

Eriaruanne

ELi avalik teenistus

Tööhõiveraamistik on paindlik, kuid seda ei kasutata piisavalt, et parandada tööjõu haldamist



EUROOPA
KONTROLLIKODA

Sisukord

	Punkt
Kokkuvõte	I–IX
Sissejuhatus	01–09
Auditi ulatus ja käsitusviis	10–16
Tähelepanekud	17–97
ELi institutsioonide värbamisprotsessid olid paindlikud, kuid neil on endiselt raskusi teatud ametikohtade täitmisega	17–69
ELi institutsioonid jaotavad töötajaid ümber ja keskenduvad üha enam oskustele, mida nad vajavad	19–33
Alternatiivsete värbamiskanalite kaudu tööle võetud ajutiste töötajate arv kasvas märgatavalt	34–49
ELi institutsioonidel on raskusi töötajate leidmisel teatud ametikohtadele ja teatud liikmesriikidest	50–69
ELi institutsioonid ei kasuta täielikult ära kõiki olemasolevaid võimalusi tööjõu haldamise parandamiseks	70–97
Tarbetult piirav lähenemisviis personali tulemusjuhtimisele	72–84
Teatavate töötajate kategooriate karjäärivõimaluste parandamise võimalusi ei kasutata täiel määral ära	85–97
Järeldused ja soovitused	98–103
Lisad	
I lisa. Personaleeskirjadega hõlmatud liidu institutsioonid ja nende poolt tööle võetud töötajate kategooriad	
II lisa. Kandidateerimisnõuded ELi igas töötajate kategoorias	
III lisa. ELi töötajate palkade kohandamise meetod	
IV lisa. ELi institutsioonide töötajate geograafiline tasakaal	

Lühendid

Sõnastik

Euroopa Parlamendi vastused

Nõukogu vastused

Komisjoni vastused

Ajakava

Auditirühm

Kokkuvõte

I ELi institutsioonides, organites ja rakendusametites töötab eri liiki lepingute alusel ligikaudu 51 000 töötajat: alalised ametnikud, ajutised töötajad ja lepingulised töötajad. ELi avaliku teenistuse ülesanne on toetada ELi eesmärkide saavutamisel ning poliitika ja meetmete rakendamisel. Palgakulud moodustavad umbes poole ELi halduskulude eelarvest.

II ELi institutsioonide töötajate töölevõtmist reguleerivad ühised eeskirjad – [ametnike personalieeskirjad](#) ja [muude teenistujate teenistustingimused](#). Neid eeskirju täiendavad institutsioonide rakendusotsused ja personalipoliitika. Tööhõiveraamistiku eesmärk on võimaldada ELi institutsioonidel tööle võtta ja teenistuses hoida kõrgelt kvalifitseeritud ja mitut keelt valdavaid töötajaid, kes valitakse võimalikult laialt geograafiliselt alalt, kes on sõltumatud ja vastavad kõige kõrgematele kutsenõuetele. Personalieeskirjad koostati 1962. aastal ja neid muudeti oluliselt 2004. aastal. 2014. aastal muudeti neid taas, seekord piiratumas mahus.

III EL tegutseb üha keerulisemas keskkonnas: ränne, Brexit, COVID-19 pandeemia, Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu ning sellest tulenev inflatsioon ja energiakriis. Kõik see on toonud ELi institutsioonidele kaasa lisaülesandeid, kuid sellega ei ole tingimata kaasnenud töötajate arvu suurenemine.

IV Auditi eesmärk oli hinnata sellega seoses, kas ELi avaliku teenistuse tööhõiveraamistik andis institutsioonidele paindlikkuse tööjõuvajaduste rahuldamiseks ja tööjõu haldamise parandamiseks. Meie järeldused ja soovitused peaksid aitama kaasa võimalikele tulevastele aruteludele ELi personalieeskirjade üle. Audit hõlmas kolme ELi institutsiooni: Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon. Eelkõige uurisime, kas tööhõiveraamistik võimaldas institutsioonidel

- a) värvata vajalikke kvalifitseeritud ja andekaid töötajaid;
- b) saada oma töötajatest võimalikult palju kasu.

V Jõudsime järeldusele, et praegune tööhõiveraamistik on paindlik. See võimaldab institutsioonidel täita enamiku oma tööjõuvajadustest, isegi kui neil on raskusi töötajate leidmisel teatavatele ametikohtadele. Institutsioonid ei kasuta siiski täielikult ära mõningaid kehtivate personalieeskirjade pakutavaid võimalusi oma tööjõu haldamise parandamiseks.

VI Leidsime, et institutsioonid tegelesid oma tööjõuvajadustega, paigutades vabad ametikohad ümber suurenenud vastutusega osakondadesse, hinnates ümber oma personalivajadused, keskendudes rohkem oskustele ja pädevustele, ning võttes tööle rohkem ajutisi töötajaid. Institutsioonidel on siiski endiselt raskusi kandidaatide leidmisega teatavatele ametikohtadele ja teatavatest liikmesriikidest, hoolimata nende pakutavatest tänapäevastest ja paindlikest töötingimustest. Vähesed atraktiivsuse põhjused ei ole põhjalikult analüüsitud. Lisaks võib ajutiste töötajate kasutamine mõnes poliitikaosakonnas seada ohtu talitluspidevuse.

VII Samuti leidsime, et institutsioonid ei kasutanud alati personalieeskirjades ette nähtud paindlikkust oma tööjõu haldamise parandamiseks. Määrused sisaldavad sätteid selle kohta, kuidas käsitleda kõige tõsisemaid ametialase ebapädevuse juhtumeid, kuid institutsioonid teevad seda harva. Institutsioonidel on vähe ametlikke menetlusi töötajate tulemuslikkuse muude aspektidega tegelemiseks. See puudutab nii ebapiisava tulemuslikkusega tegelemist ja selle parandamist enne, kui see muutub ebapädevuseks, kui ka väljapaistvate tulemuste stimuleerimist ja premeerimist.

VIII Sisekonkursside võimalusi pakkuda sekretäride/kantseleitöötajate ja assistentide tegevusüksuste töötajatele täiendavaid karjääriväljavaateid kasutatakse liiga vähe, sest osalemistingimused on sageli piiravamad kui personalieeskirjades sätestatud tingimused. Need piirangud õhnestavad veelgi sekretariaaditöötajate ning vähemal määral assistentide piiratud karjäärivõimalusi, hoolimata olulistest muutustest nii nende ülesannete eest vastutavate töötajate profiilis kui ka tööülesannetes, mis on tingitud digiüleminekust ja uutest tööviisidest pärast pandeemiat.

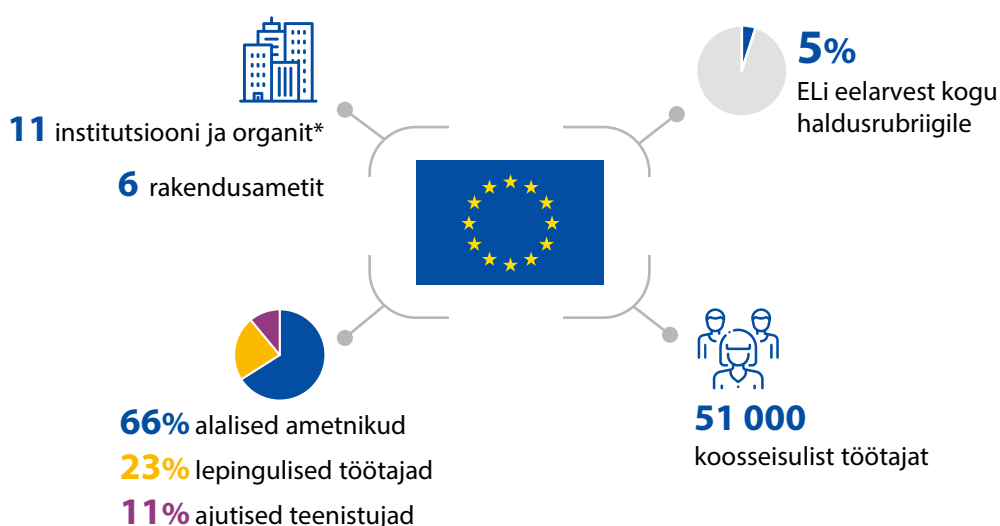
IX Loetletud leidude alusel esitame auditeeritud institutsioonidele järgmised soovitusel:

- a) võtta kasutusele riskipõhine poliitika ajutiste töötajate töölevõtmiseks;
- b) töötada välja sihipärased töökohtade atraktiivsuse tegevuskavad;
- c) arendada edasi oma karjääri- ja tulemusraamistikku.

Sissejuhatus

01 ELi institutsioonides, organites ja rakendusametites töötab eri liiki lepingute alusel ligikaudu 51 000 koosseisulist töötajat: alalised ametnikud, ajutised töötajad ja lepingulised töötajad (vt [I lisa](#)). Veel 12 500 töötajat töötab detsentraliseeritud asutustes. Detsentraliseeritud asutustel on oma personalipoliitika ja juhtimiskord. Institutsioonidest on suurim tööandja Euroopa Komisjon (ligikaudu 30 000 töötajaga), kellele järgnevad Euroopa Parlament (ligikaudu 7000 töötajat sekretariaadis) ja Euroopa Liidu Nõukogu (veidi üle 3000 töötaja). [Joonisel 1](#) on esitatud mõned peamised arvandmed ELi halduse kohta.

Joonis 1. ELi haldus – institutsioonide ja rakendusametite peamised arvandmed (2023)



* Hõlmatud personaleeskirjadega, vt üksikasju [I lisas](#).
Allikas: kontrollikoda eelarvealaste töödokumentide põhjal.

02 Kõigi nende töötajate töölevõtmist reguleeritakse personaleeskirjadega (ametnike puhul) ja muude teenistujate teenistustingimustega (mis tahes viide personaleeskirjadele käesolevas aruandes tähendab nii [personaleeskirju kui ka muude teenistujate teenistustingimusi](#), kui ei ole märgitud teisiti).

03 Personaleeskirju täiendavad mitmed ELi institutsioonide ametisse nimetavate asutuste või ametiisikute rakendusotsused ja iga institutsiooni personalipoliitika. Koos moodustavad need ELi töötajate tööhõiveraamistiku.

04 Personalieeskirjade läbivaatamise algatab komisjon. Seejärel esitatakse ettepanekud kaasseadusandjatele – Euroopa Parlamendile ja nõukogule – läbirääkimisteks ja vastuvõtmiseks pärast konsulteerimist muude ELi institutsioonidega. Personalieeskirjad võeti vastu 1962. aastal ning vaadati viimati läbi 2004. ja 2014. aastal. Mõlema läbivaatamise eesmärk oli ajakohastada ELi haldust ning saavutada säästu palkade ja pensionite pealt. Auditeerisime personalieeskirjade 2014. aasta läbivaatamise mõju ühes varasemas aruandes (vt [eriaruanne 15/2019](#): „Personalieeskirjade 2014. aasta reformipaketi rakendamine komisjonis – suur rahaline kokkuhoid, kuid sellega kaasnesid tagajärjed personalile“).

05 Personalieeskirjade praegune (2014. aasta) versioon sisaldab komisjoni aruandluskohustusi, mis on seotud eelkõige sellega, kuidas palkade kohandamise meetod toimib, ja ELi töötajate pensionisüsteemi eelarvemõju ja kindlustusmatemaatilise tasakaaluga¹. Komisjon jõudis hiljutistes aruannetes² järeldusele, et palkade kohandamise meetodit ega pensionisüsteemi reguleerivaid eeskirju ei ole vaja muuta ning et personalieeskirju ei ole seoses nende aspektidega vaja läbi vaadata.

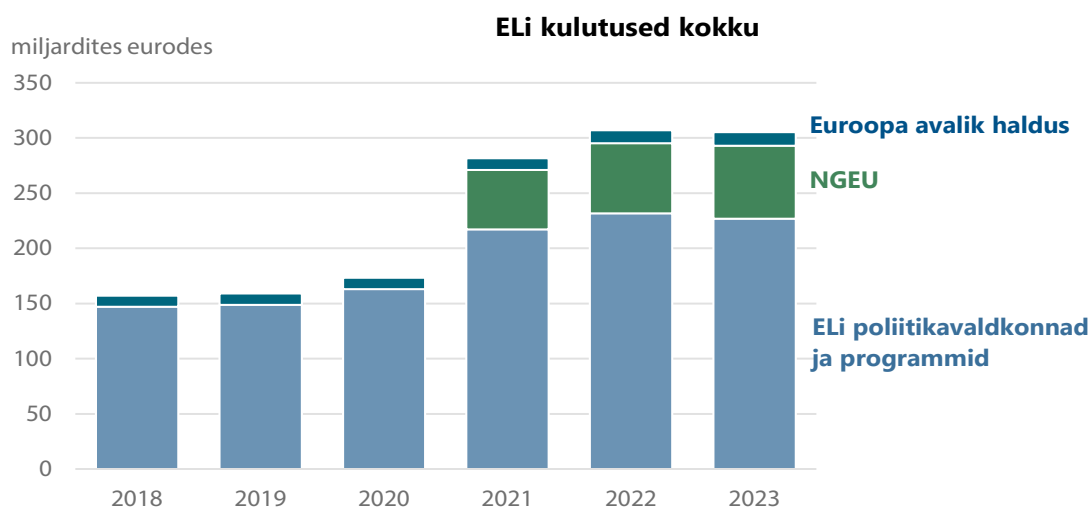
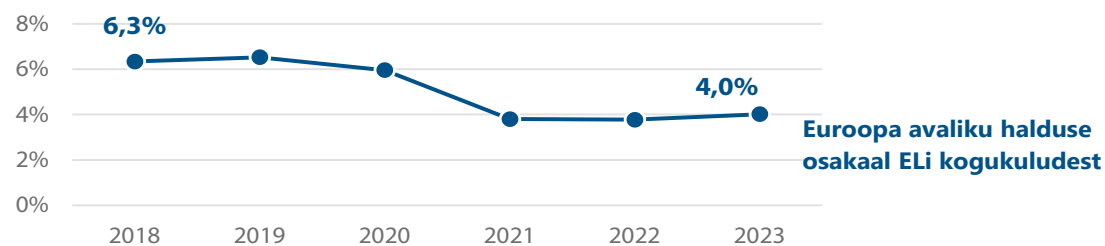
06 ELi mitmeaastases finantsraamistikus aastateks 2021–2027 on ELi halduse kui terviku (personal, hooned, pensionid ja Euroopa koolid) rahastamine peaaegu täielikult kaetud rubriigist 7: Euroopa avalik haldus. Detsentraliseeritud asutuste ja rakendusametitega seotud halduskulusid rahastatakse mitmeaastase finantsraamistiku rubriikidest, mis vastavad nende poliitikavaldkondadele, kuid asutuste töötajate pensionikulud sisalduvad rubriigis 7.

07 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku üle peetavate läbirääkimiste raames rõhutas Euroopa Ülemkogu vajadust „parandada pidevalt Euroopa avaliku halduse tõhusust ja tulemuslikkust“ ning märkis, et „kõik ELi institutsioonid peaksid rakendama terviklikku ja sihipärast lähenemisviisi töötajate arvu suhtes ning neil palutakse võimaluse korral halduskulusid vähendada“. Halduskulude osakaal ELi kogukuludest on alates 2019. aastast vähenenud (vt [joonis 2](#)).

¹ Personalieeskirjade XI lisa artikkel 15 ja XII lisa artikkel 14.

² Aruanne personalieeskirjade XI lisa ja artikli 66a kohaldamise kohta, [COM\(2022\) 180 final](#), 26.4.2022; Aruanne ELi ametnike pensioniskeemi kindlustusmatemaatilise tasakaalu kohta, [COM\(2023\) 188 final](#), 14.4.2023.

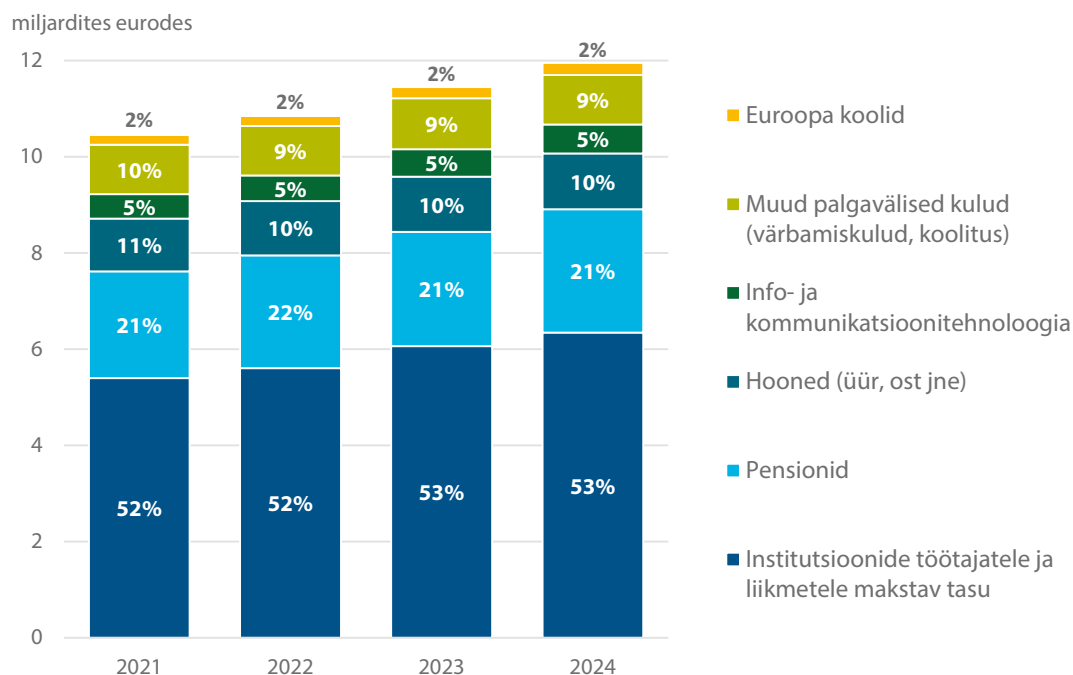
Joonis 2. Halduskulude osakaal ELi kulutustes on alates 2019. aastast vähenenud



Allikas: kontrollikoda komisjoni eelarve täitmise andmete põhjal.

08 Suurem osa rubriigi 7 kuludest on seotud töötajate ja institutsioonide liikmete palkade ja pensionidega, millele järgnevad hooned ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (vt [joonis 3](#)).

Joonis 3. Pensionid ja palgad moodustavad halduskuludest suurima osa



Allikas: kontrollikoda iga-aastaste eelarveprojekti dokumentide põhjal.

09 Oma 2019. aasta aruandes ELi personalieeskirjade kohta tegime kindlaks teatavad struktuursed probleemid, mis mõjutavad ELi avalikku teenistust: tööjõu vananemine, töötajate suurem tasakaalustamatus (geograafiline ja lepinguliikidega seotud) ning raskused suurenenud töökoormuse haldamisel töötajate arvu vähenemise tõttu. Sellest ajast alates on esile kerkinud mitmeid suuri ülemaailmseid probleeme: COVID-19 pandeemia, Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu ning sellest tulenev inflatsioon ja energiakriis. Need probleemid on toonud ELi institutsioonidele kaasa lisaülesandeid, ilma et alaliste või ajutiste ametikohtade arv oleks tingimata suurenenud.

Auditi ulatus ja käsitusviis

10 Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi avaliku teenistuse tööhõiveraamistik andis institutsioonidele paindlikkuse tööjõuvajaduste täitmiseks ja tööjõu haldamise parandamiseks. Samuti uuriti, kas raamistik võimaldab neil toime tulla üha keerukamate oludega, millega EL silmitsi seisab. Eelkõige uurisime, kas institutsioonid kasutasid ELi avaliku teenistuse tööhõiveraamistikku selleks, et

- a) värvata vajalikke kvalifitseeritud ja andekaid töötajaid;
- b) saada oma töötajatest võimalikult palju kasu.

11 Meie audit hõlmas perioodi 2019–2023. Kui see oli asjakohane, võtsime arvesse ka 2024. aasta esimesel poolel toimunud sündmusi. Tuginesime kahe varasema auditi tulemustele, mis hõlmasid personali- ja värbamisküsimusi aastatel 2012–2018 ([eriaruanne 15/2019](#) ja [eriaruanne 23/2020](#)), ning kasutasime mõningaid algselt nende auditite jaoks kogutud andmeid.

12 Auditis keskenduti koosseisuliste töötajate peamistele kategooriatele, st ametnikele, ajutistele teenistujatele ja lepingulistele töötajatele. Lähetatud riiklikke eksperte võeti arvesse siis, kui nad olid tööle võetud institutsioonide konkreetsete probleemide lahendamiseks, nagu näiteks geograafiline tasakaalustamatus või eksperditeadmiste puudumine.

13 Auditeerisime kolme ELi institutsiooni: Euroopa Parlament, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon. Personaliga seotud statistika koostamiseks konsulteeriti ka Euroopa Liidu Kohtuga. See võimaldas meil kvantitatiivsete analüüsidega hõlmata 80% ELi institutsioonide töötajatest.

14 Jätsime auditi ulatusest välja detsentraliseeritud asutused ja Euroopa ametnike pensioniskeemi. Käsitleme asutusi ja pensionikohustustega seotud arvutusi oma igaaastases audititöös.

15 Audititöö koosnes järgmisest:

- a) institutsioonide personalistrateegiatega ning nendega seotud otsuste ja dokumentide läbivaatamine;
- b) institutsiooni tasandil personalivajaduste hindamise protsesside hindamine, ning ametikohtade talituste vahelise ümberjaotamise ja töötajate värbamise hindamine;
- c) Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Kohtu personalistatistika analüüs;
- d) ajavahemikul 2018–2023 tehtud rahvusvaheliste organisatsioonide töötingimusi käsitlevate võrdlusuuringute läbivaatamine;
- e) alates 2019. aastast EPSO konkursside kohta avaldatud andmete analüüs ja võrdlus varasemate auditite käigus kogutud sarnaste andmetega;
- f) intervjuud auditeeritud institutsioonide personaliosakondadega;
- g) intervjuud viie alalise esinduse töötajatega, kes esindavad kõiki töötajate geograafilise tasakaaluga seotud olukordi.

16 Meie aruande eesmärk on toetada ELi institutsioone, et aidata neil tõhustada oma tööjõu haldamist keerulises majanduslikus ja geopoliitilises kontekstis. Toome välja valdkonnad, kus praegust tööhõiveraamistikku saaks paremini kasutada. Meie järeldused ja soovitused peaksid aitama kaasa võimalikele tulevastele aruteludele ELi personalieeskirjade üle.

Tähelepanekud

ELi institutsioonide värbamisprotsessid olid paindlikud, kuid neil on endiselt raskusi teatud ametikohtade täitmisega

17 ELi institutsioonide tööhõiveraamistik peaks olema atraktiivne ning võimaldama tööle võtta ja teenistuses hoida kõrgelt kvalifitseeritud ja mitut keelt valdavaid töötajaid, kes valitakse liikmesriikide kodanike hulgast võimalikult laialt geograafiliselt alalt³.

18 Seepärast peaksid institutsioonid suutma kindlaks teha oma ametikohtadega seotud personalivajadused ning oskuste ja pädevuste puudujäägid oma tööjõus, samuti kohaldama paindlikke värbamisprotsesse ja mitmesuguseid värbamiskanaleid sõltuvalt oma vajadustest. Institutsioonide pakutavad töötingimused ja tööhõivega seotud hüved peaksid olema piisavalt konkurentsivõimelised, et neil oleks võimalik leida ja teenistuses hoida kandidaate kõigist liikmesriikidest ja kõigi ametiprofiilide jaoks.

ELi institutsioonid jaotavad töötajaid ümber ja keskenduvad üha enam oskustele, mida nad vajavad

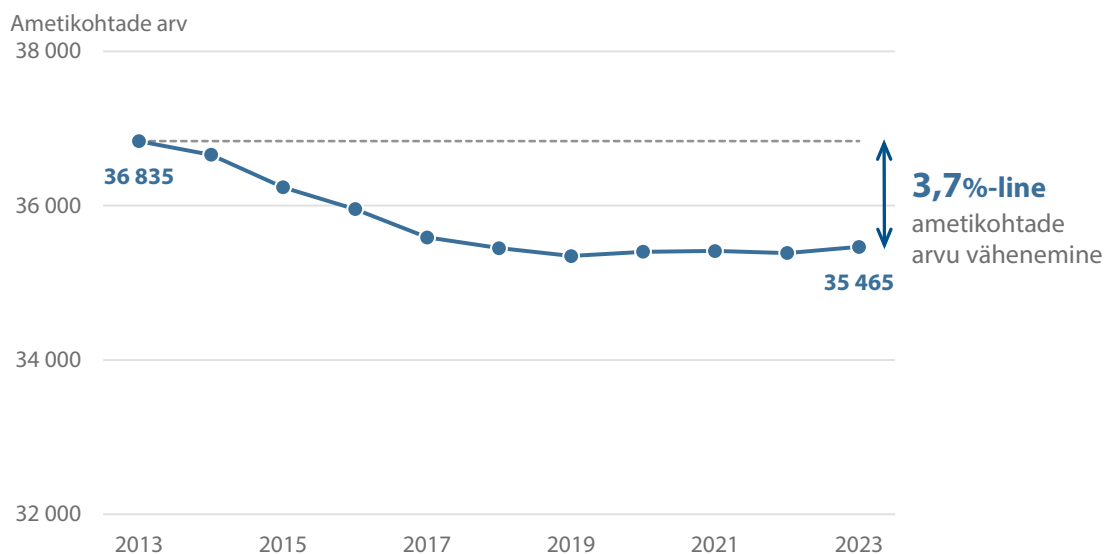
Ametikohtade strateegiline ümberjaotamine aitas täita personalivajadusi

19 Aastatel 2013–2019 vähendas enamik ELi institutsioone osana [institutsioonidevahelisest kokkuleppest](#), mille eesmärk oli vähendada töötajate arvu, oma eelarves heaks kiidetud ametikohtade loetelus lubatud alaliste ja ajutiste ametikohtade arvu⁴. 2020. aastal rõhutas Euroopa Ülemkogu vajadust hinnata töötajate arvu sihipärasest perspektiivist lähtudes (vt punkt **07**). Komisjon kohustus hoidma oma töötajate arvu 2021.–2027. aasta mitmeaastase finantsraamistiku vältel samal tasemel ning teised institutsioonid taotlesid oma ametikohtade loetelude suurendamist vaid vähesel määral või üldse mitte. Selle tulemusena vähenes parlamendi, nõukogu, komisjoni (v.a rakendusametid) ja Euroopa Kohtu kinnitatud ametikohtade koguarv alates 2013. aastast 3,7% (vt [joonis 4](#)).

³ Määrus (EL, Euratom) nr 1023/2013, millega muudetakse Euroopa Liidu ametnike personalieeskirju ja Euroopa Liidu muude teenistujate teenistustingimusi.

⁴ Eriaruanne 15/2019.

Joonis 4. Valitud ELi institutsioonide ametikohtade loetelude suurus vähenes aastatel 2013–2023 marginaalselt



Allikas: ELi üldeelarves esitatud ametikohtade loetelud.

20 Aastatel 2019–2023 nende institutsioonide koosseisuliste töötajate arv natuke siiski suurenes (2% ehk 830 töötajat), peamiselt lepinguliste töötajate arvelt, kes ei tööta ametikohtade loetelus toodud ametikohtadel.

21 Alates 2019. aastast on auditeeritud institutsioonid oma eelarves olevaid ametikohti rohkem täitnud. Täitmata ametikohtade osakaal vähenes 5,2%-lt (jaanuar 2019) 4,6%-le (jaanuar 2023). Kuna osa värbamismenetlusi oli pooleli, oli vabade ametikohtade tegelik arv väiksem. Parlament oli ainus auditeeritud institutsioon, mille vabade ametikohtade osakaal oli endiselt märkimisväärselt kõrgem kui 5%. Lisaks vähendatakse personalikulude osakaalu institutsioonide eelarves, mis tähendab, et neil ei ole alati vajalikku eelarvet, et täita kõik ametikohtade loetelus ette nähtud ametikohad. Välja arvatud ametist lahkuvate töötajate asendamine, on institutsioonides vähe muid ametikohti, kuhu saab tööle võtta ametnikke või ajutisi töötajaid.

22 Kuna ELi institutsioonide täidetavate ülesannete arv on suurenenud, aga ametikohtade arv mitte, on institutsioonid pidanud kohti ümber jaotama. Direktoraadid hindasid oma ametikohtadega seotud vajadusi sõltuvalt oma ülesannetest ja prioriteetidest ning andsid vajadusest teada oma institutsiooni personaliosakondadele, kes seejärel jaotasid vabad ametikohad ümber nendele osakondadele, kus töökoormus suurenes.

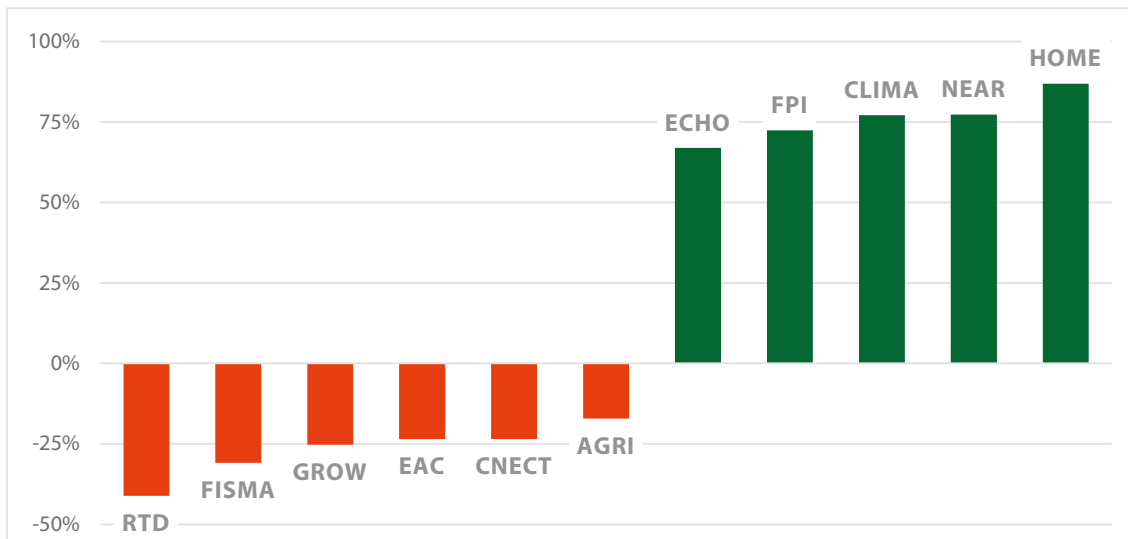
23 Parlament suurendas kahe ELi poliitikaga tegeleva peadirektoraadi töötajate arvu. Aastatel 2019–2023 suurenes liidu välispoliitika peadirektoraadis (DG EXPO) ametnike ja ajutiste töötajate arv 7,5% ning liidu sisepoliitika peadirektoraadis (DG IPOL) 4,4%. Samuti suurendati ametikohtade arvu küberturvalisusega tegelevates peadirektoraatides.

24 Nõukogus suurenes aastatel 2019–2023 õigustalituse ning üldise ja institutsioonilise poliitika peadirektoraadi ametnike ja ajutiste töötajate arv vastavalt 12,8% ja 18,3%. Mõlemal üksusel on oluline roll poliitikadokumentide ettevalmistamisel ja koordineerimisel. Samuti suurenes digiteenuste peadirektoraadis töötavate ametnike ja ajutiste töötajate arv, ja seda 15,5% võrra, et pöörata COVID-19 järgselt kasutusele võetud uute töömeetodite⁵ raames suuremat tähelepanu digiüleminekule ning vajadusele tegeleda küberturvalisuse küsimustega.

25 Komisjon oli juba 2013. aastal alustanud töötajate märkimisväärset ümberjaotamist peadirektoraatide vahel samal aastal kokku lepitud ametikohtade vähendamise raames. Kuni 2020. aastani kasutas komisjon n-ö maksustamissüsteemi, mille kaudu pidid peadirektoraadid tagastama mitu ametikohta reservi, sõltuvalt sellest, millises prioriteetses teemavaldkonnas (mis on seotud institutsiooni poliitiliste prioriteetidega) nad tegutsevad. See süsteem mõjutas oluliselt mõne peadirektoraadi töötajate arvu. *Joonisel 5* on näidatud poliitikavaldkondade peadirektoraadid, kus aastatel 2013–2023 toimusid suurimad personalimuutused.

⁵ [Eriaruanne 18/2022](#): „ELi institutsioonid ja COVID-19: reageeriti kiiresti, kuid pingutada tuleb selle nimel, et kriisi ajal saavutatud innovatsiooni ja paindlikkust võimalikult hästi ära kasutada“.

Joonis 5. Ajavahemikul 2013–2023 muutus komisjoni poliitikavaldkondade peadirektoraatide töötajate arv vastavalt prioriteetidele



Allikas: kontrollikoda komisjoni töötajate nimekirjade põhjal.

26 Kõige rohkem ametikohti on saanud peadirektoraadid, mis on kas seotud kahe viimase komisjoni (2014–2019 ja 2019–2024) prioriteetidega: ränne (DG HOME), kliimamuutused ja roheline kokkulepe (DG CLIMA) või mis reageerivad praegusele geopoliitilisele olukorrale (DG NEAR – naabruspoliitika ja laienemine, DG ECHO – humanitaarabi ja DG FPI – välispoliitika vahendid). DG FISMA (finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liit) töötajate arv on viimase kümne aasta jooksul märkimisväärselt vähenenud. Ajavahemikul 2013–2019 kaotas ta 40% oma töötajatest, kuid alates 2019. aastast on töötajate arv suurenenud (17,7%). See on osaliselt tingitud peadirektoraadi osalemisest Venemaa-vastaste sanktsioonide haldamises. See näitab, et komisjon püüab kohandada personali vastavalt oma praegustele vajadustele.

Institutsioonid keskenduvad kasvava töökoormusega toime tulemiseks üha enam oskustele ja pädevustele

27 Vabade ametikohtade sisemise ümberpaigutamise süsteemi mõju on piiratud, kui vabu ametikohti on vähe. Kõigil auditeeritud institutsioonidel on sisemise liikuvuse poliitika, mis on kas vabatahtlik (töötajad kandideerivad asutusesiseselt vabadele ametikohtadele) või kohustuslik (personali üldine rotatsioon). See võib koos vabade ametikohtade ümberjaotamisega aidata suurema töökoormusega osakondi, julgustades töötajaid minema üle sinna, kus ressursse kõige rohkem vajatakse.

28 Töötajate ajutine liikuvus võib ka olla abiks tippkoormuse ajal. See ei lahenda aga süsteemset probleemi: suurenenud töökoormuse haldamine piiratud ressurssidega. Personaliuringutes on teatatud töö- ja eraelu tasakaalu halvenemisest ning mõnes osakonnas on muutunud tavapäraseks tasustamata ületunnitöö. Enamik institutsioone mõõdab töökorraldust ja rakendab paindlikku tööaega nii, et töötajad ei pea ametlikult ületunde registreerima, sest neil ei ole õigust saada rahalist hüvitist. Kõik komisjoni töötajad registreerivad siiski oma tööaja. Komisjoni andmetel vastas aastatel 2019–2023 igal aastal kompenseerimata ületundide koguarv keskmiselt 740-le täistööajaga töötajale (2,75% komisjoni tööjõust).

29 Töökoormuse suurenemine on sundinud institutsioone muutma oma lähenemisviisi sellele, kuidas nad määratlevad oma personalivajadusi. Nüüd keskendutakse rohkem vajalikele oskustele ja pädevustele. See muutus on kooskõlas Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovitatud parimate tavadega⁶: „Hea tööjõu planeerimine nõuab olemasoleva tööjõu mahu, oskuste ja tulemuste põhjalikku kaardistamist; [...] tööjõupuuduste, sealhulgas puuduvate ja ülesindatud profiilide kindlakstegemist.“

30 2022. aastal käivitas parlament projekti, mille raames tehakse kindlaks vajalikud pädevused lühikeses ja pikas perspektiivis, vaadates sealhulgas läbi ka olemasolevad ametiprofiilid. Läbivaatamine on veel pooleli, kuid 2023. aasta õppe- ja arengukava sisaldab juba peadirektoraatide koolitustaotlusi, mis põhinevad vajaminevatel ja täiendamist vajavatel oskustel.

31 2023. aasta teisel poolel ühendas nõukogu oma iga-aastase ametikohtade ümberjaotamise toiminguga iga-aastase koolitusvajaduste hindamisega, et koostada iga peadirektoraadi jaoks iga-aastased juhtimiskavad. Nendes kavades määravad juhid kindlaks oma eesmärkide saavutamiseks vajalikud oskused ning käsitlevad seda, kuidas neid oskusi omandada või arendada neid olemasolevate töötajatega. Täiendavaid ametikohti on võimalik taotleda alles siis, kui kõik muud võimalused on ammendatud. Eesmärk on seda menetlust korrata igal aastal. Lisaks keskendub institutsioon oma koolitusstrateegias töötajate digioskuste parandamisele.

⁶ OECD Public Employment and Management 2021. The Future of the Public Service.

32 2023. aastal alustas ka komisjon vajalike oskuste esialgset analüüsi, paludes juhtidel teha kindlaks oma peadirektoraahtides olemasolevad oskused, vajadused uute (sealhulgas konkreetselt tehisintellektiga seotud) oskuste järele ning uurida, kuidas tehisintellektiga seotud oskused võiksid olla kasulikud konkreetsete töökohtade jaoks. See oli aluseks üksikasjalikumale oskuste kaardistamisele, mis viiakse läbi kogu institutsioonis 2024. aastal ja mida plaanitakse teha ka edaspidi.

33 Auditeeritud institutsioonid on hakanud laiemalt mõtlema mõjule, mida tehisintellekt võib nende tööle avaldada. See on veel algetapis, kuid üldiselt eeldatakse, et tehisintellekt võib parandada töötajate tõhusust ja seega teataval määral leevendada töötajate ebapiisavast arvust tulenevaid riske (mida institutsioonide riskihindamises käsitatakse kriitilise riskina). Seetõttu keskendutakse sellele, kuidas kasutada tehisintellekti igapäevases töös ja pakkuda töötajatele asjakohast koolitust.

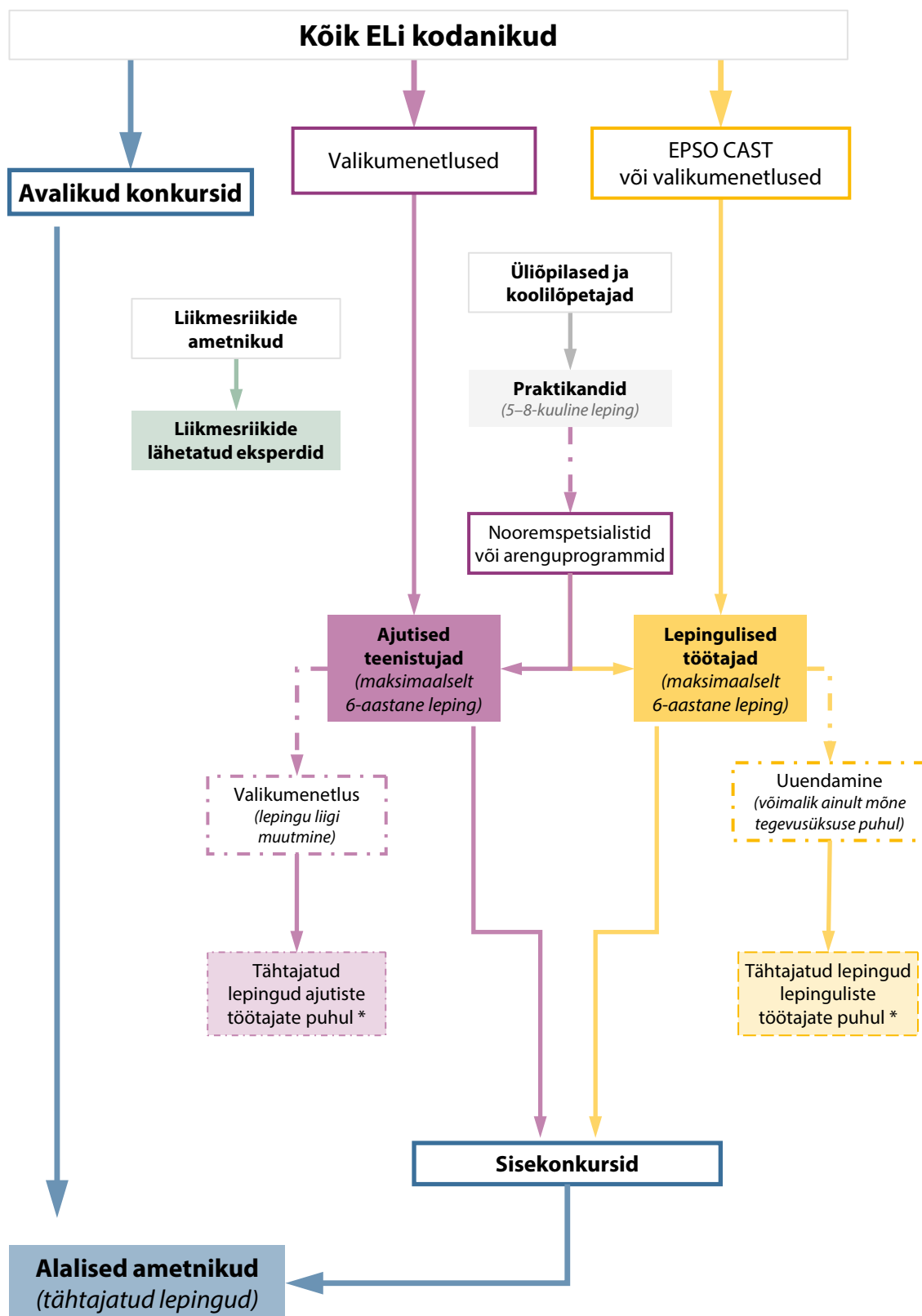
Alternatiivsete värbamiskanaliite kaudu tööle võetud ajutiste töötajate arv kasvas märgatavalt

EPSO probleemid tõid kaasa ajutiste töötajate arvu suurenemise

34 Nagu on näidatud [joonisel 6](#), on ELi avaliku teenistusega liitumiseks erinevaid võimalusi, kuid tavaliselt osales enamik töötajaid Euroopa Personalivaliku Ameti (EPSO) korraldatud avatud väliskonkurssidel. Pärast 2004. aastat värvati töötajaid ka institutsioonide korraldatud avalike konkursside kaudu, aga seda tehti harvem. Avalike konkursside tulemusel tööle võetud töötajad nimetatakse alalisteks ametnikeks ning kuni 2000ndate aastateni koosnes ELi avalik teenistus ülekaalukalt ametnikest, järgides põhimõtet, et sõltumatu administratsioon tugineb töötajatele, kelle töösuhe on stabiilne ja keda kaitstakse õigusvastase vallandamise eest⁷.

⁷ OECD, [The principles of public administration](#), november 2023.

Joonis 6. Võimalused karjääri alustamiseks ELis



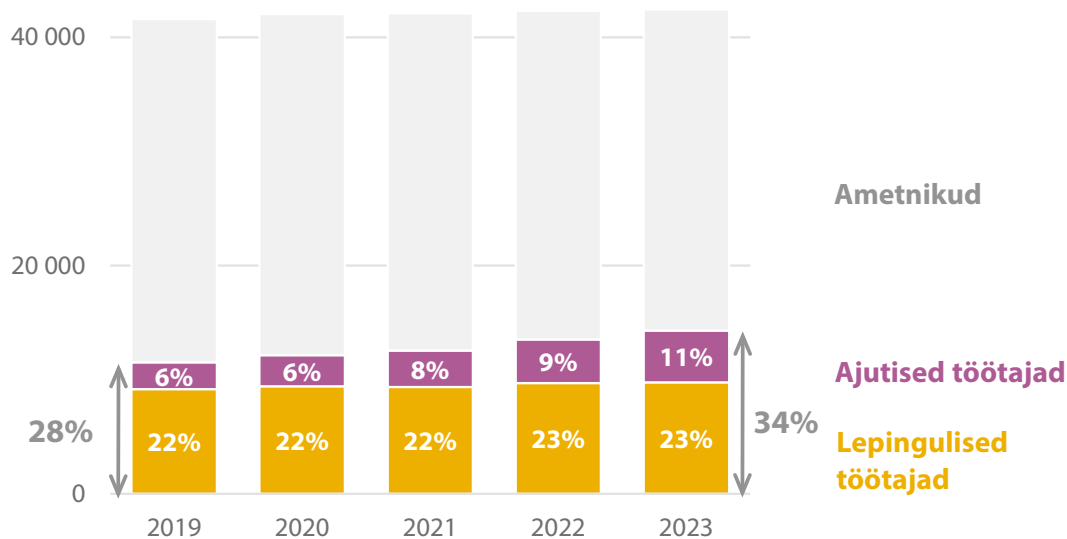
Märkus: CAST tähistab lepinguliste töötajate valikuvahendit (Contract Agents Selection Tool).

* Vt üksikasju [I lisas](#).

Allikas: kontrollikoda.

35 Tähtajaliste lepingutega töötajate (lepingulised ja ajutised töötajad) arv on viimastel aastatel suurenenud (vt *joonis 7*). Väike osa neist töötajatest võib saada tähtajatu lepingu, sõltuvalt nende töö iseloomust ja tegevusüksusest (lepingulised töötajad, vt *lisa*) või selliste lepingute olemasolust (ajutised töötajad, kes võetakse tööle ajutistele töötajatele eraldatud ametikohtadele, vt *lisa*).

Joonis 7. Tähtajaliste lepingutega töötajate osakaal suurenes aastatel 2019–2023



Allikas: kontrollikoda auditeeritud institutsioonide töötajate nimekirjade põhjal.

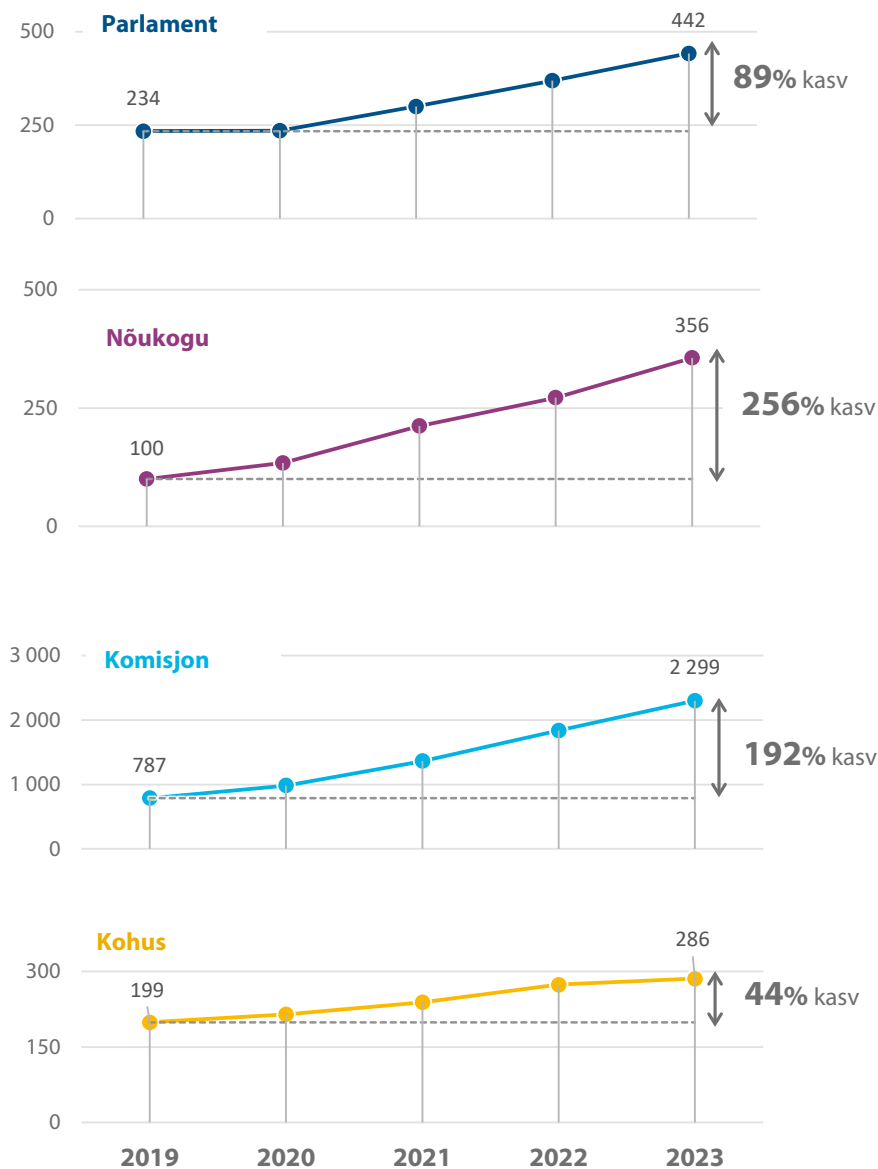
36 EPSO konkursid olid institutsioonide peamine värbamiskanal kuni viimase ajani, mil EPSO-l tekkis mitmeid probleeme. COVID-19 pandeemia takistas tõsiselt füüsilise testimise korraldamist ja sellest tulenev mahajäämus kõrvaldati alles 2022. aastal. Seejärel peatas EPSO mõned konkursid⁸, viies lõpule uue konkursimudeli väljatöötamise. Uue mudeli kasutuselevõtt põhjustas omakorda IT-probleeme. 2019.–2023. aastal algatati seetõttu vähem konkursse (35% vähenemine) ja ka lõpule viidi neid vähem (38% vähenemine) kui eelneval viiel aastal. See vähendas töölevõtmiseks valmis olevate kandidaatide arvu.

⁸ Eriaruanne 23/2020.

37 Institutsioonid reageerisid, võttes ametnikele mõeldud ametikohtadele tööle rohkem ajutisi töötajaid, kuni värbamisega seotud probleemid lahendatakse. Profiilid, mille jaoks valikumenetlused korraldati, vastavad ametikohtadele, mida tavaliselt hõlmavad EPSO konkursid(IT-töötajad, lingvistid, üldadministraatorid, turvatöötajad jne). Näiteks kõik nõukogu poolt aastatel 2019–2023 korraldatud ajutiste töötajate valikumenetlused puudutasid profiile, mille puhul ei olnud eelneva nelja või viie aasta jooksul konkursi korraldatud või mille vastavad EPSO nimekirjad olid kas üle kahe aasta vanad või ei olnud töölevõtmise ajal kättesaadavad. EPSO käivitas 2022. aasta veebruaris rea IT-konkurse, kuid need viidi lõpule alles 2024. aasta kevadel. Aastatel 2020–2023 palkasid auditeeritud institutsioonid nendele ametikohtadele ajutised töötajad.

38 Sõltuvalt institutsioonist ja aastast moodustasid alalistele ametikohtadele koosseisuväliselt värvatud ajutised töötajad 2019.–2020. aastal 30–59%. Aastatel 2021–2022 suurenes see 61–77%-ni, seejärel vähenes 2023. aastal taas (48–63%). Selle tulemusena on institutsioonide alalistel ametikohtadel töötavate ajutiste töötajate arv märkimisväärselt suurenenud, nagu on näidatud *joonisel 8*.

Joonis 8. Alates 2019. aastast suurenes alalistel ametikohtadel töötavate ajutiste töötajate arv märkimisväärselt



Allikas: kontrollikoda auditeeritud institutsioonide töötajate nimekirjade põhjal.

39 Ajutiste töötajate värbamine on üldiselt kiirem kui ametnike puhul, sest valikumenetluste puhul ei pea järgima institutsioonidevaheliselt kokkulepitud ajakava ja neid saab korraldada vastavalt vajadusele⁹. Samuti on institutsioonidel lihtsam kohandada valikumenetluse sisu vastavalt oma vajadustele ja palgaastmele, millele nad soovivad töötaja tööle võtta, kuna personalieeskirjades ei ole ajutiste teenistujate töölevõtmisel palgaastmete osas mingeid piiranguid. Sõltuvalt palgaastme määramist käsitlevatest sise-eeskirjadest võivad institutsioonid seega kohandada palgaastet

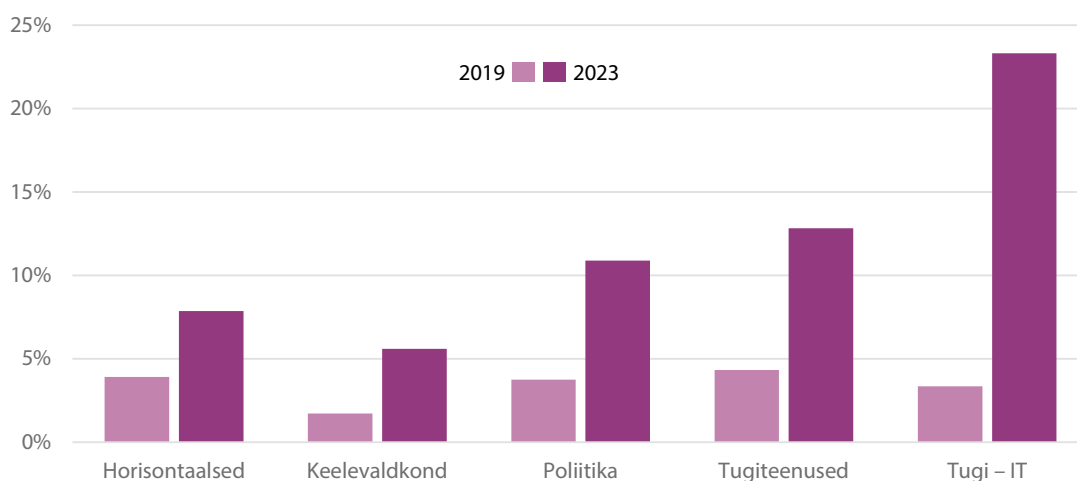
⁹ Eriaruanne 23/2020.

tööturu tingimustega, eeldusel, et neil on vajalik eelarve. See võib siiski viia selleni, et ametnikud ja ajutised töötajad palgatakse samale ametikohale erinevate palgaastmetega.

40 Kuigi ajutiste töötajate töölevõtmine on paindlikkuse seisukohast kasulik (lihtsam töölevõtmine lühemate lepingutega, mida on kergem lõpetada), kaasneb sellega märkimisväärne oht, et omandatud teadmised võivad kaduma minna. Nii võib juhtuda, kui ajutine teenistuja otsustab lahkuda enne oma lepingu lõppemist või kui töötajad, kes soovivad jääda, peavad lahkuma, sest nad ei ole läbinud konkurssi ametnikuks saamiseks. Teadmistekao oht on suurem, kui osakonnas on palju ajutisi töötajaid.

41 Kaardistasime, kus ajutised töötajad auditeeritud institutsioonides töötavad, jagades peadirektoraadid viieks valdkonnaks: horisontaalne (õigusteenistus, peasekretariaat), keelealane, tugiteenused (inimressursid, rahandus, hooned), IT ja poliitika. Kõige märgatavamalt on ajutiste töötajate arv suurenenud IT-direktoraatides (vt [joonis 9](#)).

Joonis 9. Ajutiste töötajatega täidetud alaliste ametikohtade osakaal on alates 2019. aastast suurenenud kõigis peadirektoraatides



Allikas: kontrollikoda auditeeritud institutsioonide töötajate nimekirjade põhjal.

42 Mõnes komisjoni peadirektoraadis, nagu DG COMP (konkurents), DG ECFIN (majandus- ja rahandusküsimused), DG HOME ja DG JUST (õigus- ja tarbijaküsimused) moodustavad ajutised töötajad üle 15% alalistel ametikohtadel töötavatest töötajatest, kusjuures suurim osakaal on DG COMPis (20% täidetud alalistest ametikohtadest 2023. aastal). Hiljuti loodud osakondades, nagu DG DEFIS (kaitsetööstus ja kosmos) ja HERA (Euroopa tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise asutus) on alalistel ametikohtadel olevate ajutiste töötajate osakaal suur (18–40% täidetud alalistest ametikohtadest), kuna sinna oli

pärast nende loomist vaja kiiresti töötajad leida. Peamiste poliitikavaldkondade (nt konkurents või migratsioon) rakendamise eest vastutavate peadirektoraatide alalistel ametikohtadel töötavate ajutiste töötajate osakaalu suurenemine võib ohustada talitluspidevust ja põhjustada institutsionaalsete teadmiste kaotust, nagu järeldasime 2023. aastal komisjoni võlahalduse hindamise alases aruandes¹⁰.

43 Selle riski maandamiseks võivad institutsioonid korraldada sisekonkursside, mis on avatud ajutistele töötajatele. Sellise konkursi läbinud ajutised töötajad võib seejärel võtta tööle alaliste ametnikena. Selliste konkursside korraldamine on aga aeganõudev ja ressursimahukas. Kuigi kõik auditeeritud institutsioonid on neid aastatel 2019–2023 korraldanud, saavad seda korrapäraselt teha ainult komisjon ja parlament.

Institutsioonid kasutasid spetsiaalseid värbamiskanaleid, et lahendada pakilisi probleeme, nagu tööjõu vananemine ja tungiv vajadus eksperditeadmiste järele

44 Institutsioonid on loonud ka spetsiaalsed värbamiskanaleid, et reageerida konkreetsetele probleemidele (nagu tööjõu vananemine) või saada kiiresti eksperditeadmisi, mis ei ole asutusesiseselt kättesaadavad.

45 Institutsioonide tööjõud vananeb. Parlamendis on töötajate keskmine vanus suurenenud 46-lt 2013. aastal 49-le 2022. aastal; komisjonis 44-lt 2013. aastal 47-le 2023. aastal. Institutsioonidel on juba mõnda aega olnud raskusi nooremate töötajate värbamisel. Töötajate keskmine vanus värbamisel oli juba 2012. aastal¹¹ 35 aastat. Aja jooksul on see suurenenud: ajavahemikul 2019–2023 oli auditeeritud institutsioonides uute töötajate keskmine vanus 37–40. Eelkõige madalamatele palgaastmetele värvatud uute töötajate keskmine vanus on oodatust kõrgem, arvestades, et nende palgaastmete puhul on vaja vähem kui 5-aastast erialast töökogemust või ei nõuta seda üldse (vt *II lisa*). Nõukogus ja komisjonis on vaid ligi 30% palgaastmele AD5 tööle võetutest alla 30-aastased, kuigi see palgaaste ei nõua töökogemust ja eeldab vaid kolmeaastast lõpetatud ülikooliõpet.

46 Selleks et tegeleda tööjõu vananemise probleemiga ilma vanuse alusel diskrimineerimata, on nõukogul ja komisjonil värbamisprogrammid noorematele spetsialistidele (kellel on vähem kui kolm aastat erialast töökogemust). Iga institutsiooni programm on kohandatud tema vajadustele, kuid neil on mõned ühised omadused: sobivad osalejad saadakse peamiselt institutsioonide praktikantide

¹⁰ Eriaruanne 16/2023.

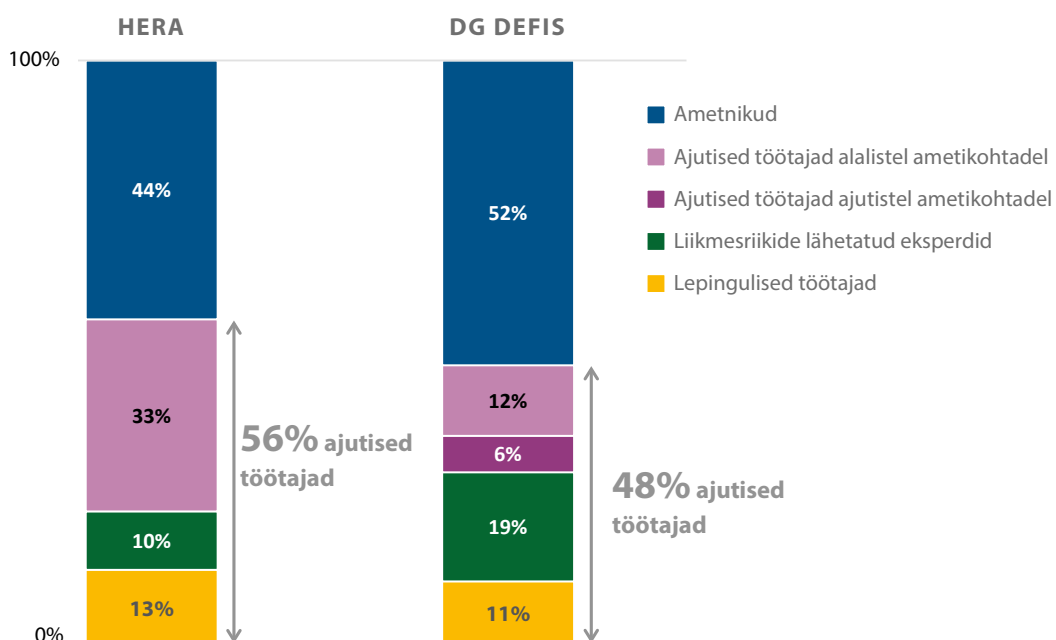
¹¹ Vt komisjoni 7. veebruari 2012. aasta aruanne nõukogule Euroopa Liidu ametnike ja muude teenistujate pensioniskeemi kohta, COM(2012) 37 final.

reservidest (kuigi koosseisulised töötajad võivad osaleda, kui nad vastavad töökogemuse nõuetele) ja väljavalitud kandidaatidele pakutakse ajutist lepingut palgaastmel AD5.

47 Need algatused üksi ei saa muuta töötajate demograafilist profiili, sest need on seotud vaid väikese arvu ametikohtadega. Nende abil saab siiski pakkuda valitud headele praktikantidele töövõimalusi institutsioonides kohe pärast praktikat. See on kiirem kui avaliku konkursi puhul ning see on viis, kuidas hoida tööl huvitatud ja motiveeritud nooremaid töötajaid.

48 Täiendavate ülesannete määramine peadirektoraahtidele võib mõjutada personalivajadusi (vt punkt 42). Komisjonis loodi 2021. aastal DG DEFIS, kes võttis üle mõned DG GROW (siseturg, tööstus, ettevõtlus ja VKEd) ülesanded, kuid selle roll suurenes tulenevalt Venemaa agressioonisõjast Ukraina vastu. HERA loodi 2022. aastal COVID-19 kriisile reageerimiseks. Lisaks ajutiste töötajate kiirele värbamisele nendes peadirektoraahtidesse kasutas komisjon liikmesriikide ametiasutuste lähetatud töötajaid (lähetatud riiklikud eksperdid), vt [joonis 10](#).

Joonis 10. Uutesse peadirektoraahtidesse kiiresti värvatud personal (HERA ja DG DEFIS näitel)



Allikas: kontrollikoda, tuginedes komisjoni töötajate nimekirjale seisuga 1.1. 2023.

49 Lähetatud riiklike eksperte kasutatakse ka peadirektoraahtides, kus on vaja tihedat koostööd liikmesriikidega sellistes tundlikes valdkondades nagu ränne (DG HOME'is 10% töötajatest) või finantsteenused, maksud ja toll (DG FISMA-s 11% ja DG

TAXUDis 12%). Riiklike ekspertide töölevõtmine võimaldab institutsioonidel ja eelkõige komisjonil edendada koostööd riiklike ametiasutustega. Samal ajal täidab see lühiajalised lüngad eksperditeadmistes, tingimusel et on kehtestatud asjakohased menetlused, et tagada teadmussiire asutuses, kui riiklik ekspert lahkub. Sellest hoolimata võib lähetatud ekspertide suur osakaal ohustada talitluspidevust.

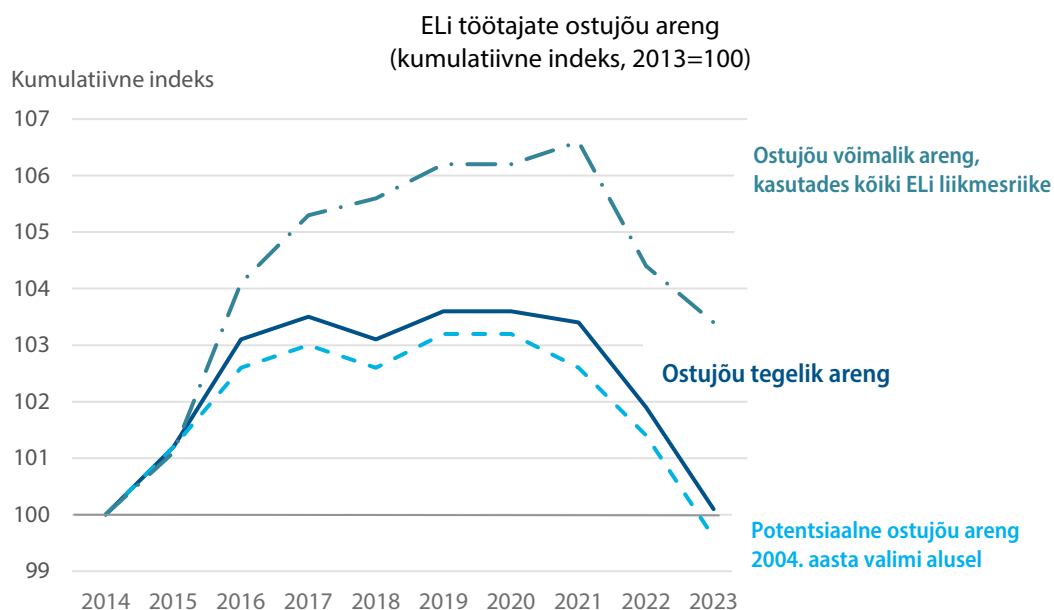
ELi institutsioonidel on raskusi töötajate leidmisel teatud ametikohtadele ja teatud liikmesriikidest

Palkade kohandamise meetod piiras ELi kulutuste suurenemist, kuid vähendas töötajate ostujõudu

50 Palgad ja tagatis, et töötajate ostujõud areneb paralleelselt riigiteenistujate omaga, on institutsioonide pakutavate töökohtade puhul oluline hüve. Need on üks teguritest, mis mõjutavad institutsioonide suutlikkust meelitada ligi ja hoida tööl kandidaate kõigist liikmesriikidest ja kõigi ametiprofiilide puhul. Koosseisulise töötaja brutopalk määratakse kindlaks tema tegevusüksuse (vt [I lisa](#)), palgaastme ja -järgu alusel ning seda kohandatakse igal aastal, võttes arvesse muutusi liikmesriikide valimi riigiteenistujate ostujõus (üksikasjalikum teave on esitatud [III lisas](#)). Selle valimi koostis on alates 2004. aastast muutunud. Praegune valim hõlmab 10 liikmesriiki, kelle osa ELi sisemajanduse koguproduktist (SKP) on kokku üle 75%.

51 Komisjoni 2022. aasta [aruanne](#) töötasude kohandamise rakendamise kohta sisaldab võrdlust sellega, millised oluaks kohandused juhul, kui 2004. aasta valim oleks säilitatud, ning arvutust selle kohta, kui erinäitaja kindlaksmääramiseks kasutatakse kõiki liikmesriike. Selle arvutuse tulemused (sisaldab ka 2023. aasta andmeid) on esitatud [joonisel 11](#).

Joonis 11. Töötajate ostujõu arengut aastatel 2014–2023 mõjutas kohanduste aluseks võetud valim



Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete põhjal.

52 2004. aasta valimi säilitamine oleks viinud selleni, et ELi töötajad oleksid aastatel 2014–2023 kaotanud 0,4% oma ostujõust. Kõigi liikmesriikide võrdlusalusena kasutamine oleks aga toonud kaasa 3,4% kasvu. Sellest ajast alates kasutatud 2014. aasta valim tõi aastatel 2013–2023 kaasa vaid väikese kasvu: + 0,1%.

53 Nende erinevuste põhjus on riigiteenistujate ostujõu areng 2004. aastal liitunud liikmesriikides. Need riigid (välja arvatud Poola) ei ole valimisse kaasatud. Nendes liikmesriikides kasvas ostujõud aastatel 2013–2023 24%, samas kui enne 2004. aastat liitunud liikmesriikides sel ajavahemikul muutusi peaaegu ei toimunud (2%).

54 2014. aasta valimi kasutamisega tagati, et töötasude kohandamine oli väiksem, kui see oleks olnud siis, kui oleks arvesse võetud kõiki liikmesriike. See ei muuda ELi palku absoluutarvudes ebaatraktiivseks – need on võrreldavad teiste rahvusvaheliste organisatsioonide pakutavate töötasudega –, kuid vähendab nende suhtelist atraktiivsust aja jooksul. Lisaks põhjustasid aastatel 2010–2013 vastu võetud otsused (nt arvatatust väiksemate kohanduste kohaldamine või meetodi kohaldamata jätmine 2013. ja 2014. aastal) ELi töötajate ostujõu arengus püsiva 4,5% suuruse vahe võrreldes liikmesriikide riigiteenistujatega (vt [III lisa](#)).

55 Palkade kohandamise arvutamise meetod sisaldab ka klausleid, mille eesmärk on kaitsta ELi eelarvet halvenevas majandusolukorras. Osa 2020. aasta palkade

kohandamisest lükati COVID-19 kriisi mõju tõttu ELi SKP-le edasi 2022. aastasse. Komisjoni hinnangul tõi see kaasa 750 miljoni euro suuruse kokkuhoiu mitmeaastases finantsraamistikus 2021–2027¹². Leiame, et see arvutus on mõistlik.

56 Meetod ei ole mõeldud ELi palkade atraktiivsuse suurendamiseks. Leidsime aga, et kui seda kohaldati (vt punkt 54), kajastas see õigesti muutusi liikmesriikide riigiteenistujate ostujõus ning sisaldas ka vajalikke kaitsemeetmeid muutuvate majandusoludega kohanemiseks.

ELi töökohtade konkurentsivõime ja atraktiivsus ei ole tagatud kõigi ametiprofiilide puhul

57 Institutsioonid võivad mõjutada pakutavate töökohtade rahalist atraktiivsust, muutes palgaastet, millele nad töötajaid tööle võtavad. Personاليةeskirjades on sätestatud palgaaste, millele iga tegevusüksuse ametnikke võib tööle võtta (vt *II lisa*): SC1 või SC2, AST1 kuni AST4 ja AD5 kuni AD8. Personاليةeskirjades on ette nähtud AD tegevusüksuse kõrgematele palgaastmetele töölevõtmine, kui see on asjakohane, ning samuti on sätestatud, et arvesse võib võtta tööturu tingimusi. See tähendab, et EPSO konkurss spetsialistidele korraldatakse tavaliselt kõrgematele palgaastmetele. 2022. aastal avaldatud IT-konkursid olid AST4 ja AD7 tasemel.

58 Institutsioonid on ajutiste töötajate värbamisel paindlikumad, sest palgaastmete suhtes, millele nad võivad töötajaid värvata, ei ole piiranguid seatud. Seega, kuigi ajutiste töötajate valikumenetlused on AD5 palgaastmele, on väljakuulutatud palgaastmed väga sageli kõrgemad (alates AD6-st kuni AD8 või isegi AD9-ni). AST-kategooria töötajate valikumenetlused on sageli palgaastmele AST3. Institutsioonid võivad korraldada ka soovitusliku palgaastmevahemikuga valikumenetluse, näiteks AD5 kuni AD7, mis võimaldab neil kohandada ajutisi lepinguid vastavalt värvatud töötajate kvalifikatsioonile ja kogemustele, sõltuvalt palgaastme määramise siseeeskirjadest ja valikuteates sätestatud tingimustest.

59 Värbamine ELi institutsioonidesse põhineb konkursipõhisel valikumenetlusel, kus kandidaadid sooritavad testide ja katsete seeria, mille tulemusel koostatakse reservnimekiri. Selle põhjal saavad uusi töötajaid vajavad osakonnad valida isiku, keda nad soovivad tööle võtta. Seega peab kandidaatide arv olema piisavalt suur, et tagada edukate kandidaatide valim, kelle hulgast värvata. Võttes arvesse, et kõik kandidaadid

¹² Aruanne Euroopa Liidu ametnike ja muude teenistujate töötasude ja pensionide 2022. aasta ajakohastamisest eelarvele tuleneva mõju kohta ([COM\(2022\) 678 final](#)).

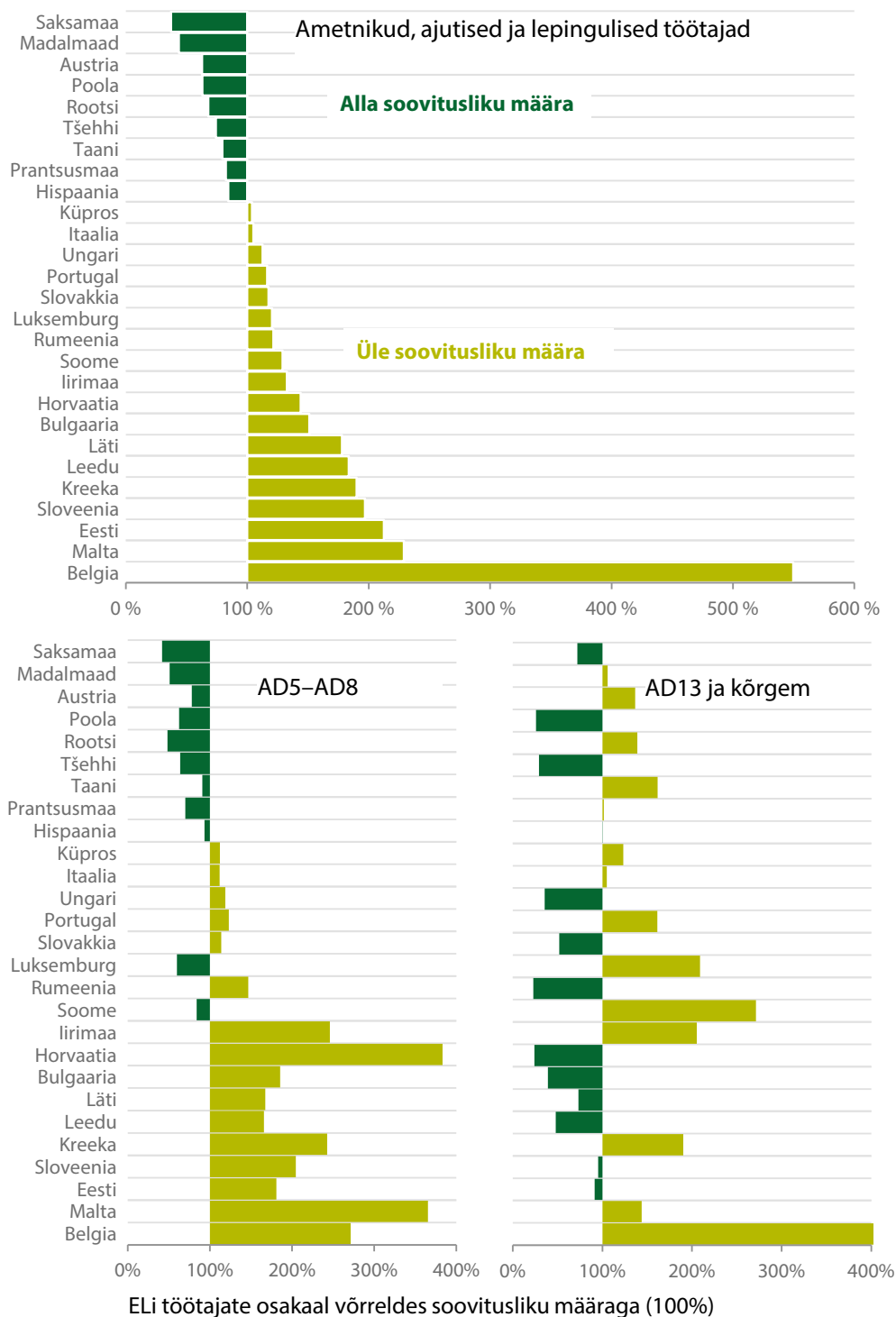
ei pruugi olla nõuetele vastavad, leiame, et üldiselt peab konkreetsele ametikohale kandideerivate kandidaatide miinimumarv olema 9–12, et tagada nõuetekohane valim.

60 Lisaks käimasolevate EPSO konkurssidega seotud avalikule teabele vaatasime läbi institutsioonide aastatel 2019–2023 korraldatud valikumenetlused. Üldiselt oli institutsioonidel alati rohkem kandidaate kui kohti reservnimekirjades. Mõne väga spetsialiseeritud IT-profiili puhul oli kandidaatide ja reservnimekirja kantud edukate kandidaatide suhtarv siiski neli kuni kuus. Hoolimata pakutavatest kõrgematest palgaastmetest on nende profiilide vähene atraktiivsus probleem, sest need ametikohad muutuvad üha olulisemaks nii institutsioonide igapäevatoos (vt punktid [23](#), [24](#) ja [33](#)) kui ka poliitika kujundamisel ([digiteenuste määruse pakett](#), [küberturvalisuse määrus](#)).

ELi institutsioonide tööjõud ei ole töötajate kodakondsuse osas endiselt tasakaalus

61 Eeldatakse, et ELi institutsioonid värbavad töötajaid võimalikult laialt geograafiliselt alalt ELi liikmesriikidest, kuid nad ei saa reserveerida ametikohti konkreetse liikmesriigi kodanikele. 2018. aasta [aruandes](#) märkis komisjon, et ELi avalikus teenistuses esineb geograafilist tasakaalustamatust. Institutsioonid kasutavad ühist vormi, et anda aru geograafilise tasakaalu kohta institutsioonidevahelisel tasandil, kuid iga institutsioon kasutab oma soovituslikku määra. Oma analüüsi jaoks koondasime parlamendi, nõukogu, komisjoni ja Euroopa Kohtu andmed ning kasutasime komisjoni 2023. aastal kehtinud soovituslikku määra (vt [IV lisa](#)). [Joonisel 12](#) on näidatud ELi töötajate osakaal võrreldes selle soovitusliku määraga iga kodakondsuse puhul.

Joonis 12. Geograafiline tasakaalustamatus ELi avalikus teenistuses (2023)



Märkus: 100% tähendab, et ELi töötajate osakaal vastab selle kodakondsuse puhul soovituslikule määrale.

Allikas: kontrollikoda auditeeritud institutsioonide töötajate nimekirjade põhjal (ametnikud, ajutised teenistujad ja lepingulised töötajad).

62 Mõne liikmesriigi (nt Saksamaa, Poola ja Tšehhi) töötajate osakaal on allpool soovituslikku määra kõigis palgaastmetes ja tegevusüksustes. Teiste puhul sõltub olukord palgaastmest (üksikasjalikum teave on esitatud [IV lisas](#)). Kõrgeimate palgaastmete (AD13 ja sellest kõrgem) olukord on eriti ebaühtlane nende liikmesriikide puhul, kes ühinesid 2004. aastal ja pärast seda (vt [joonis 12](#)). Osaliselt on selle olukorra põhjus personalieeskirjade 2014. aasta läbivaatamine, millega piirati juurdepääsu nendele palgaastmetele (need on kättesaadavad alles pärast valikumenetlust või juhtimiskohustustega töötajatele, mitte enam edutamise teel), et töötasu ja vastutus omavahel paremini vastavusse viia.

63 Alates 2018. aastast on institutsioonid võtnud erinevaid meetmeid seoses liikmesriikidega, kelle töötajate osakaal on soovituslikust määrast väiksem. Näiteks käivad institutsioonide töötajad ja üliõpilassaadikud Euroopa ülikoolides rääkimas ELi karjäärivõimalustest¹³, institutsioonid osalevad liikmesriikide töömessidel ja suhtlevad riiklike ametiasutustega. Mõnel liikmesriigil, kelle ELi töötajate osakaal on väiksem, on Brüsselis asuvas alalises esinduses või oma riigi pealinnas asuvas esinduses spetsiaalsed töötajad, kes teevad koostööd ELi institutsioonidega geograafilise tasakaalu parandamiseks. Kõik institutsioonid teevad selles küsimuses koostööd riiklike ametiasutustega, kuid ainult komisjon on selle vormistanud [ühistes tegevuskavades](#).

64 Lisaks teavitusmeetmetele täiustavad mõned institutsioonid ka oma värbamismenetlusi, näiteks paludes osakondadel lisada ametikohale intervjuueeritavatele kandidaatidele vähemalt ühe kandidaadi vähem esindatud liikmesriigist, suurendamaks nende kandidaatide nähtavust. 2024. aasta esimesel poolel algatas parlament oma geograafilise tasakaalu analüüsi põhjal Madalmaade, Austria ja Luksemburgi kodanikele kolm kodakondsuspõhist konkurssi, et koostada nende riikide edukate kandidaatide reservnimekirjad. Parlament on ainus institutsioon, kes kasutab geograafilise tasakaalustamatuse korrigeerimiseks selliseid konkursse.

65 Veel ei ole selge, kuidas võetud meetmed ELi töötajate geograafilist tasakaalu parandavad. Lisaks algatasid kaks liikmesriiki 2024. aasta mais Euroopa Kohtus kohtumenetlused parlamendi kodakondsuspõhiste konkursside vastu.

Vähese atraktiivsuse põhjuseid ei ole põhjalikult analüüsitud

66 Institutsioonid kasutavad eri lähenemisviise, et teha kindlaks, miks mõnest riigist ei tule piisavalt kandidaate ELi töökohtadele. [2022. aasta aruandes](#) leidis komisjon, et konkursil kandideerimine on tugevas korrelatsioonis netotöötasu ja tööhõive

¹³ Eriaruanne 23/2020.

väljavaadetega liikmesriigis ning ka OECD parema elu indeksiga (mida parem on elu liikmesriigis, seda vähem on tõenäoline, et selle riigi kodanikud kandideerivad ELi konkurssidel). Meie intervjuudes liikmesriikide ametiasutustega nimetati sageli põhjusena kergesti kättesaadava teabe puudumist karjääri ja töötingimuste kohta. Parlament tellis tööandja atraktiivsuse uuringu, mis oli suunatud alla 35-aastastele inimestele seitsmes liikmesriigis, kust on tulnud vähe uusi töötajaid. 45–69% vastanutest pidas parlamenti atraktiivseks tööandjaks. Tulemusi kasutati parlamendi kui tööandja kuvandi ülevaatamiseks ja karjäärialase teavitustegevuse materjalide ajakohastamiseks.

67 Institutsioonid pakuvad töötingimusi, mis on üldjoontes kooskõlas välismaale tööle läinud kvalifitseeritud tööjõu tänapäevaste ootustega: osaline tööaeg, paindlik tööaeg, kaugtöö võimalused (sealhulgas väljaspool töökohariiki), perepuhkus ja peretoetused. Samuti on institutsioonid kehtestanud mitmekesisuse ja kaasamise poliitika. Neid tingimusi ei avaldata aga alati vabade ametikohtade teadetes ega institutsioonide avaldatud värbamislehtedel. Seega ei pruugi potentsiaalsed kandidaadid töökeskkonnast teadlikud olla ja see võib vähendada nende motivatsiooni kandideerida töökohale, mis nõuab kodumaalt eemalviibimist.

68 Tööpakkumiste tagasilükkamise määr on kõigis institutsioonides madal, kuid seda ei mõõdata järjepidevalt. Sõltuvalt kasutatavast personali IT-süsteemist või igal aastal toimuva värbamise mahust saab tagasilükkamise määra mõõta automaatselt, kuid alles protsessi viimases etapis (kui värbamine on juba süsteemi sisestatud). Teise võimalusena saab seda kogu värbamisprotsessi vältel käsitsi jälgida: teatatud määrad varieerusid 2%-st 15%-ni, olenevalt sellest, kuidas neid arvestatakse. Seetõttu ei ole võimalik institutsioonide määrasid omavahel võrrelda. See tähendab ka seda, et institutsioonid ei saa läbi viia tagasilükkamise võrdlevat analüüsi, et teha kindlaks võimalikud suundumused või ühised tegurid.

69 Luksemburgis asuvad institutsioonid on viimase kümne aasta jooksul teatanud raskustest töötajate värbamisel. Püüdsime probleemi kvantifitseerida, analüüsides Luksemburgi töökohtade tagasilükkamise määra aastatel 2019–2023. Kuigi tagasilükkamismäär oli Luxembourgis asuvate töökohtade puhul kõrgem kui Brüsselis asuvate töökohtade puhul, oli tagasilükatud tööpakkumiste arv liiga väike (ligikaudu 100 nelja aasta jooksul nii parlamendis kui ka komisjonis) ja ebajärjekindlalt mõõdetud (vt punkt **68**), et seda saaks ekstrapoleerida. Sellest hoolimata on Luxembourgis atraktiivsuse küsimus sundinud institutsioone oma tegevust tööühmas koordineerima (vt **1. selgitus**).

1. selgitus

Luksemburgi atraktiivsuse tööühm

Luksemburgis töötavate ELi töötajate arv on alates 2014. aastast märkimisväärselt suurenenud – 6074-lt ligikaudu 9500-le 2023. aastal. Sellele vaatamata on Luksemburgis asuvad institutsioonid teatanud raskustest töötajate värbamisel. Osaliselt on see tingitud eluasemekuludest riigis.

Institutsioonides I/1 tegevusüksuse lepingulistele töötajatele makstav minimaalne brutopalk on väiksem kui Luksemburgi miinimumpalk ning institutsioonid võtsid meetmeid tagamaks, et nad ei maksa oma töötajatele kohalikust miinimumpalgast väiksemat palka. 2021. aastal moodustasid institutsioonid tööühma, et arutada Luksemburgi atraktiivsust suurendavaid meetmeid. Selle tulemusena koostatud 12 punktist koosnevas tegevuskavas keskendutakse järgmisele:

- personalijuhtimine, et hõlbustada töötajate värbamist Luksemburgi institutsioonidesse;
- tippkeskused, et näidata Luksemburgi tipptaset finants-, õigus-, IT-, keele- ja teadmushalduse valdkonnas;
- elu Luksemburgis, toetades majutuse leidmist, pakkudes nõu, et toetada partnerite integreerumist kohalikule tööturule;
- teabevahetus koos Luksemburgis asuvate institutsioonide ühise kommunikatsioonistrateegiaga, koostöö riiklike ametiasutuste ja Euroopa ülikoolidega.

ELi institutsioonid ei kasuta täielikult ära kõiki olemasolevaid võimalusi tööjõu haldamise parandamiseks

70 ELi töötajatelt eeldatakse sõltumatust ja vastavust kõige kõrgematele kutsenõuetele. Nende tööhõiveraamistik peaks võimaldama neil täita oma tööülesandeid võimalikult tulemuslikult ja tõhusalt¹⁴.

71 Seepärast peaks institutsioonidel olema kehtestatud tulemusraamistik, et saada oma töötajatest maksimaalset kasu ja tunnustada neid heade tulemuste eest, teha kindlaks vajaminevad oskused ja arenguvajadused ning tegeleda kehvide tulemustega.

¹⁴ Määrus (EU, Euratom) nr 1023/2013.

ELi töötajatel peaks olema võimalus edendada oma karjääri ja saada ametikõrgendust oma saavutuste ja tulemuste alusel¹⁵.

Tarbetult piirav lähenemisviis personali tulemusjuhtimisele

Tulemuslikkuse hindamise raamistik keskendub peamiselt ebapädevusele

72 Personalieeskirjades on sätestatud miinimumnõuded institutsioonide tulemusjuhtimise raamistikule, mille keskmes on iga-aastased hindamisaruanded. Neid aruandeid kasutatakse edutatavate töötajate suhteliste tulemuste võrdlemiseks ning need on osa töötajate palgaastme alandamise ja ebapädevuse tõttu vallandamise menetlusest.

73 Hindamisaruannetes hinnatakse töötajate suutlikkust, tõhusust ja käitumist. Aruandes märgitakse, kas töötaja üldine tulemuslikkus on olnud rahuldav või mitterahuldav. Kui hindaja leiab, et töötaja töötulemused ei ole rahuldavad, peatatakse tema õigus tõusta kõrgemale palgajärgule. Kui tulemused on jätkuvalt mitterahuldavad, võib algatada ebapädevuse tõttu vallandamise menetluse. Töötajaid võib ametist vabastada ka distsiplinaarsetel põhjustel ning mõlemad menetlused võivad toimuda paralleelselt.

74 Personalieeskirjade läbivaatamisel 2014. aastal jäeti iga institutsiooni kehtestada menetlus ebapädevuse tuvastamiseks, sellega tegelemiseks ja selle lahendamiseks, kuid kehtestati kohustuslikud sammud, mis pikendasid ebapädevuse tõttu vallandamise menetlust. Menetlust saab alustada alles pärast kolme järjestikust ebarahuldavat hindamisaruannet (mis viib palgaastme alandamiseni) ja enne töölepingu ülesütlemit tuleb esitada veel kaks mitterahuldavat aruannet. See tähendab, et ametniku ebapädevuse tõttu ametist vabastamiseks on vaja viit järjestikust mitterahuldavat iga-aastast hindamisaruannet.

75 Avaliku teenistuse sõltumatus põhineb osaliselt asjaolul, et ametnikke saab ametist vabastada või madalamale palgaastmele viia üksnes seadusega reguleeritud objektiivsete kriteeriumide alusel¹⁶, mistõttu on asjakohane, et oleks olemas selge tõenditel põhinev menetlus töötajate ametist vabastamiseks. 2014. aastal kasutusele võetud meetmed on aga tülikad. Alates 2019. aastast (esimene aasta, mil see oluks võimalik) ei ole meie auditeeritud ELi institutsioonides toimunud ühtegi ametist

¹⁵ OECD, [Principles of public administration](#), 2023.

¹⁶ OECD, [Principles of public administration](#), 2023.

vabastamist ebapädevuse tõttu, kuigi igal aastal on esitatud mõned mitterahuldavad hindamisaruanded (alla 0,1%).

76 Ebapädevusega on kõige parem tegeleda enne töötaja ametisse nimetamist ning personalieeskirjades on ette nähtud, et uued töötajad läbivad 6–9 kuu pikkuse katseaja (sõltuvalt nende töölepingust). 2023. aasta detsembris ajakohastas komisjon oma juhtnõore katseaja kohta, rõhutades, et ametnikke saab nende ametikohale kinnitada ainult siis, kui nad näitavad oma töö kõigis aspektides kõrgeid tulemusi. Juhtumid, kus katseaeg lõpeb ilma töötaja ametikohale kinnitamiseta, on endiselt haruldased (ajavahemikul 2019–2023 kolmes auditeeritud institutsioonis kokku 35 inimest, ligikaudu 0,2% kõigist värvatud töötajatest).

77 Personalieeskirjade ebapädevusega (suutmatus või soovimatus oma tööd teha) seotud sätted ei takista institutsioone kehtestamast meetmeid, et tegeleda koosseisuliste töötajate kehvade töötulemustega enne, kui neist hindamisaruannetes aru antakse. Kehvade töötulemuste tuvastamist ja nendega tegelemist käsitletakse aga enamasti ebapädevuse menetluse alastes rakendusotsustes, mis hägustab neid kahte mõistet ja nendega seotud meetmete kogumit veelgi. Peale selle viidatakse institutsioonide rakendusotsuste esialgseid meetmeid käsitlevates artiklites tavaliselt pigem ebapädevuse märkidele või ohule, mitte laiemale kehvade tulemuste probleemile.

78 Parlamendi rakendusotsus sisaldab artiklit, milles käsitletakse ametialase ebapädevuse esimeste tunnuste ametlikku tuvastamist ja nendest teatamist ning meetmete võtmist enne järgmist hindamisaruannet. Nõukogu otsusega on samuti kehtestatud ametlik ennetusmenetlus juhuks, kui on oht, et järgmisel hindamisel võib selguda, et esineb ametialast ebapädevust. Komisjoni suunistes tulemuslikkuse kohta rõhutatakse, et juhid peaksid teavitama töötajat mitterahuldavate töötulemustega seotud probleemidest kohe, kui need tekivad. Nende sätete eesmärk on julgustada nii juhte kui ka töötajaid tegutsema enne, kui juhid teatavad mitterahuldavatest tulemustest hindamisaruandes.

79 Juhtimiskoolitus hõlmab tulemusjuhtimist, kuid enamikus juhtidele suunatud tulemuslikkust puudutavates suunistes keskendutakse mitterahuldavate tulemuste tuvastamisele ja käsitlemisele hindamisaruannetes, sest kui see etapp ei ole nõuetekohaselt ja ametlikult dokumenteeritud, ei ole võimalik algatada ametist vabastamise menetlust. Nende suuniste eesmärk on tavaliselt ka tuletada juhtidele meelde hindamisaruannetele viitavat kohtupraktikat, tagamaks, et hindamine ei too kaasa õiguslikke vaidlusi.

80 Komisjonil on ka erieeskirjad, mida kohaldatakse keskastme juhtide suhtes, kelle hindamisaruanded sisaldavad jaotist juhtimistulemuste hindamiseks. Komisjoni keskastme juhid võidakse pärast juhtimistulemuste üht ebarahuldavat hindamist määrata muudele kui juhtimisülesannetele. Pärast kahte sellist aruannet tuleb algtada teisele ametikohale üleviimise menetlus. Auditeeritud perioodil (2019–2023) oli komisjonis vaid üks juhtum, mil töötaja viidi ebarahuldavate juhtimistulemuste tõttu üle teisele ametikohale.

81 Ebpädevuse tõttu töötajate palgaastme alandamise ja ametist vabastamise menetlus on liiga tülikas ja nõuab õigustatult asjakohaseid dokumente, et seda põhjendada. Menetlus on dikteerinud viisi, kuidas ELi avalik teenistus tegeleb tulemuslikkuse probleemidega, mis kahjustab personali tulemuslikkuse juhtimise muid aspekte.

Silmapaistvate tulemuste eest premeerimiseks ei tehta piisavalt

82 Tulemuslikkuse spektri teises otsas ei ole personalieeskirjades ette nähtud konkreetseid meetmeid, et premeerida silmapaistvate tulemustega töötajaid, välja arvatud märke, et edutamine peab põhinema tulemustel. Palgaastme siseselt võrreldakse tulemusi peamiselt hindamisaruannete põhjal. Ebpädevuse menetluse nõuete tõttu tulemuste rahuldavaks/ebarahuldavaks liigitamine ei julgusta juhte siiski iga-aastase hindamisaruande käigus tulemusi üksikasjalikumalt hindama. Lisaks leiavad institutsioonid, et head töötulemused on nende töötajatelt oodatav miinimum, mis raskendab väljapaistvate töötulemuste kindlakstegemist. Nii parlamendil kui ka nõukogul on töötajate hindamisega seotud kvantitatiivsed andmed. See aitab kindlaks teha töötajad, kes saavutavad edutamise eesmärgil tulemuste võrdlemisel tavapärasest paremaid tulemusi.

83 Töötajad, kelle tulemused on rahuldavad, kuid mitte nii head kui teistel sama palgaastme töötajatel, edenevad aeglasemalt; paremate tulemustega töötajad saavad kiiremini karjääri teha. Selliseid võimalusi piiravad siiski personalieeskirjades sätestatud keskmisele teenistuskäigule vastavad protsendimäärad. Need määrad kehtestati 2004. aastal, et tagada enne 2004. aastat tööle võetud töötajate ja alates 2004. aastast tööle võetud töötajatele võrdne karjääri arengu kiirus. Nende rakendamise tõttu põhinevad edutamised peamiselt keskmisel kiirusel. Alates 2014. aastast ja selleks, et piirata seda poolautomaatset edutamist, mis ei olnud alati seotud töötaja kohustustega, on mõnele kõrgeimale AST palgaastmele (10 ja 11) ning AD palgaastmele (13 ja kõrgem) võimalik pääseda ainult valikumenetluse teel. See meede on parandanud vastutuse ja palgataseme vahelist tasakaalu.

84 Seadusest tulenevad piirangud edutamise kasutamisele tasuna silmapaistvate tulemuste eest ning asjaolu, et personalieeskirjade kohaselt ei ole lubatud maksta töötajatele tulemuspreemiat, ei takista institutsioone kehtestamast mitterahalisi hüvesid töötajatele, kelle tulemuslikkus ületab eeldatavaid kõrgeid standardeid. Välja arvatud mõned auhinnad – selge kirjaliku väljenduse või kestlike algatuste tunnustamise eest – ei ole ükski auditeeritud institutsioon siiski kehtestanud ametlikku poliitikat, et premeerida silmapaistvaid tulemusi saavutanud töötajaid.

Teatavate töötajate kategooriate karjäärivõimaluste parandamise võimalusi ei kasutata täiel määral ära

Sisekonkurse kasutatakse karjääri edendamiseks vähe

85 Kõik institutsioonid pakuvad oma töötajatele võimalusi vahetada töökohta sisemise liikuvuse kaudu ning osaleda koolitustel, et arendada oma oskusi, omandada uusi pädevusi ja muuta oma karjäärisuunda. Neid võimalusi mõjutavad nii töötajate lepingu liik (alaline, tähtajatu või tähtajaline) kui ka nende tegevusüksus.

86 Avaliku või sisekonkursi läbimine on ainus viis, kuidas lepinguline või ajutine töötaja saab saada alaliseks ametnikuks. See võib võimaldada töötajatel ka tegevusüksust vahetada (vt punkt [34](#)).

87 Sisekonkurssidel saavad osaleda neid korraldava institutsiooni töötajad. Personalieeskirjades on sätestatud, et sisekonkursid on avatud ametnikele ja ajutistele töötajatele ning nendes on toodud ka konkursi tegevusüksuse ja palgaastmega seotud hariduse ja töökogemuse nõuded (vt [II lisa](#)). Institutsioonid võivad kehtestada täiendavaid sobivuskriteeriume, näiteks osaleda võivate ajutiste töötajate tegevusüksuse või nende teenistusaja kohta.

88 Personalieeskirjades on ette nähtud ka võimalus, et institutsioonid võivad erandjuhtudel otsustada avada sisekonkursi tegevusüksuste II–IV lepingulistele töötajatele, tingimusel et nad on institutsioonis töötanud vähemalt kolm aastat. Personalieeskirjadega piiratakse ka nende endiste lepinguliste töötajate arvu, kelle võib pärast sisekonkursi läbimist ametnikuks nimetada. Neid võib olla kuni 5%. Sisekonkursid ei ole alati avatud lepingulistele töötajatele: komisjonis saavad nad osaleda konkurssidel ainult palgaastmetel AD6, AST2 ja SC2, kuid mitte palgaastmetel AD5 ja AST4, ehkki see oleks õiguslikult võimalik.

89 AD ametikohtade sisekonkursid on üldjuhul avatud ainult AD-kategooria kandidaatidele ja AST-kategooria konkursid ainult AST-kategooria töötajatele. Selline piirang, mis ei põhine personalieeskirjade nõuetel, vähendab AST ja SC tegevusüksuse töötajate karjäärivõimalusi. Parlamendi sise-eeskirjad lubavad siiski sisekonkurssidel osaleda kõigi tegevusüksuste töötajatel, tingimusel et nad vastavad personalieeskirjade miinimumnõuetele. Hiljuti on toimunud ka muutused seoses AST konkurssidega teistes institutsioonides ning SC tegevusüksuse töötajatele on avatud rohkem konkursse. Nõukogu avas ka kaks AD sisekonkurssi nii AST kui ka SC töötajatele (2021. ja 2023. aastal).

90 Nii parlament kui ka komisjon korraldavad sisekonkursse suhteliselt kõrgetel palgaastmetel (AD9, AD10, AD12), võimaldades nii piisava töökogemusega AD-kategooria ametnikel teha karjääri kiiremini kui edutamismenetluse kaudu. See on eriti oluline, kuna institutsioonide uute töötajate vanus (vt punkt 45) osutab lüngale töölevõtmise palgaastmete ja töötajate tegeliku töökogemuse vahel. Andekatele töötajatele karjääri kiiremaks arenguks võimaluse andmine on viis selle lõnga kaotamiseks, kuid komisjoni eeskirjade järgi on see võimalus vaid AD tegevusüksuse töötajatel.

Erinevused AST/SC ja AST töötajate ametikohtade, kohustuste ja karjääriväljavaadete ning nende profiilide vahel suurenevad

91 Personalieeskirjade 2004. aasta reformiga ühendati kolm tegevusüksust üheks AST tegevusüksuseks, mis hõlmas suurt hulka ametiprofiile ja pakkus märkimisväärseid edutamisväljavaateid, kuna see hõlmas 11 palgaastet. Alates 2004. aastast sellesse tegevusüksusesse tööle võetud töötajad võivad liikuda läbi kõikide palgaastmete, olenemata nende tegelikest tööülesannetest. See muudatus viis olukorrani, kus mõnes osakonnas võisid sekretärid teenida rohkem kui keskastme juhid. Personalieeskirjade 2014. aasta läbivaatamise käigus püüti seda parandada ning loodi sekretäride ja kantseleitöötajate tegevusüksus SC¹⁷. Läbivaatamine piiras ka juurdepääsu AST tegevusüksuse kahele viimasele palgaastmele: need on nüüd eraldatud töötajatele, kes täidavad lisaülesandeid ja kes nimetatakse ametisse pärast standardsest edutamismenetlusest erinevat valikumenetlust.

92 Leiame, et SC tegevusüksuse loomine oli sobiv viis, kuidas korrigeerida AST tegevusüksuse palga ja kohustuste vahelist tasakaalustamatust, mis oli 2004. aasta reformi soovimatu tagajärg. Kuigi selle tegevusüksusega seotud ametikohad olid selgelt määratletud, on ametisse nimetamiseks vajalik minimaalne kvalifikatsioon ja

¹⁷ Eriaruanne 15/2019.

kogemused mõlema tegevusüksuse puhul samad: diplomiga tõendatud keskharidusjärgne haridus või diplomiga tõendatud keskharidus, mis võimaldab omandada keskharidusjärgset haridust, ning vähemalt kolmeaastane erialane töökogemus. Need minimaalsed haridusnõuded ei ole peaaegu üldse muutunud, võrreldes personalieeskirjade 1962. aasta esimese versiooniga¹⁸, milles viidati kõrgemal astmel omandatud keskharidusele või samaväärsele töökogemusele.

93 Need nõuded ei ole kooskõlas praeguse haridustasemega ELis, kus üle 75% ELi elanikkonnast on omandanud vähemalt keskhariduse ja 30% on lõpetanud ülikooliõpingud¹⁹. Selle tulemusena võib SC ja AST tegevusüksuste töötajatel olla sageli kvalifikatsioon, mis ei vasta nende töövajadustele. See võib põhjustada motivatsiooni langust ja mõjutada töötajate tulemuslikkust.

94 Sekretariaadi- ja kantseleitöötajate ülesannete sisu on alates 2014. aastast märkimisväärselt muutunud, osaliselt tänu suuremale digitaliseerimisele ja uutele tööviisidele, mis võeti kasutusele pärast COVID-19 pandeemiat²⁰. Komisjon tegi kindlaks, et praegu SC tegevusüksuse töötajatelt nõutavad oskused ja pädevused on mitmekesisemad kui üksuse loomise ajal, ning sarnanevad pigem mõningatele AST tegevusüksuse ülesannetele (näiteks finantsjuhtimise ja finantskontrolli ülesannete toetamine). Suurenenud digitaliseerimine tõi kaasa ka selle, et AD tegevusüksuse töötajad võtsid üle mõned tavaliselt AST tegevusüksuse töötajate täidetavad haldusülesanded. Kuna piirid iga tegevusüksuse täidetavate ülesannete vahel on hägustunud ja haridustase on tõusnud, on sisekonkurssidele juurdepääsu piiramine (vt punkt **90**) veelgi vähem põhjendatud.

95 SC ja AST tegevusüksuse töötajate karjääriväljavaated on piiratud. SC rühma puhul on edutamise võimalused väikesed – soovituslikud määrad (vt punkt **83**) on kehtestatud nii, et SC1-lt SC6-le üleviimiseks kuluks keskmiselt 30 aastat. Sarnaste palgadega palgaastmelt AST1 palgaastmele AST5 üleviimiseks kuluks samas 12 aastat. Samuti on SC tegevusüksuse töötajatel vähe võimalusi osaleda AST sisekonkurssidel, kuigi mõned institutsioonid on hakanud oma praktikat selles küsimuses muutma (vt punkt **89**).

¹⁸ Määrus nr 31 (EMÜ), 11 (Euratom), millega kehtestatakse Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ametnike personalieeskirjad ja muude teenistujate teenistustingimused.

¹⁹ Eurostat, [Population by educational attainment level, sex and age \(%\) - main indicators](#).

²⁰ Eriaruanne 18/2022.

96 Personaleeskirjad pakuvad AST tegevusüksuse töötajatele vähe võimalusi minna üle AD tegevusüksusesse. Üks selline võimalus on iga-aastane sertifitseerimismenetlus. See võimalus on olemas AST5 ja kõrgemal palgaastmel töötavatel töötajatel. Kandidaatide arv ületab oluliselt institutsioonide igal aastal avatud ametikohtade arvu. Mitte kõik auditeeritud institutsioonid ei ava korrapäraselt AD sisekonkursse AST tegevusüksuse töötajatele, kellel on vastav kvalifikatsioon ja kogemus, kuigi puuduvad õigusnormid, mis takistaksid neid seda tegemast.

97 SC ja AST töötajate karjäärivõimaluste vähenemine, mis on tingitud nii õiguslikest piirangutest kui ka institutsioonide sisemistest otsustest, tekitab probleeme tööjõu haldamisel. See on ka üks nende tegevusüksuste töötajate poolt lahkumisintervjuude või küsitluste käigus nimetatud rahulolematuse põhjustest.

Järeldused ja soovitused

98 Järeldame, et ELi institutsioonides praegu kehtiv tööhõiveraamistik on paindlik ning et institutsioonid on seda kasutanud selleks, et reageerida keeruliste oludele, milles nad peavad tegutsema. Institutsioonid on paigutanud oma vabad ametikohad ümber suurenenud töökoormusega osakondadesse ning hinnanud ümber oma personalivajadused, keskendudes rohkem oskustele ja pädevustele. Nad on mitmekesistanud oma värbamiskanaleid, et lahendada tööjõu vananemise probleem ja reageerida probleemidele avalike konkursside korraldamisel. Sellegipoolest on institutsioonidel raskusi töötajate leidmisel mõne konkreetse ametiprofiili jaoks ning hiljutistele jõupingutustele vaatamata püsib tööjõu geograafiline tasakaalustamatus. Tööjõu haldamist takistavad mõnikord tarbetud piirangud, mida ei ole kehtestatud personalieeskirjadega. Tulemuslikkuse juhtimine keskendub liigselt ebapädevuse käsitlemise formaalsele menetlusele muude aspektide arvelt ning karjääriväljavaated on mõnikord piiratumad kui vaja.

99 ELi institutsioonid on võtnud kohustuse vähendada igal võimalusel halduskulusid ja optimeerida oma personaliressursse. See on sundinud institutsioone pöörama suuremat tähelepanu vajalikele oskustele ja pädevustele ning uurima, kuidas neid saada asutusesiseselt, eelkõige töötajate oskuste täiendamise või ümberõppe kaudu. See muutus on aga hiljutine ega ole veel saanud üldiseks tavaks (punktid [19–33](#)).

100 Alates 2020. aastast on institutsioonidel olnud raskusi ametnike värbamisega EPSO töös esinevate häirete tõttu. Nad on lahendanud olukorra, värvates rohkem ajutisi töötajaid. Samuti on nad mitmekesistanud oma värbamiskanaleid, loonud noorematele spetsialistidele suunatud programme ja suurendanud riikide ametiasutuste lähetatud ametnike arvu, et täita lüngad eksperditeadmistes. Kuigi ajutiste töötajate värbamine on osutunud tõhusaks ja paindlikuks viisiks, kuidas tulla toime EPSO reservnimekirjadesse kantud edukate kandidaatide nappusega, kaasneb sellega teatav oht talitluspidevusele ja teadmiste haldamisele. Seega ei ole see pikas perspektiivis elujõuline lahendus (punktid [34–49](#)).

1. soovitus. Võtta kasutusele riskipõhine poliitika ajutiste töötajate töölevõtmiseks

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid sõltuvalt iga osakonna eripärast otsustama ajutiste töötajate jätkusuutliku arvu üle, võttes arvesse eeliste (sealhulgas paindlikkus, töölevõtmise kiirus) ja riskide (institutsiooniliste teadmiste kadumine, töötajate võrdne kohtlemine) vahelist tasakaalu, ning võtma selle arvu ületamisel asjakohaseid meetmeid.

Soovituse täitmise tähtaeg: juuni 2025

101 Institutsioonid pakuvad töötingimusi, mis on kooskõlas välismaale tööle läinud tööjõu tänapäevaste ootustega. Kuigi ELi töötajate ostujõud on vähenenud rohkem kui liikmesriikide riigiteenistujate oma, on palgad samal tasemel muude rahvusvaheliste organisatsioonide palkadega. Sellest hoolimata on institutsioonidel endiselt raskusi konkreetsete ametiprofiilide, näiteks IT-spetsialistide värbamisel, või piisava arvu kandidaatide leidmisel kõigist liikmesriikidest, et saavutada geograafiliselt tasakaalustatud tööjõud. Töökohtade atraktiivsus on keeruline küsimus ja vaatamata sellele, et geograafilise tasakaaluga seoses on võetud teatavaid meetmeid, ei ole institutsioonidel veel põhjalikku ülevaadet põhjustest, miks mõne ametiprofiili puhul on raske töötajaid leida (punktid [50–69](#)).

2. soovitus. Töötada välja sihipärased töökohtade atraktiivsuse tegevuskavad

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid

- a) analüüsima tööpakkumiste tagasilükkamise põhjuseid iga institutsiooni tasandil;
- b) institutsioonidevahelises dialoogis uurima konkurssidel ja valikumenetlustes osalemise madala määra põhjuseid kõigi rahvuste ja ametiprofiilide puhul;

ning kehtestama asjakohased ja mõõdetavad meetmed nende probleemide lahendamiseks.

Soovituste täitmise tähtaeg: detsember 2025

102 Personalieeskirjades on sätestatud miinimumnõuded tulemuslikkuse juhtimisele, mille keskmes on iga-aastased hindamisaruanded. Leidsime, et institutsioonid keskenduvad töötajate tulemuslikkuse hindamise raamistiku puhul peamiselt ebapädevusega tegelemisele. See hõlmab tülikat protsessi, mis puudutab

ainult kõige äärmuslikumaid ebapiisava tulemuslikkuse juhtumeid ja mida praktikas kasutatakse harva. Selle menetluse ametlikuks muutmise vajadus on muutunud tähtsamaks kui kehvide tulemustega tegelemine enne, kui see muutub ebapädevuseks (punktid 72–81). Tulemusspektri teises otsas saab silmapaistvaid saavutusi tunnustada kiirema edutamise, kuid seda piiravad soovituslikud määrad, mis panevad paika keskmise karjäärikiiruse. Mitterahalised hüved silmapaistvate tulemuste eest ei ole hästi välja arendatud (punktid 82–84).

103 Sisekonkursside kasutatakse peamiselt selleks, et pakkuda silmapaistvate tulemustega ajutistele töötajatele võimalust saada ametnikuks. Nende konkursside potentsiaali pakkuda SC ja AST tegevusüksuste töötajatele täiendavaid karjäärivõimalusi on kehtestatud sobivuskriteeriumide tõttu liiga vähe kasutatud. Nende kahe tegevusüksuse töö sisu on oluliselt muudetud ning nende töötajad vastavad sageli AD tegevusüksuse töötajate akadeemilistele miinimumnõuetele. Selle tulemuseks on töötajate teatav rahulolematuse (punktid 85–97).

3. soovitus. Arendada edasi karjääri- ja tulemusraamistikke

Euroopa Parlament, nõukogu ja komisjon peaksid

- a) parandama suuniseid, mis käsitlevad puuduliku tulemuslikkusega tegelemist nende juhtumite puhul, mis ei ole hõlmatud ebapädevuse tõttu teenistusest vabastamise menetlusega;
- b) kaardistama AST/SC ja AST ametikohtadega seotud ülesanded ja kohustused ning vajaduse korral ajakohastama ametikirjeldusi;
- c) avama sisekonkurssid muude tegevusüksuste töötajatele, kes vastavad nõuetele;
- d) hindama silmapaistvate tulemuste eest täiendava mitterahalise tunnustuse võimaldamise teostatavust.

Soovituse täitmise tähtaeg: detsember 2025

V auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Jan Gregor, võttis käesoleva aruande vastu 1. oktoobri 2024. aasta koosolekul Luxembourgis.

Kontrollikoja nimel

president

Tony Murphy

Lisad

I lisa. Personaleeskirjadega hõlmatud liidu institutsioonid ja nende poolt tööle võetud töötajate kategooriad

Euroopa Liidu lepingus on loetletud seitse ELi institutsiooni: Euroopa Parlament, Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu, Euroopa Komisjon, Euroopa Liidu Kohus, Euroopa Keskpank ja Euroopa Kontrollikoda.

Nendest institutsioonidest ei hõlma personaleeskirjad ainult Euroopa Keskpanga töötajaid. Lisaks hõlmavad personaleeskirjad viie muu ELi asutuse töötajaid: Euroopa välissteenistus, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee, Regioonide Komitee, Euroopa Ombudsman ja Euroopa Andmekaitseinspektor, ning rakendusametite töötajaid.

Institutsioonide töötajaskond koosneb eri kategooriate töötajatest. Igas kategoorias on erinevad tegevusüksused. Ametnike ja ajutiste töötajate kategoorias on tegevusüksused järjestatud vastavalt palgaastmetele, mis kajastavad kutse- ja haridusnõuete ning vastutuse suurenemist.

Töötajad, kelle suhtes kohaldatakse personaleeskirju

Ametnik on isik, kes nimetatakse konkursi läbimise järel mõnes institutsioonis alalisele ametikohale. Näiteks komisjoni volinikud ja Euroopa Parlamendi liikmed ei ole ametnikud. Ametnike kategoorias on kolm tegevusüksust:

- administraatorid (AD), palgaastmed AD5–AD16;
- assistendid (AST), palgaastmed AST1–AST11;
- sekretärid ja kantseleitöötajad (AST/SC), palgaastmed AST/SC1–AST/SC6.

Töötajad, kelle suhtes kohaldatakse muude teenistujate teenistustingimusi

Ajutised teenistujad värvatakse

- tähtajalise töölepinguga (maksimaalselt kuus aastat, sealhulgas pikendamisperioodid) **alalise ametikoha** täitmiseks ühes institutsioonidest või Euroopa välissteenistuses;

- o tähtajalise töölepinguga (lubatud on üks pikendamine) või harvemini määramata ajaks **ajutise ametikoha** täitmiseks institutsioonis või asutuses;
- o selleks, et abistada teataval ametikohal töötavat isikut (nt volinikku või Euroopa Kohtu kohtunikku), mispuhul ajutise teenistuja töölepingu kestus on seotud selle isiku ametiajaga.

Ajutistel teenistujatel on ametnikega samad tegevusüksused.

Lepingulised töötajad on töötajad, keda ei määrata alalisele ametikohale. Nad jagunevad vastavalt oma ülesannetele nelja tegevusüksusesse (FGI–FGIV), alustades füüsilist tööd hõlmavast üksusest FGI ning lõpetades nõustamis- ja haldusülesannete üksusega FGIV. FGI töötajaid ja neid, kes töötavad asutuses või delegatsioonis, esinduses või ametis (nt komisjoni infrastruktuuriametis Luxembourgis või Brüsselis), võib tööle võtta määramata ajaks. Muude töötajate lepingud ei tohi kesta kauem kui kuus aastat.

II lisa. Kandideerimisnõuded ELi igas töötajate kategoorias

Alljärgnevas tabelis on kokkuvõtvalt esitatud personalieeskirjades toodud ametnike ning ajutiste ja lepinguliste töötajate kutse- ja keeleoskuste miinimumnõuded koos iga tegevusüksuse ligikaudsete ülesannetega.

Ametnikud ja ajutised teenistujad	Lepingulised töötajad
Kvalifikatsioonid	
AD	IV tegevusüksus
Lõpetatud ja diplomiga tõendatud vähemalt kolmeaastase nominaalõppeajaga kõrgharidus	
AST ja AST/SC	III ja II tegevusüksus
Diplomiga tõendatud keskharidusjärgne haridus või diplomiga tõendatud keskharidus ja vähemalt kolmeaastane töökogemus.	
E/K	I tegevusüksus
	Edukalt omandatud kohustuslik kooliharidus
Keelenõuded	
Kõik tegevusüksused: ELi ühe ametliku keele põhjalik ja ELi teise ametliku keele rahuldav oskus. Ametnike edutamiseks on nõutav kolmanda keele oskus.	
Ülesannete üldine kirjeldus	
AD	IV tegevusüksus
Administraatorid: juristid, tõlkijad, audiitorid, ökonomistid jt	Sarnanevad AD töötajate ülesannetega, kuid neid täidetakse ametnike või ajutiste teenistujate <u>järelevalve all</u>
AST	III tegevusüksus
Täitev- või tehnilised ülesanded järgmistes valdkondades: haldus, rahandus, teabevahetus, teadusuuringud, poliitika väljatöötamine ja elluviimine.	Sarnanevad AST töötajate ülesannetega, kuid neid täidetakse ametnike või ajutiste teenistujate <u>järelevalve all</u>
AST/SC	II tegevusüksus
Kantselei- ja sekretäriülesanded, büroo juhtimine	Sarnanevad AST/SC töötajate ülesannetega, kuid neid täidetakse ametnike või ajutiste teenistujate <u>järelevalve all</u>

Ametnikud ja ajutised teenistujad	Lepingulised töötajad
E/K	I tegevusüksus
	Füüsiline töö ja haldustugi (nt autojuhid, logistika- ja ehitustöötajad), mida tehakse ametnike või ajutiste teenistujate järelevalve all

III lisa. ELi töötajate palkade kohandamise meetod

Töötasude iga-aastane kohandamine

Personaleeskirjade artiklis 65 ja XI lisas on sätestatud raamistik ELi töötajate töötasude iga-aastase ajakohastamise arvutamiseks. Arvutus põhineb **Belgia ja Luksemburgi elukalliduse muutusel** (Belgia ja Luksemburgi ühine indeks – JBLI) ning keskvalitsuse **riigiteenistujate palkade ostujõu muutustel** (üldine erinäitaja). XI lisas on märgitud, et valimit võib muuta, kuid see peab esindama „vähemalt 75% liidu sisemajanduse koguproduktist“.

Erinäitajate arvutamiseks kasutatud riikide valim koostati 2014. aastal ning see hõlmas Belgia, Saksamaad, Hispaania, Prantsusmaad, Itaalia, Luksemburgi, Madalmaad, Austriat, Poolat, Rootsi ja Ühendkuningriiki. Pärast Ühendkuningriigi lahkumist 2020. aastal valimit ei kohandatud, sest see moodustas endiselt vähemalt 75% ülejäänud ELi liikmesriikide kollektiivsest SKPst.

XI lisas on sätestatud mõõdukus- ja erandiklauslid. **Mõõdukusklauslit** kohaldatakse juhul, kui üldine erinäitaja (võrreldes riigiteenistujate ostujõuga) on suurem kui +2% või väiksem kui –2%. Sellisel juhul kasutatakse iga-aastase ajakohastamise arvutamiseks ainult ülem- või alampiiri väärtust (+2% või –2%). Ajakohastuse ülejäänud osa kohaldatakse alates järgmise aasta aprillist.

Erandiklauslit kohaldatakse juhul, kui ELi reaalne SKP väheneb, kuid üldine erinäitaja on positiivne. Sellisel juhul kasutatakse ajakohastamise arvutamiseks ainult osa erinäitajast ja ülejäänud osa kohaldatakse alates järgmise aasta aprillist, välja arvatud juhul, kui SKP väheneb alla –3%. Sellisel juhul kohaldatakse erinäitaja väärtust alates hetkest, mil SKP kumulatiivne kasv muutub positiivseks.

Töötasude kohandamise meetod on kehtinud alates 1975. aastast koos teatavate tehniliste kohandustega: muudatused liikmesriikide loetelus, mida kasutati erinäitaja arvutamiseks, mõõdukus- ja erandiklauslite kehtestamine 2014. aastal, automaatne kohandamine alates 2014. aastast (varem oli vaja selleks vastu võtta nõukogu määrus). Sellest meetodist tulenevalt kohandati **nominaalset** aastast töötasu aastatel 2014–2023 2,3% võrra.

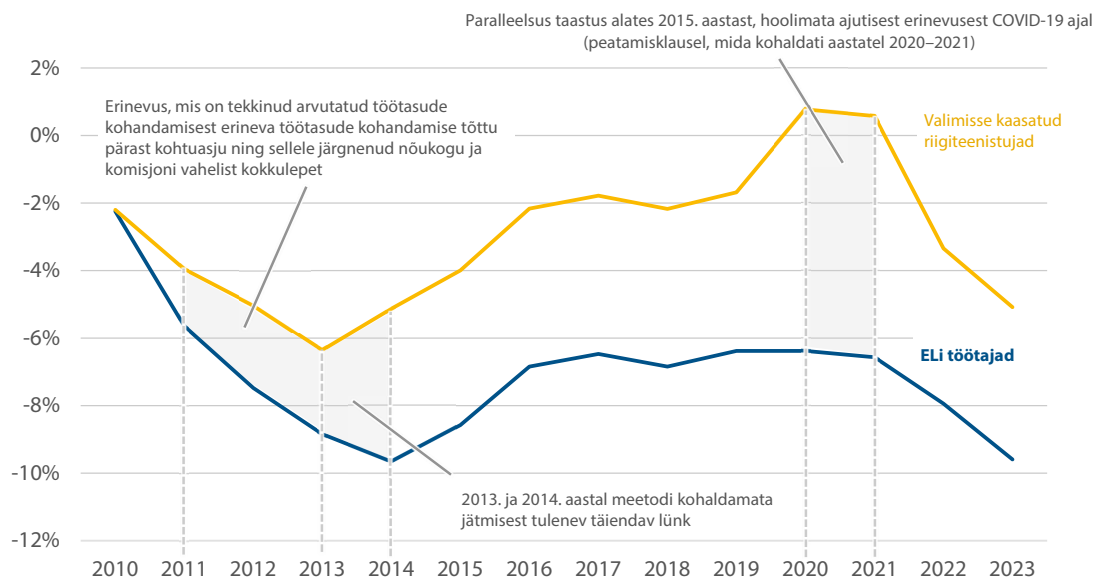
Eurostat avaldab oktoobri lõpus kõik XI lisa kohaldamisega seotud statistilised andmed oma [aastaaruandes](#). Komisjon avaldab iga aasta detsembris [aruande](#) töötasude ja pensionide iga-aastase kohandamise mõju kohta eelarvele. Nagu on nõutud personalieeskirjades (XI lisa artikkel 15), avaldas komisjon 2022. aasta aprillis [aruande](#), milles antakse hinnang sellele, kas „liidu ametnike töötasude ja pensionide ostujõu areng on kooskõlas muutustega keskvalitsuse teenistuses olevate riigiteenistujate palkade ostujõus“.

Iga-aastase kohandamise arvutamise meetodi eesmärk on tagada, et ELi töötajate ostujõud areneks paralleelselt liikmesriikide riigiteenistujate omaga. JBLI võtab arvesse ELi töötajate konkreetseid tarbimisharjumusi, mida mõõdetakse spetsiaalsete kodumajapidamiste eelarveuuringutega, mitte tarbijahindade harmoneeritud indeksiga (THHI), et kajastada võimalikult täpselt elukalliduse arengut Brüsselis ja Luxembourgis. Suurema inflatsiooni ajal, näiteks aastatel 2021–2023, oli kumulatiivne JBLI veidi väiksem kui kaalutud THHI (15,98% võrreldes 16,21%ga).

Komisjon märkis oma 2023. aasta detsembri aruandes iga-aastase ajakohastamise mõju kohta eelarvele, et „ELi töötajad kogesid ajavahemikul 2004–2023 tegeliku ostujõu märkimisväärset vähenemist. Personalieeskirjades 2004. ja 2013. aastal tehtud muudatuste ning palkade väiksema kohandamise tõttu kahanes ELi töötajate ostujõud kõnealusel perioodil ligikaudu 13,9%. Liikmesriikide keskvalitsustes töötavate riigiteenistujate ostujõud kahanes samal ajavahemikul 4,8%.“

Kui vaadata ainult ajavahemikku 2010–2023 (vt joonis allpool), tekkis ELi töötajate ja liikmesriikide riigiteenistujate ostujõu arengus 4,5% suurune lõhe. Areng muutus taas paralleelseks alates 2015. aastast, kuid seda lõhet ei saa enam vähendada.

ELi töötajate ostujõud on võrreldes liikmesriikide ametnike omaga arenenud ebasoodsas suunas (2010–2023)



Allikas: kontrollikoda Eurostati andmete alusel (alates 2009. aastast).

Paranduskoefitsiendid

Personaleeskirjade artiklis 64 on sätestatud, et töötajate töötasu suhtes „kohaldatakse määra, mis on suurem, väiksem või võrdne 100%-ga, sõltuvalt elamistingimustest eri teenistukohtades“ (**paranduskoefitsiendid**) ning et „Belgias ja Luksemburgis paranduskoefitsiente ei kohaldata, kuna nendes riikides asuvad enamiku institutsioonide peamised ja esialgsed teenistuskohad, mistõttu on neil eriline roll võrdlusalusena“. XI lisas on sätestatud koefitsientide koostamise tingimused.

Leibkondade uuringute põhjal on Eurostat võtnud paranduskoefitsientide arvutamiseks vastu eraldi meetodika, et teha kindlaks eri teenistukohtadesse (nt Varssavi või Kopenhaagen) määratud töötajate tarbimisharjumused. Neid uuringuid tehakse tavaliselt iga viie aasta järel, kuid viimasel ajal on neid tehtud harvemini.

Paranduskoefitsiendid on avaldatud ka Eurostati [veebisaidil](#).

Paranduskoefitsientide eesmärk on tagada, et ELi töötajatel oleks ühesugune ostujõud, olenemata nende teenistuskohast. Koefitsiendid tagavad, et ELi töötajate ostujõud väljaspool Brüsselit areneb paralleelselt Brüsseli töötajate omaga, kuid mitte tingimata kohalike töötajate ostujõuga. Paranduskoefitsiendid on ostujõu arvutamise vahend, millega tagatakse ELi töötajate võrdne kohtlemine. Nende eesmärk ei ole mõjutada atraktiivsust ega konkurentsivõimet.

Kuna koefitsiendid on ostujõu arvutamise vahend, kohandatakse neid igal aastal, et kajastada hinnamuutusi teenistukohtades võrreldes Brüsselis täheldatud hinnamuutustega. Selle tulemusena võib kohalik paranduskoefitsient isegi hinnatõusu

korral väheneda, kui kohalik hinnatõus on väiksem kui Brüsselis täheldatud. Kui hinnad järsult langesid, nagu see juhtus 2008. aasta finantskriisi ajal mõnes teenistuskohas, vähenes ka koefitsient (Dublini, Madridi ja Lissaboni koefitsiendid vähenesid vastavalt 7,1, 2,2 ja 3,9 protsendipunkti). Samamoodi tõi euroala kriis kaasa Ateena koefitsiendi märkimisväärse languse (11 protsendipunkti aastatel 2013–2015). Elukalliduse tõus 2004. aastal liitunud liikmesriikides on näha ka nende asukohtade paranduskoefitsientide muutumises, kusjuures kõige rohkem suurenes paranduskoefitsient Tallinnas (79,5-lt 98,9-le), Prahas (87,1-lt 102,9-le) ja Vilniuses (78,6-lt 93,4-le).

IV lisa. ELi institutsioonide töötajate geograafiline tasakaal

Personaleeskirjades on sätestatud, et ELi töötajaid tuleks „värvata liidu liikmesriikide kodanike hulgast võimalikult laialt geograafiliselt alalt“ ning et „ühtki ametikohta ei eraldata konkreetse liikmesriigi kodanikele“. Laienemise korral kohaldatakse ajutisi erandeid, eraldades ametikohti spetsiaalselt ELiga ühinevate liikmesriikide kodanikele.

Võttes arvesse geograafilise tasakaalustamatuse suurenemist ELi tööjõus, muutsid kaasseadusandjad 2014. aastal personaleeskirju, lisades klausli, et kuigi töölevõtmine peaks alati põhinema saavutustel, võimaldab „liidu kodanike võrdsuse põhimõtte igal institutsioonil ametnike kodakondsusega seotud suure tasakaalustamatuse korral, mis ei ole põhjendatud objektiivsete kriteeriumitega, võtta vastu asjakohased meetmed“.

2018. aastal avaldas komisjon põhjaliku [aruande](#) ELi töötajate geograafilise tasakaalu kohta, mis hõlmas ka seda tasakaalu EPSO konkurssidel. EPSO on juba käivitanud teavitustegevuse, mis on suunatud liikmesriikidele, kelle kodanikud on konkurssidel alaesindatud²¹.

2022. aasta lõpus leppisid kõik ELi institutsioonid kokku, et töötavad välja ühise vormi, et anda geograafilise tasakaalu kohta korrapäraselt aru institutsioonidevahelisel tasandil. Iga institutsioon võis kasutada soovituslikku määra, mida ta pidas oma kontekstis kõige sobivamaks. Määr, mida komisjon kasutab alates 2023. aastast, arvutatakse vastavalt iga liikmesriigi rahvaarvule, häälte arvule nõukogus ja parlamendiliikmete arvule. Parlamendi määr põhineb parlamendiliikmete arvul iga riigi kohta. On ka muid erinevusi, näiteks komisjon jätab keelespetsialistid oma siseanalüüsist välja, leides, et need võivad moonutada üldpilti, parlament aga seda ei tee. Oma analüüsis kasutasime komisjoni 2023. aastal kindlaks määratud soovituslikku määra.

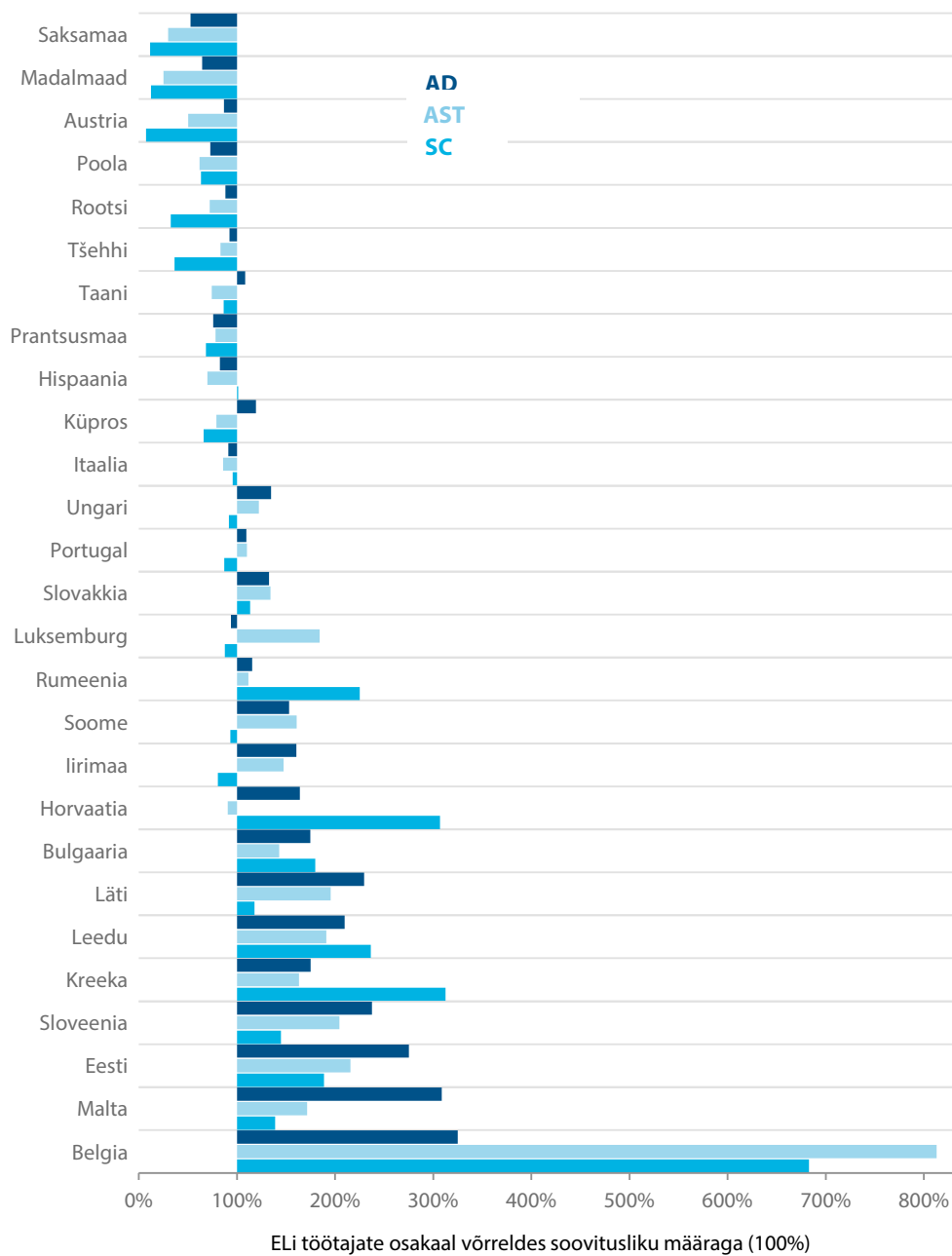
Kasutades 2014. aasta võimalust võtta meetmeid geograafilise tasakaalustamatuse vähendamiseks, võttis parlament 2022. aasta novembris vastu üldised rakenduseeskirjad, mis võimaldaksid tal korraldada kodakondsuspõhiseid konkursse nendele rahvustele, mille puhul on täheldatud märkimisväärset tasakaalustamatust. Nende konkursside eesmärk on koostada reservnimekirjad võimalikest töötajatest, kes on pärit liikmesriikidest, mille töötajate osakaal parlamendis on väiksem kui institutsiooni enda soovituslik määr (mis põhineb parlamendiliikmete arvul). Need lisatakse teistesse reservnimekirjadesse, kust kandidaate värvata. Esimesed sellised konkursid käivitati 2024. aasta esimeses kvartalis, kuid kaks liikmesriiki algatasid nende vastu kohtumenetluse Euroopa Kohtus.

²¹ [Eriaruanne 23/2020](#).

Komisjon analüüsib töötajate osakaalu võrreldes soovitusliku määraga järgmistes tegevusüksustes: AD5 kuni AD8 muud kui keeleüksuste töötajad (nii ametnikud kui ka ajutised töötajad, samuti ametnikud eraldi), kõik administraatorid, keskastme juhid ja kõrgem juhtkond. Selle põhjal tegi komisjon kindlaks 15 liikmesriiki, mille puhul esineb märkimisväärne tasakaalustamatus, ja töötas välja ühised tegevuskavad selle probleemi lahendamiseks. Need tegevuskavad võeti vastu 2023. aastal ja on avalikult kättesaadavad. Ülejäänud liikmesriikide kohta võttis nõukogu vastu (avaldamata) tegevusjärgelused, milles kirjeldatakse liikmesriikide praegust olukorda ja üldisi väljavaateid. Komisjon kavatab ajakohastada tegevuskavade hetkeseisu 2024. aastal ja jälgida pidevalt olukorda.

Geograafilise tasakaalu üksikasjalikumal vaatlusel esineb märkimisväärseid erinevusi sõltuvalt tegevusüksusest ja töötajate palgaastmetest. Tegevusüksus AD on tasakaalustatum kui AST ja SC tegevusüksused (vt joonist allpool). Seda võib selgitada iga tegevusüksuse tööde liigi ja lähtepalga tasemetega. Seda võib mõjutada ka nende suhteline atraktiivsus, kui võtta arvesse kodumaalt eemalviibimist. Näiteks sekretäride töökohad on tavaliselt kõigis liikmesriikides laialdaselt kättesaadavad, mis muudab kodumaalt lahkumise vähem atraktiivseks. See on üks põhjustest, miks institutsioonid ei keskendu oma analüüsis SC ja AST tegevusüksuste tasakaalustamatusele, vaid AD tegevusüksusele ja eelkõige selle madalamatele palgaastmetele (AD5–AD8).

Geograafilist tasakaalustamatust mõjutab ka tegevusüksus (2023)



Allikas: kontrollikoda auditeeritud institutsioonide töötajate nimekirjade põhjal seisuga 1.1.2023, ametnikud ja ajutised töötajad.

Lühendid

DG CLIMA: kliimameetmete peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG CNECT: sidevõrkude, sisu ja tehnoloogia peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG COMP: konkurentsi peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG DEFIS: kaitsetööstuse ja kosmose peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG EAC: hariduse, noorte, spordi ja kultuuri peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG ECHO: Euroopa kodanikukaitse ja humanitaarabioperatsioonide peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG FISMA: finantsstabiilsuse, finantsteenuste ja kapitaliturgude liidu peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG GROW: siseturu, tööstuse, ettevõtluse ja VKEde peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG HOME: rände ja siseasjade peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG AGRI: põllumajanduse ja maaelu arengu peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG EXPO: liidu välispoliitika peadirektooraat (Euroopa Parlament)

DG IPOL: liidu sisepoliitika peadirektooraat (Euroopa Parlament)

DG NEAR: Euroopa naabruspoliitika ja laienemisläbirääkimiste peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG RTD: teadusuuringute ja innovatsiooni peadirektooraat (Euroopa Komisjon)

DG: peadirektooraat

EPSO: Euroopa Personalivaliku Amet

FPI: välispoliitika vahendite talitus (Euroopa Komisjon)

HERA: Euroopa tervisealasteks hädaolukordadeks valmisoleku ja neile reageerimise asutus (Euroopa Komisjon)

JBLI: Belgia-Luksemburgi ühisindeks

NGEU: taasterahastu „Next Generation EU“

OECD: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

SKP: sisemajanduse koguprodukt

THHI: tarbijahindade harmoneeritud indeks

Sõnastik

Ametisse nimetav asutus või ametiisik: isik või üksus ELi institutsioonis, kes vastutab ELi personalieeskirjade kohaselt isikute valimise ja määramise eest konkreetsete rollide, ametikohtade või ülesannete täitmiseks.

Detsentraliseeritud asutus: sõltumatu ELi asutus, mis on loodud määramata ajaks eksperdikeskusena, et täita ülesandeid, mis aitavad kaasa ELi poliitika väljatöötamisele ja rakendamisele.

Ametikohtade loetelu: ELi institutsiooni või asutuse eelarve lisa, milles on esitatud alaliste ja ajutiste ametikohtade maksimaalne arv töökategoriate ja palgaastmete kaupa.

Rakendusamet: komisjoni poolt piiratud ajaks loodud ja hallatav asutus, et täita tema nimel ja vastutusel ELi programmide ja projektidega seotud konkreetseid ülesandeid.

Euroopa Ülemkogu: ELi institutsioon, kes määrab kindlaks ELi üldise poliitilise suuna ja prioriteedid. Euroopa Ülemkogu koosneb 27 ELi liikmesriigi riigipeadest või valitsusjuhtidest koos Euroopa Ülemkogu eesistuja ja Euroopa Komisjoni presidendiga.

Mitmeaastane finantsraamistik: ELi kulutuste kava, milles on üldjuhul seitsmeks aastaks määratletud prioriteedid (tuginedes poliitikaeesmärkidele) ja ülemmäärad. See annab aluse ELi aastaelarvete väljatöötamiseks, piirates kõikide kulukategoriate kulutusi.

Taasterahastu „NextGenerationEU“ (NGEU): rahastamispakett, mis aitab ELi liikmesriikidel taastuda COVID-19 pandeemia majanduslikust ja sotsiaalsest mõjust.

Euroopa Parlamendi vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-24>

Nõukogu vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-24>

Komisjoni vastused

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-24>

Ajakava

<https://www.eca.europa.eu/et/publications/sr-2024-24>

Auditirühm

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse auditite tulemused, mis hõlmavad ELi poliitikat ja programme ning konkreetsete eelarvevaldkondade haldamisega seotud teemasid. Audititülesannete valimisel ja kavandamisel püüab kontrollikoda maksimeerida nende mõju, võttes arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevasi arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi liidu rahastamise ja haldamise teemadega tegelev V auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Jan Gregor. Auditit juhtis kontrollikoja liige Jorg Kristijan Petrovič, keda toetasid kabinetiülem Martin Puc ja kabineti nõunik Mirko Iaconisi, valdkonnajuht Colm Friel, auditijuht Marion Kilhoffer ning audiitorid Ilze Ozola, Tadhg Ó Caoimh ja Luis Sancho De las Alas-Pumariño. Keelealast abi osutas Laura Mcmillan. Graafilisi materjale aitas koostada Jesús Nieto Muñoz.



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

AUTORIÕIGUS

© Euroopa Liit, 2024

Euroopa Kontrollikoja taaskasutamispoliitika on kehtestatud [Euroopa Kontrollikoja otsusega nr 6–2019](#) avatud andmete poliitika ja dokumentide taaskasutamise kohta.

Kui ei ole märgitud teisiti (nt eraldiseisvates autoriõiguse märgetes), on ELile kuuluv kontrollikoja sisu litsentsitud vastavalt [litsentsile Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Reeglina on taaskasutamine lubatud, kui autoriõigustele on viidatud ja muudatused on ära märgitud. Kontrollikoja sisu taaskasutajad ei tohi moonutada selle algset tähendust ega sõnumit. Kontrollikoda ei vastuta taaskasutamise tagajärgede eest.

Kui konkreetses sisus, näiteks kontrollikoja töötajatest tehtud fotodel, on kujutatud tuvastatavaid isikuid, või kui see sisaldab kolmandate isikute teoseid, tuleb teil taotlelda täiendavat luba.

Kui luba on saadud, tühistab ja asendab see eespool nimetatud üldise loa ja osutab selgelt mis tahes kasutuspiirangutele.

On võimalik, et ELile mittekuuluva sisu kasutamiseks või taasesitamiseks tuleb küsida luba otse autoriõiguse omajatelt.

Joonis 1 – ikoon: joonise kujundamisel on kasutatud [Flaticon.com](#) ressursse.

© Freepik Company S.L. Kõik õigused kaitstud.

Tööstusomandi õigustega hõlmatud tarkvara või dokumendid, nagu patendid, kaubamärgid, registreeritud disainilahendused, logod ja nimed, ei kuulu kontrollikoja taaskasutamispoliitika alla.

Domeeni europa.eu alla koondatud Euroopa Liidu institutsioonide veebisaitidel leidub linke, mis viivad muudele veebisaitidele. Kontrollikoda ei vastuta nende sisu eest ja soovib teil seetõttu tutvuda nende veebisaitide isikuandmete ja autoriõiguse kaitse põhimõtetega.

Kontrollikoja logo kasutamine

Kontrollikoja logo ei tohi kasutada ilma kontrollikoja eelneva nõusolekuta.

HTML	ISBN 978-92-849-3149-1	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/0283288	QJ-01-24-007-ET-Q
PDF Web	ISBN 978-92-849-3150-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/0668318	QJ-01-24-007-ET-N

Auditi eesmärk oli hinnata, kas ELi institutsioonide tööhõiveraamistik on piisavalt paindlik, et rahuldada tööjõuvajadusi ja parandada tööjõu haldamist, ning võimaldada institutsioonidel toime tulla üha keerukamate oludega, millega EL silmitsi seisab. Leidsime, et ELi institutsioonid tegelesid uute prioriteetidega, jaotades töötajaid ümber sinna, kus neid kõige rohkem vajatakse, ja mitmekesistades värbamiskanaleid. Varasemast rohkem kasutati tähtjaliste lepingutega töötajaid, kuigi sellega kaasneb talitluspidevuse risk. Institutsioonidel on raskusi töötajate leidmisel teatud ametikohtadele ning nad ei kasuta oma tööhõiveraamistiku kõiki paindlikkusmeetmeid seoses töötajate tulemuslikkuse ja karjäärivõimalustega. Meie soovitude eesmärk on parandada institutsioonide poliitikat, mis käsitleb ajutiste töötajate töölevõtmist, institutsioonide atraktiivsust tööandjana ja tööjõu haldamist.

Euroopa Kontrollikoja eriaruanne vastavalt ELTLi artikli 287 lõike 4 teisele lõigule.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Euroopa Liidu
Väljaannete Talitus

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel +352 4398-1

Päringud: eca.europa.eu/et/contact
Veebisait: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors