili s svežnjem kadrovske reforme iz leta 2014 doseženi želeni prihranki stroškov ter nekatere izboljšave na področju upravljanja človeških virov. Vendar bi lahko nekatere negativne posledice za generalne direktorate in uslužbence preprečili ali ublažili prej, če bi bile reforme bolj pripravljene in bi se bolj spremljale (odstavki **14** do **88**).

90 Sodišče je ugotovilo, da sveženj iz leta 2014 prinaša bistvene prihranke za proračun EU, ki so večji od prvotno pričakovanih. Na splošno je pričakovati, da bodo prihranki v okviru sedanjega večletnega finančnega okvira dosegli 4,2 milijarde EUR. Dolgoročni proračunski prihranki zaradi manjše porabe za pokojnine naj bi po ocenah znašali 19,2 milijarde EUR. Glavni viri prihrankov so 5-odstotno zmanjšanje števila delovnih mest, začasna zamrznitev plač in pokojnin, povišanje upokojitvene starosti in zmanjšanje letne odmerne stopnje za pokojnine ter omejitve priložnosti za napredovanje za višje razrede. Ti zneski so ustvarjeni poleg prihrankov, ki jih je prinesla reforma iz leta 2004. Celoten učinek sprememb bo viden šele čez skoraj 30 let (odstavki **14** do **20**).

91 Sveženj iz leta 2014 je vplival na več pomembnih vidikov upravljanja človeških virov na Komisiji, vključno s porazdelitvijo uslužbencev glede na funkcionalne skupine in razrede, uravnoteženo zastopanostjo spolov, starostno strukturo, številom pogodbenih uslužbencev, delovno obremenitvijo uslužbencev po generalnih direktoratih in službah ter privlačnostjo pogojev za zaposlitev. V splošnem je bil učinek neenoten (odstavki **22** do **73**).

92 Sveženj je vključeval dve bistveni spremembi karijerne strukture. Da bi se obravnavala neravnovesja glede odgovornosti in plačnih razredov, ki jih je povzročila reforma leta 2004, sta bila v spremembi iz leta 2014 predvidena oblikovanje funkcionalne skupine AST/SC za tajnike in referente ter omejitve poklicnega napredovanja v funkcionalnih skupinah AST in AD. Te spremembe so že prispevale k večji usklajenosti plač in odgovornosti in bodo povzročile dolgoročne spremembe porazdelitve uslužbencev glede na plačne razrede. Vendar nove omejitve poklicnega napredovanja prinašajo precejšnje izzive na področju upravljanja človeških virov v generalnih direktoratih z večjim številom višjih uslužbencev, katerih možnosti napredovanja so se zmanjšale (odstavki **22** do **30**).

93 Z reformami iz leta 2014 so bili v veliki meri usklajene obstoječe družini prijazne delovne ureditve med institucijami. Glavnega napredka pri doseganju bolj

uravnotežene zastopanosti spolov med uslužbenci v obdobju 2013–2018 ni mogoče pripisati spremembi kadrovskih predpisov iz leta 2014. Neenakost v višjih razredih funkcionalne skupine AD naj bi se dolgoročno zmanjšala z zaposlovanjem več žensk v začetnih razredih in njihovim poznejšim napredovanjem v sistemu. V funkcionalnih skupinah AST in AST/SC zaradi visokega deleža kandidatke na zadevnih natečajih še vedno prevladujejo ženske (odstavki [31](#) do [37](#)).

94 Zmanjšanje stopnje zaposlovanja po 5-odstotnem zmanjšanju števila delovnih mest in zvišanje upokojitvene starosti prispevata k starajoči se delovni sili. K temu prispeva tudi vse višja starost novih uslužbencev (odstavki [38](#) do [40](#)).

95 Delež pogodbenih uslužbencev na Komisiji kot celoti se je povečal. Glavni dejavnik za to so spremembe političnih prednostnih nalog na ravni generalnih direktorats in Komisije ter potreba nekaterih generalnih direktorats po hitrem zaposlovanju, da bi obravnavali razmere, kot je migracijska kriza. To spremembo bi bilo treba razlagati v širšem kontekstu prerazporejanja delovnih mest med generalnimi direktorati zaradi upoštevanja delovnih obremenitev, v okviru katerega se je število uslužbencev bistveno povečalo v GD HOME in ECHO ter zmanjšalo v GD AGRI in SANTE (odstavki [42](#) do [51](#)).

96 V splošnem je imel sveženj iz leta 2014 negativne posledice za uslužbence. Zadovoljstvo uslužbencev se je občutno poslabšalo, povečale pa so se odsotnosti z dela zaradi bolezni, zlasti pri tistih, ki so jih najbolj prizadele spremembe kadrovskih predpisov in njihove delovne obremenitve. Pogoji za zaposlitev so se najbolj poslabšali po mnenju uslužbencev delegacij. Pogoji za zaposlitev so postali manj ugodni za obstoječe uslužbence. Upadlo je tudi zanimanje potencialnih novih zaposlenih. Spremembe bodo verjetno še poslabšale obstoječe težave pri zaposlovanju uslužbencev iz nekaterih držav, ki so na Komisiji že bistveno premalo zastopane (odstavki [52](#) do [73](#)).

97 Sodišče je prav tako ugotovilo, da pozitivni (prihranki stroškov) in tudi manj pozitivni učinki (kot je vse manjše zadovoljstvo uslužbencev) odražajo, kako je bil sveženj iz leta 2014 pripravljen in kako se je spremljalo njegovo izvajanje. Komisija se je v fazi priprave v glavnem osredotočala na ukrepe za zmanjšanje proračuna za plače in pokojnine ter obravnavanje stranskih učinkov reforme iz leta 2004. Verjetne posledice teh varčevalnih in drugih ukrepov svežnja reform na upravljanje človeških virov so bile ocenjene le v omejenem obsegu oziroma niso bile ocenjene. Ureditve spremljanja, ki jih je uvedla Komisija, niso zadostovale za to, da bi se te negativne posledice pravilno ali dovolj zgodaj opredelile ([74](#) do [88](#)). *Priloga I* vsebuje povzetek ugotovitev Sodišča o

posledicah glavnih ukrepov reforme iz leta 2014 na proračun EU, upravljanje človeških virov na Komisiji in njene uslužbenke.

Priporočilo 1 – Priprava načrta za upravljanje delovne sile

Da bi Komisija izboljšala svoj način upravljanja delovne obremenitve, naj pripravi načrt za upravljanje delovne sile s posebnim poudarkom na:

1.1 opredelitvi, katere naloge izvaja katera kategorija uslužbencev, da bi bolje uskladila svoje politike in prakse na področju človeških virov s svojimi institucionalnimi potrebami ter opredelila, katere vloge največ prispevajo k doseganju njenih ciljev;

1.2 pripravi akcijskega načrta za pritegnitev, razvoj in ohranitev ljudi z raznovrstnimi strokovnimi izkušnjami in iz različnih držav članic.

Časovni okvir: do konca leta 2021.

Priporočilo 2 – Okrepitev okvira za spremljanje vprašanj v zvezi s človeškimi viri in poročanje o njih

Da bi se Komisija bolje odzivala na razvoj na področju človeških virov, naj izboljša spremljanje vprašanj v zvezi s človeškimi viri in poročanje o njih na ravni organizacije. Uporablja naj razpoložljive podatke in kazalnike za opredelitev tveganj v zvezi z delovno silo, ki bi lahko ogrozila izpolnitev njenih ciljev.

Časovni okvir: do konca leta 2021.

Priporočilo 3 – Ocena potreb in potencialnih učinkov pred vsako nadaljnjo spremembo kadrovskih predpisov

Komisija naj pred vsako nadaljnjo spremembo kadrovskih predpisov bolje opredeli vprašanja, ki jih je treba obravnavati, in cilje ter potencialne finančne in nefinančne posledice predloga in spremljevalnih ukrepov.

Časovni okvir: pred vsako nadaljnjo spremembo kadrovskih predpisov.












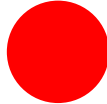





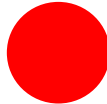





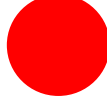
To poročilo je sprejel senat V, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Lazaros S. Lazarou, na zasedanju 9. julija 2019 v Luxembourggu.

Za Evropsko računsko sodišče

Klaus-Heiner Lehne
Predsednik




Priloge

Priloga I – Splošni učinek ukrepov, uvedenih s svežnjem kadrovskih reform iz leta 2014

Ukrep	Ustvarjanje prihrankov pri plačah in pokojninah	Izboljšanje upravljanja človeških virov	Posledice za uslužbence
Pomembni proračunski prihranki			
5-odstotno zmanjšanje števila uslužbencev in povečanje števila delovnih ur			
Spremenjena metoda za prilagoditev plač in pokojnin			
Zamrznitev plač in pokojnin			
Povišanje upokojitvene starosti in zmanjšanje letne odmerne stopnje za pokojnine			
Drugi proračunski prihranki/pogoji za zaposlitev			
Oblikovanje skupine AST/SC			
Omejen dostop do razredov skupin AST in AD ob koncu poklicne poti			
Degradiranje po treh negativnih poročilih			
Spremembe glede letnega dopusta in nadomestila za življenjske razmere v delegacijah			

Vir: Evropsko računsko sodišče

Merila, uporabljena pri splošni oceni pozitivnega in negativnega učinka ukrepov, uvedenih s spremembo kadrovskih predpisov iz leta 2014

Barva	Ustvarjanje prihrankov	Izboljšanje upravljanja človeških virov	Posledice za uslužbence
	Ukrep je ustvaril bistvene prihranke (več kot 100 milijonov EUR).	V primerjavi s stanjem pred spremembo je ukrep bistveno prispeval k večji osredotočenosti na najpomembnejše naloge, boljšemu upravljanju znanja in odgovornosti ter mobilnosti uslužbencev med različnimi službami ali lokacijami.	V primerjavi s stanjem pred spremembo leta 2014 so se z ukrepom izboljšali stabilnost ključnih delovnih pogojev, zadovoljstvo uslužbencev na delovnem mestu, zaposlitvene možnosti in možnosti poklicnega napredovanja ter vključenost uslužbencev.
	Ukrep je bil s finančnega vidika nevtralen ali je prinesel razmeroma majhne prihranke (manj kot 100 milijonov EUR).	V primerjavi s stanjem pred spremembo je bil ukrep nevtralen, kar zadeva osredotočenost na najpomembnejše naloge, upravljanje znanja in odgovornosti ter mobilnost uslužbencev med različnimi službami ali lokacijami.	V primerjavi s stanjem pred spremembo leta 2014 je bil ukrep nevtralen, kar zadeva stabilnost ključnih delovnih pogojev, zadovoljstvo uslužbencev na delovnem mestu, možnosti poklicnega napredovanja in vključenost uslužbencev.
	Ukrep ni ustvaril neposrednih prihrankov ali je povzročil dodatne stroške.	V primerjavi s stanjem pred spremembo je ukrep ustvaril tveganja ali težave v zvezi z osredotočenostjo na najpomembnejše naloge, upravljanje znanja in odgovornosti ter mobilnostjo uslužbencev med različnimi službami ali lokacijami.	V primerjavi s stanjem pred spremembo je ukrep ustvaril tveganja ali težave v zvezi s stabilnostjo ključnih delovnih pogojev ter zmanjšal zadovoljstvo uslužbencev na delovnem mestu, zaposlitvene možnosti in možnosti poklicnega napredovanja ter vključenost uslužbencev.

Priloga II – Kategorije uslužbencev, zaposlenih na Komisiji

Delovna sila Komisije je sestavljena iz različnih kategorij uslužbencev. V vsaki od kategorij so različni razredi, ki odražajo vse višje zahteve glede strokovnosti in izobrazbe ter ravni odgovornosti.

I Uslužbenci, zajeti s Kadrovskimi predpisi za uradnike Evropske unije

Uradnik je katera koli oseba, ki je bila po uspešno opravljenem natečaju imenovana na stalno delovno mesto v eni od institucij. Komisarji niso uradniki.

V kategoriji uradnikov so tri funkcionalne skupine:

- upravni uslužbenci (AD) v razredih AD5 do AD15,
- strokovno-tehnični uslužbenci (AST) v razredih AST1 do AST11,
- tajniki in referenti (AST/SC) v razredih AST/SC1 do AST/SC6.

II Uslužbenci, zajeti s Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije

Začasni uslužbenci se zaposlijo:

- s kratkoročno pogodbo (največ šest let) na stalno delovno mesto v eni od institucij ali Evropski službi za zunanje delovanje,
- s kratkoročno pogodbo ali redkeje za nedoločen čas na začasno delovno mesto v instituciji ali agenciji,
- za pomoč osebam, imenovanim na funkcijo (npr. komisarju), pri čemer je trajanje pogodbe odvisno od mandata te osebe.

Funkcionalne skupine začasne uslužbence so enake kot za uradnike.

Pogodbeni uslužbenci niso zaposleni na stalna delovna mesta. Glede na naloge, ki jih opravljajo, so razdeljeni v štiri funkcionalne skupine (GFI do GFIV): od GFI za fizične naloge do GFIV za administrativne naloge. Uslužbence v razredu GFI in uslužbence, ki delajo v agenciji, delegaciji, predstavništvu ali uradu (npr. OIL, OIB), je mogoče zaposliti za nedoločen čas, pogodbe drugih uslužbencev se ne smejo skleniti za več kot šest let.

Lokalni uslužbenci so zaposleni na lokacijah zunaj Evropske unije v skladu z lokalnimi pravili in praksami. Niso zaposleni na stalna delovna mesta.

Priloga III – Pogoji za zaposlitev za vsako od kategorij uslužbencev

V spodnji tabeli so povzete minimalne kvalifikacije in jezikovne veščine, ki so potrebne za uradnike ter začasne in pogodbene uslužbence, skupaj z okvirnimi nalogami za vsako funkcionalno skupino.

Uradniki in začasni uslužbenci	Pogodbeni uslužbenci
Kvalifikacije	
AD	GFIV
Z diplomo potrjen zaključen univerzitetni študij, ki traja vsaj tri leta	
AST in AST/SC	GFIII in GFII
Z diplomo potrjena višješolska izobrazba ali z diplomo potrjena srednješolska izobrazba in najmanj tri leta delovnih izkušenj	
Ni relevantno	GFI
	Uspešno zaključeno obvezno izobraževanje
Jezikovne zahteve	
Za vse funkcionalne skupine: temeljito znanje enega od uradnih jezikov EU in zadovoljivo znanje še enega uradnega jezika EU. Pogoj za napredovanje za uradnike je znanje tretjega jezika.	
Okvirne naloge	
AD	GFIV
Upravni uslužbenec: pravnik, prevajalec, revizor, ekonomist itd.	Podobno kot za uslužbence skupine AD, vendar se opravljajo <u>pod nadzorom</u> uradnikov ali začasnih uslužbencev.
AST	GFIII
Izvršilna ali tehnična vloga na področju uprave, financ, komuniciranja, raziskav ali priprave in izvajanja politik	Podobno kot za uslužbence skupine AST, vendar se opravljajo <u>pod nadzorom</u> uradnikov ali začasnih uslužbencev.
AST/SC	GFII
Naloge tajnikov in referentov, vodenje pisarne	Podobno kot za uslužbence skupine AST/SC, vendar se opravljajo <u>pod nadzorom</u> uradnikov ali začasnih uslužbencev.
Ni relevantno	GFI
	Fizične ali administrativne podporne naloge (npr. voznik, delavec v logistiki ali podporni delavec v posamezni stavbi), ki se izvajajo pod nadzorom uradnikov ali začasnih uslužbencev

Priloga IV – Komisija: 45 generalnih direktorats, služb, uradov in kolegij

	Polno ime		Polno ime
AGRI	Kmetijstvo in razvoj podeželja	HOME	Migracije in notranje zadeve
BUDG	Proračun	HR	Človeški viri in varnost
CLIMA	Podnebna politika	IAS	Služba za notranjo revizijo
CNECT	Komunikacijska omrežja, vsebina in tehnologija	JRC	Skupno raziskovalno središče
COLLÈGE	Kabineti komisarjev	JUST	Pravosodje in potrošniki
COMM	Komuniciranje	MARE	Pomorske zadeve in ribištvo
COMP	Konkurenca	MOVE	Mobilnost in promet
DEVCO	Mednarodno sodelovanje in razvoj	NEAR	Sosedstvo in širitvena pogajanja
DGT	Prevajanje	OIB	Infrastruktura in logistika v Bruslju
DIGIT	Informatika (informacijska tehnologija)	OIL	Infrastruktura in logistika v Luksemburgu
EAC	Izobraževanje, mladina, šport in kultura	OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
ECFIN	Gospodarske in finančne zadeve	OP	Urad za publikacije
ECHO	Evropska civilna zaščita in evropske operacije humanitarne pomoči	PMO	Vodenje in plačevanje posameznih pravic
EMPL	Zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje	REGIO	Regionalna in mestna politika
ENER	Energetika	RTD	Raziskave in inovacije
ENV	Okolje	SANTE	Zdravje in varnost hrane
EPSC	Evropsko središče za politično strategijo	SCIC	Tolmačenje
EPSO	Evropski urad za izbor osebja	SG	Generalni sekretariat
ESTAT	Eurostat – evropska statistika	SJ	Pravna služba
FISMA	Finančna stabilnost, finančne storitve in unija kapitalskih trgov	TAXUD	Obdavčenje in carinska unija
FPI	Instrumenti zunanje politike	TF50	Projektna skupina za pogajanja z Združenim kraljestvom po členu 50
GROW	Notranji trg, industrija, podjetništvo ter mala in srednja podjetja	TRADE	Trgovina

Glosar

Centralna javna uprava: v splošnem upravni organ ali institucija, ki deluje centralno na nacionalni ravni in je podrejena vladnim službam (običajno ministrstvom), pristojnim za oblikovanje politik. Pomožni organi centralne javne uprave zajemajo regionalne in lokalne podružnice in agencije.

Kadrovski predpisi za uradnike Evropske unije in Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije: pravila, ki določajo pravice in obveznosti uradnikov in drugih uslužbencev EU, z določbami o njihovih poklicnih poteh od zaposlitve do upokojitve, delovnih pogojih, prejemkih, nadomestilih in pravicah socialne varnosti.

Letna odmerna stopnja za pokojninske pravice: je stopnja, po kateri zaposleni pridobiva pokojninske pravice v času zaposlitve (2 %, 1,9 % ali 1,8 % na leto). Letna odmerna stopnja v višini 2 % na primer pomeni, da zaposleni za vsako leto zaposlitve zbere 2 % pravice do pokojninskih prejemkov.

Načrt delovnih mest: seznam stalnih in začasnih delovnih mest v instituciji, uradu ali agenciji. Priložen je k zadevnemu proračunu.

Tristranski sestanki: sestanki Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije, na katerih potekajo pogajanja o zakonodajnih predlogih. Tako dosežene neuradne sporazume morata nato uradno potrditi Parlament in Svet.

Večletni finančni okvir: sedemletni načrt porabe, v katerem so prioritete EU izražene v finančnem smislu. Sedanji večletni finančni okvir se je začel leta 2014 in bo končan leta 2020.

Vzporednost v gibanju plač na centralni ravni države v državah članicah in upravi EU: načelo, v skladu s katerim se stopnje plač uradnikov in uslužbencev EU prilagajajo tako, da odražajo spremembe kupne moči javnih uslužbencev v nacionalnih javnih upravah. Če se kupna moč javnih uslužbencev v nacionalnih javnih upravah poveča za 1 %, naj bi se podobno povečanje kupne moči uporabilo tudi za uslužbence EU. Spremljanje razvoja kupne moči ne pomeni, da je uslužbencem EU zagotovljena enaka kupna moč kot javnim uslužbencem v nacionalnih javnih upravah.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO POROČILO EVROPSKEGA RAČUNSKEGA SODIŠČA

„IZVAJANJE SVEŽNJA KADROVSKIH REFORM IZ LETA 2014 V KOMISIJI: VELIKI PRIHRANKI, VENDAR NE BREZ POSLEDIC ZA USLUŽBENCE“

OPAŽANJA

32. Komisija je pri obravnavanju potrebnega prispevka pripisala velik pomen vprašanju uravnotežene zastopanosti spolov. Vendar ti premisleki niso bili uradno dokumentirani.

33. Komisija potrjuje, da bo cilj 40-odstotnega deleža žensk dosežen pred koncem mandata Komisije.

45. Komisija želi poudariti, da je povečanje v JRC predvsem posledica odločitve iz leta 2014, da se „prejemniki štipendij“ pretvorijo v pogodbene uslužbence. Ugotovljeno je bilo povečanje števila pogodbenih uslužbencev v enakovredni funkcionalni skupini AD, medtem ko je število pogodbenih uslužbencev v enakovredni funkcionalni skupini AST v zadevnem obdobju ostalo nespremenjeno.

46. Komisija poudarja, da so bile dolgoročne posledice upoštevane v revidirani različici kadrovskih predpisov. Zato:

- najdaljši možni čas trajanja pogodb za pogodbene uslužbence je bil podaljšan s 3 na 6 let;
- pogodbenim uslužbencem se je omogočilo, da se lahko prijavijo na notranje natečaje, da postanejo uradniki.

56. Komisija je sprejela vse potrebne ukrepe za doseganje zrelega upravljanja odsotnosti z dela, in sicer s pomočjo razvoja kazalnikov, orodij informacijske tehnologije, sistema opozarjanja in iz tega izhajajočih ureditev poročanja. Ustanovljena je bila nova enota za zdravstveni nadzor, ki je v svojo nadzorno strategijo vključila orodja, informacije in izmenjavo znanja.

58. Komisija želi poudariti, da zanimanje za napotitve na delegacije služb ostaja visoko, kar na splošno potrjuje privlačnost dela v delegacijah.

61. Komisija želi poudariti, da v skladu s kadrovsкими predpisi pogodbeni uslužbenci v GFIV opravljajo svoje naloge pod nadzorom uradnikov ali začasnih uslužbencev. Poleg tega minimalne zahteve za zaposlitev nižjih upravnih uslužbencev vključujejo opravljen natečaj, kar ne velja za pogodbene uslužbence.

62. Komisija želi poudariti, da veljavna pravila za napredovanje in notranji natečaji uspešnim zaposlenim omogočajo hitro poklicno pot.

70. Komisija se je seznanila z analizo, ki jo je izvedlo Računsko sodišče. Komisija želi pojasniti, da se metodologija, določena v njenem poročilu o geografski uravnoteženosti, razlikuje in je bolj osredotočena na funkcionalno skupino AD in razrede, v katerih se lahko izvaja zaposlovanje (v glavnem razrede AD5–AD8). Zato se ugotovitev glede premajhne zastopanosti lahko razlikuje od tistih, ki jih je določilo Evropsko računsko sodišče.

73. Komisija meni, da ocena njene privlačnosti v različnih državah članicah temelji na več dejavnikih, kot so gospodarski vidiki, lokalni pogoji itn.

78. Zaradi dinamične narave postopka odločanja Komisija ni mogla sistematično izvajati analiz učinka za vse nove predlagane ukrepe, ki so se pojavili med pogajanja.

79. Ker Komisija ni nadzorovala časovnice postopka odločanja, ni bilo mogoče formalno analizirati morebitnega učinka vseh ukrepov.

Pri sprejemanju izvedbenih določb je Komisija upoštevala posledice sprememb pogojev za zaposlitev.

85. Komisija želi pojasniti, da je namen sistema za poročanje o urah spremljanje delovnega časa v skladu z veljavnimi pravili. Vprašanje dodelitve virov se obravnava z uporabo dodatnih informacij (npr. preverjanje delovnih mest) in temelji na političnih prednostnih nalogah.

87. Komisija želi poudariti, da se je zadovoljstvo osebja, izmerjeno v anketi med uslužbenci, v primerjavi z letom 2016 v letu 2018 povečalo.

Poleg tega so bile zasnovane in izvedene naslednje politike in ukrepi za ublažitev negativnih učinkov reforme na uslužbenca:

- strategija upravljanja talentov;
- učna in razvojna strategija;
- strategija dobrega počutja pri delu (fit at work), ki temelji na:
 - orodju za spremljanje zdravja, s katerim se analizirajo in poročajo odsotnosti in vzroki zanje v obdobju 2010–2015;
 - vseh ukrepov, vzpostavljenih za doseganje dobrega upravljanja odsotnosti;
 - novem oddelku za zdravstveni nadzor.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

89. Komisija je izvedla notranje strategije za ublažitev nekaterih učinkov reforme.

Ker Komisija med pogajanjem ni nadzorovala časa postopka odločanja, ni bilo mogoče formalno analizirati možnega učinka vseh ukrepov.

97. Glej odgovora Komisije na odstavka 79 in 87.

Priporočilo 1 – Priprava načrta za upravljanje kadra

Komisija sprejema priporočilo.

Vendar želi poudariti, da bo akcijski načrt za izvajanje priporočila seveda odvisen od številnih vidikov, ki niso pod njenim nadzorom.

Eden od teh pomembnih vidikov je razvoj nalog, ki jih Komisija izvaja kot odziv na politične prednostne naloge.

Priporočilo 2 – Okrepitev okvira za spremljanje vprašanj v zvezi s človeškimi viri in poročanje o njih

Komisija sprejema priporočilo.

Priporočilo 3 – Ocena potreb in potencialnih učinkov pred nadaljnjim pregledom kadrovskega predpisa

Komisija sprejema priporočilo.

Revizijska ekipa

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij politik in programov EU ali tem v zvezi z upravljanjem na posameznih področjih proračuna. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti je opravil revizijski senat V – Financiranje in upravljanje EU, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Lazaros S. Lazarou. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Pietro Russo, pri njej pa so sodelovali vodja njegovega kabineta Chiara Cipriani, ataše v njegovem kabinetu Benjamin Jakob, vodilni upravni uslužbenec Bertrand Albugues, vodja naloge Daria Bochnar ter revizorja Marion Kilhoffer in Tomasz Plebanowicz. Jezikovno podporo je zagotovil Thomas Everett.



Od leve proti desni: Chiara Cipriani, Benjamin Jakob, Pietro Russo, Tomasz Plebanowicz, Marion Kilhoffer, Bertrand Albugues in Daria Bochnar.

Časovnica

Dogodek	Datum
Sprejetje revizijskega memoranduma / začetek revizije	24.4.2018
Uradno posredovanje osnutka poročila Komisiji (ali drugemu revidirancu)	23.5.2019
Sprejetje končnega poročila po razčiščevalnem postopku	9.7.2019
Prejeti uradni odgovori Komisije (ali drugih revidirancev) v vseh jezikih	24.7.2019

© Evropska unija, 2019.

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

SL	PDF	ISBN 978-92-847-3470-2	doi:10.2865/29241	QJ-AB-19-011-SL-N
SL	HTML	ISBN 978-92-847-3436-8	doi:10.2865/95635	QJ-AB-19-011-SL-Q

Kadrovski predpisi so okvir za zaposlovanje uradnikov in drugih uslužbencev, zaposlenih v institucijah, organih in agencijah EU. Po prvi obsežni reformi leta 2004 so bili ponovno spremenjeni leta 2014, da bi se zmanjšali skupni odhodki za zaposlene in dodatno racionalizirala javna uprava EU. Sodišče je preučilo učinek reform iz leta 2014 na Komisiji in ugotovilo, da so te privedle do precejšnjih dolgoročnih prihrankov. Čeprav je delovna sila na Komisiji postala bolj raznolika in prožna, je bil dejanski učinek sprememb na izboljšanje upravljanja človeških virov razmeroma majhen. Sodišče je ugotovilo tudi to, da je sveženj iz leta 2014 negativno vplival na privlačnost Komisije kot delodajalca. Da bi se obravnavali prihodnji izzivi, bi morale biti spremljanje delovne sile Komisije bolje osredotočeno na nastajajoča tveganja. Posebno poročilo Sodišča (v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU).



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/Pages/ContactForm.aspx
Spletišče: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors