

III

(Akty przygotowawcze)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

OPINIA NR 5/2012

(przedstawiona na mocy art. 336 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE))

dotycząca wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej

(2012/C 205/01)

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 336,

uwzględniając wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej ⁽¹⁾,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 5 marca 2012 r. wniosek Parlamentu Europejskiego o wydanie opinii w sprawie wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając otrzymany przez Trybunał w dniu 30 stycznia 2012 r. wniosek Rady o wydanie opinii w sprawie wyżej wymienionego wniosku,

uwzględniając swoje sprawozdania roczne, sprawozdania specjalne i opinie ⁽²⁾,

PRZYJMUJE NASTĘPUJĄCĄ OPINIĘ:

WPROWADZENIE

1. Komisja proponuje zmniejszenie liczby pracowników w każdej instytucji i agencji Unii Europejskiej o 5% w latach

⁽¹⁾ COM(2011) 890 wersja ostateczna z dnia 13 grudnia 2011 r.⁽²⁾ Zob. opinie Trybunału: nr 14/2002 dotycząca pierwotnych propozycji z 2002 r. w zakresie reformy regulaminu pracowniczego (Dz.U. C 21 z 28.1.2003, s. 1); nr 1/2004 dotycząca zmienionego wniosku Komisji z 2004 r. w sprawie reformy regulaminu pracowniczego (Dz.U. C 75 z 24.3.2004, s. 1); nr 5/2010 w sprawie reformy regulaminu pracowniczego, skupiająca się głównie na kwestiach pracowniczych związanych z powołaniem Europejskiej Służby Działalności Zewnętrznych (Dz.U. C 291 z 27.10.2010, s. 1).

2013–2018. W celu uwzględnienia skutków tej redukcji oraz innych kwestii pracowniczych Komisja proponuje szereg zmian w regulaminie pracowniczym, a mianowicie:

— zwiększenie tygodniowego wymiaru czasu pracy do minimum 40 godzin,

— podwyższenie wieku emerytalnego z 63 do 65 lat oraz wieku wcześniejszego przejścia na emeryturę z 55 do 58 lat,

— przegląd procedur rocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur oraz rocznego dostosowania wysokości składki emerytalnej,

— zastąpienie dotychczas obowiązującej składki tymczasowej podatkiem solidarnościowym w wysokości 6%,

— zmianę struktury kariery zawodowej w grupie funkcyjnej asystentów polegającą na dodaniu nowej grupy funkcyjnej sekretarzy i pracowników biurowych (AST/SC) oraz

— ograniczoną liczbę innych zmian związanych z organizacją personelu i zarządzaniem nim.

2. W przedstawionym przez Komisję wniosku dokonano oszacowania skutków finansowych w latach 2013–2020. Obejmują one:

— 1 041 mln euro oszczędności w Dziale 5 wieloletnich ram finansowych (dalej „MFF”),

- 258 mln euro oszczędności poza Działem 5 MFF,
 - 30 mln euro wzrostu dochodów z tytułu składki tymczasowej,
 - 277 mln euro zmniejszenia dochodów z tytułu składek emerytalnych,
 - 165 mln euro zmniejszenia dochodów z tytułu podatku.
3. Ponadto oczekuje się, że oszczędności po stronie wydatków na emerytury wyniosą rządu 1 000 mln euro rocznie w perspektywie długoterminowej ⁽¹⁾.

UWAGI OGÓLNE

4. Trybunał zwraca uwagę, że skutki wniosku Komisji należy mierzyć nie tylko w kategoriach osiągnięcia pięcioprocentowej redukcji liczby pracowników oraz wprowadzenia w życie zmian w regulaminie pracowniczym, lecz także w kategoriach zrealizowania przewidzianych we wniosku ogólnych założeń finansowych.

5. Proponowane zmniejszenie liczby pracowników o 5%, choć uzależnione od wyników alokacji środków budżetowych w kontekście MFF, stanowi najważniejszy element przyczyniający się do realizacji zakładanych oszczędności. Planowane oszczędności liczby pracowników i wydatków zostaną najlepiej osiągnięte, jeżeli każda z instytucji dokona pięcioprocentowej redukcji swoich pracowników.

6. Instytucje muszą uwzględnić zakładane redukcje personelu przy planowaniu działalności UE i zarządzaniu swoimi zasobami kadrowymi, odpowiednio ustalając priorytety, zwłaszcza w podejmowanych decyzjach dotyczących polityki UE w poszczególnych dziedzinach oraz wydatków na okres obowiązywania następujących wieloletnich ram finansowych.

7. We wniosku nie uwzględniono kwestii zarządzania zasobami ludzkimi (szkoleń, oceny wyników, awansów i zaszeregowania) jako sposobu zwiększenia ogólnej wydajności pracowników UE.

UWAGI DOTYCZĄCE KONKRETYCH ASPEKTÓW WNIOSKU KOMISJI

Redukcja personelu o 5%

8. Trybunał zauważa, że wniosek sam w sobie nie doprowadzi do zmniejszenia liczby pracowników i związanych z tym oszczędności finansowych. Art. 6 proponowanego regulaminu pracowniczego zawiera wyraźne odniesienie do obowiązków określonych w wieloletnich ramach finansowych i w porozumieniu instytucjonalnym w sprawie ich realizacji ⁽²⁾. Trybunał

przypomina, że wielkość służby cywilnej UE ustala się co roku w decyzjach podejmowanych w ramach procedur budżetowych, które to decyzje muszą być spójne z celami omawianego wniosku Komisji.

9. Trybunał zaleca, aby instytucje co roku składały sprawozdania na temat działań podjętych w celu realizacji zaplanowanych założeń polegających na zmniejszeniu liczby pracowników o 5% poprzez odstąpienie od zastąpienia określonej liczby zwolnionych miejsc pracy, tj. miejsc pracy zajmowanych przez osoby, które odeszły na emeryturę lub których umowy wygasły. W sprawozdaniach należy wykazać, że cel, jakim jest obniżenie kosztów, nie jest obchodzony, na przykład poprzez zlecenie usług podmiotom zewnętrznym, których pracownicy nie liczą się do zatrudnionych.

Metoda dostosowywania wysokości wynagrodzeń i emerytur

10. Obecna metoda dostosowywania wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników UE oparta jest na zmianach realnych wynagrodzeń urzędników służby cywilnej w ośmiu państwach członkowskich. W proponowanej nowej metodzie wynagrodzenia miałyby być dostosowywane w oparciu o zmiany wynagrodzeń nominalnych brutto urzędników służby cywilnej we wszystkich państwach członkowskich, bez uwzględnienia skutków opodatkowania i innych potrąceń. Efektem zmiany może być mniej złożona i szybsza metoda ustalania dostosowań, jednak prawodawca musi uważnie rozważyć skutki finansowe netto tej zmiany.

11. W przedstawionym przez Komisję wniosku przewidziano automatyczną klauzulę wyjątkową, służącą częściowemu przełożeniu na kolejny rok dostosowania wynagrodzeń i emerytur w górę. Klauzula ta powodowałaby opóźnienie o kolejny rok, kumulujące się z sięgającym jednego roku opóźnieniem istniejącym już w ramach obecnie obowiązującego regulaminu pracowniczego ⁽³⁾, o ile potwierdziłyby się wszystkie warunki jej zastosowania ⁽⁴⁾. Opóźnienie dostosowania powoduje utratę zbieżności wynagrodzeń i emerytur pracowników UE względem służby cywilnej państw członkowskich. W optymalnym scenariuszu dostosowanie takie powinno nastąpić jak najbliżej wystąpienia warunków, które stoją za zmianą.

Zmiany w strukturze kariery zawodowej

12. We wniosku proponuje się wprowadzenie nowej kategorii pracowników „AST/SC” obejmującej sekretarzy i pracowników biurowych, obok istniejących już grup funkcyjnych administratorów (AD) i asystentów (AST). Proponowany poziom wynagrodzenia w najniższych grupach zaszeregowania kategorii AST/SC utrudni w niektórych okolicznościach zachowanie równowagi geograficznej oraz zatrudnienie pracowników dysponujących umiejętnościami językowymi niezbędnymi ze względu na charakter funkcjonowania instytucji.

⁽¹⁾ Według Komisji nastąpi to w latach 2060., gdy skutek związany z wydatkami emerytalnymi będzie największy (zob. COM(2011) 890 wersja ostateczna, s. 55, przypis 10).

⁽²⁾ Przedstawiony przez Komisję w czerwcu 2011 r. projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego stanowi, że Parlament Europejski, Rada i Komisja zgadzają się stopniowo ograniczyć liczbę personelu we wszystkich instytucjach, organach i agencjach o 5% między 2013 r. a 2018 r. (zob. COM(2011) 403 wersja ostateczna z dnia 29 czerwca 2011 r. pt. „Projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją o współpracy w sprawach budżetowych i o należytych zarządzaniu finansowym”, pkt 23).

⁽³⁾ Zob. art. 65 regulaminu pracowniczego i załącznik XI do niego.

⁽⁴⁾ Mechanizm ten uruchamiany jest w przypadku gdy: (i) na bieżący rok prognozowane jest zmniejszenie wartości produktu krajowego brutto (PKB) Unii Europejskiej; (ii) wartość dostosowania obliczona przez Eurostat na podstawie zmian wynagrodzeń urzędników służby publicznej w państwach członkowskich jest dodatnia oraz (iii) wartość dostosowania przewyższa prognozowaną zmianę PKB o dwa punkty procentowe.

13. Komisja proponuje zrestrukturyzowanie ścieżki kariery w grupie funkcyjnej AST w taki sposób, aby zarezerwować dwie najwyższe grupy szeregowania dla pracowników, którzy ponoszą dużą odpowiedzialność. W przyszłości funkcjonować będzie podział na „starszych asystentów” (AST 10 i AST 11) oraz „asystentów” (AST 1 do AST 9). Proponowane przepisy przejściowe, które miałyby dotyczyć pracowników czynnie zatrudnionych w dniu 31 grudnia 2012 r., mogą powodować problemy w związku z nierównym traktowaniem⁽¹⁾ w przypadku asystentów zatrudnionych po reformie regulaminu pracowniczego przeprowadzonej w 2004 r.

Elastyczność w miejscu pracy

14. Proponowane uzgodnienia dotyczące elastycznego czasu pracy dotyczą wszystkich pracowników z wyjątkiem powołanych na stanowisko kierownika działu, dyrektora lub dyrektora generalnego. Trybunał zaleca rozważenie, czy nie byłoby uzasadnione, aby podobne uzgodnienia miały zastosowanie do kadry kierowniczej, biorąc pod uwagę, z jednej strony, zaangażowanie, jakiego można od niej oczekiwać, a z drugiej – konieczność jak najlepszego wykorzystania przez unijne instytucje potencjału wszystkich pracowników, w tym pracowników pragnących połączyć obowiązki zawodowe z rodzicielskimi.

Spójność przepisów wykonawczych

15. Trybunał z zadowoleniem przyjmuje propozycję, aby z uwagi na przejrzystość Trybunał Sprawiedliwości prowadził rejestr wszystkich przepisów wykonawczych przyjętych przez instytucje i aby Komisja co trzy lata przedstawiała sprawozdanie w sprawie przepisów wykonawczych do regulaminu pracowniczego przyjętych przez każdą instytucję. Trybunał zaleca ponadto, aby Komisja zaproponowała procedurę wcześniejszych konsultacji, aby uniknąć przypadków nierównego traktowania pracowników w wyniku rozbieżności w przepisach wykonawczych poszczególnych instytucji.

Niwelowanie dysproporcji geograficznych

16. Propozycję Komisji zmierzającą do zniwelowania długotrwałych i poważnych dysproporcji geograficznych, polegających na tym, że niektóre narodowości są niedostatecznie reprezentowane w porównaniu z ich relatywnym udziałem w strukturze populacji, należy rozważyć z odpowiednią uwagą. Wszelkie tego rodzaju rozwiązania powinny być zgodne z zasadą równości obywateli UE oraz z zasadą stanowiącą, że żadne stanowisko nie może być rezerwowane dla obywateli określonego państwa członkowskiego.

Nowa kategoria pracowników zatrudnionych na czas określony w agencjach

17. Komisja proponuje wprowadzenie w warunkach zatrudnienia innych pracowników nowej kategorii personelu zatrudnianego na czas określony (w obowiązującym tekście warunków zatrudnienia – „personelu tymczasowego”) w agencjach. Pracownicy tej kategorii zatrudniani byłiby na czas określony z możliwością przedłużenia umowy na czas nieokreślony. Pracownicy

zatrudnieni na czas nieokreślony korzystaliby faktycznie ze statusu zbliżonego niemal pod każdym względem do statusu urzędnika. Brak jednak przepisów, które gwarantowałyby, że dobór takiego personelu przeprowadzany byłby zgodnie z tymi samymi zasadami i standardami oraz w sposób równie rygorystyczny, jak ma to miejsce w przypadku doboru urzędników.

UWAGI DODATKOWE

Dochodzenia administracyjne prowadzone w instytucjach przez OLAF

18. Trybunał przypomina, że konieczne jest zachowanie równowagi pomiędzy zapewnieniem efektywności prowadzonych przez OLAF dochodzeń, z jednej strony, a ochroną praw podstawowych, z drugiej. Należy wyjaśnić, że pojęcie „działania mającego negatywne skutki” dla osoby, do której stosuje się regulamin pracowniczy, o którym mowa w art. 90a, obejmuje każde działanie prowadzone przez OLAF w ramach jego działalności dochodzeniowej, które pozbawia pracownika możliwości skutecznego korzystania z prawa podstawowego lub wynikających z takiego prawa korzyści, zwłaszcza w przypadku sporządzenia przez OLAF sprawozdania końcowego lub przekazania przezeń informacji krajowym organom sądowym. Ponadto z praktyki wynika, że obowiązujące przepisy⁽²⁾ nie są wystarczająco precyzyjne, aby uniknąć nieporozumień co do roli OLAF w przypadkach poważnych wykroczeń, gdy interesy finansowe UE nie są zagrożone.

Europejski Urząd Doboru Kadr

19. Od czasu utworzenia Europejski Urząd Doboru Kadr (EPSO)⁽³⁾ stał się głównym punktem kontaktowym dla obywateli UE pragnących podjąć pracę w instytucjach europejskich. Obowiązujące przepisy dotyczące organizowanych przez EPSO konkursów, zawarte w regulaminie pracowniczym⁽⁴⁾, są elementarne. Od czasu ich wprowadzenia w 2004 r. powstał pokaźny zbiór orzecznictwa, w którym wyjaśniono ważne zasady obowiązujące w procesie doboru, np. dotyczące roli komisji konkursowych lub używanych języków. W imię przejrzystości Komisja powinna rozważyć zaproponowanie niezbędnych zmian mających na celu odzwierciedlenie tych wyjaśnień w odpowiednich przepisach regulaminu pracowniczego.

Uproszczenie

20. W miarę upływu lat regulamin pracowniczy i warunki zatrudnienia innych pracowników stawały się coraz bardziej skomplikowane. Komisja w porozumieniu z pozostałymi zainteresowanymi instytucjami powinna przeprowadzić analizę mającą na celu zidentyfikowanie możliwych uproszczeń w dążeniu do poprawy należytego zarządzania finansami. Analiza taka powinna obejmować badanie przepisów obowiązujących w innych organizacjach międzynarodowych oraz w instytucjach i organach UE, w których nie obowiązują regulamin pracowniczy.

⁽²⁾ Zob. art. 22a regulaminu pracowniczego.

⁽³⁾ Decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 25 lipca 2002 r. ustanawiająca Urząd Doboru Kadr Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 197 z 26.7.2002, s. 53).

⁽⁴⁾ Zob. art. 7 załącznika III do regulaminu pracowniczego.

⁽¹⁾ Zob. podobna uwaga w pkt 2 opinii Trybunału nr 1/2004.

Przepisy na rzecz otwartej, efektywnej i niezależnej administracji

21. Podstawą regulacji stosunków między instytucjami a ich personelem jest art. 336 TFUE, natomiast nowy art. 298 TFUE nakazuje unijnemu prawodawcy przyjmowanie przepisów na rzecz otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej. Przepisy takie stanowiłyby przydatne uzupełnienie przepisów regulaminu pracowniczego. Komisja powinna rozważyć zaproponowanie opartych na art. 298 TFUE przepisów mających na celu poprawę relacji pomiędzy obywatelami a europejską administracją, np. poprzez wyjaśnienie, w jaki sposób instytucje zapewniają równe traktowanie obywateli przez swój personel lub jak postępują z przypadkami domniemanego konfliktu interesów.

Niniejsza opinia została przyjęta przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2012 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Prezes
