

Środa, 25 marca 2009 r.

Metodologia ABB-ABM jako narzędzia zarządzania dla przydzielania środków budżetowych

P6_TA(2009)0173

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 marca 2009 r. w sprawie metodologii ABB-ABM jako narzędzia zarządzania dla przydzielania środków budżetowych (2008/2053(INI))

(2010/C 117 E/15)

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 45 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Budżetowej (A6-0104/2009),
- A. mając na uwadze, że metodologia oparta na zarządzaniu kosztami działań (ABM), budżetowaniu zadaniowym (ABB) oraz cyklu planowania i programowania strategicznego (SPP) została przyjęta przez instytucje UE w następstwie opublikowania w 2000 r. białej księgi dotyczącej reformy administracyjnej („reformy Kinnocka”) jako jeden z elementów nowej kampanii na rzecz bardziej ukierunkowanego na rezultat zarządzania programami Komisji i programami UE ogółem,
- B. mając na uwadze, że po raz pierwszy koncepcje te zostały wdrożone w praktyce przez Komisję za czasów przewodnictwa Romano Prodiego oraz wyznaczania jej pięcioletnich celów strategicznych na lata 2000–2005 i obejmowały zastosowanie metodologii opartej zarówno na rocznych cyklach SPP, jak i odpowiednich cyklach ABM-ABB po stronie środków,
- C. mając na uwadze, że ostatecznym celem kompleksowego zastosowania takiego podejścia było niewątpliwie zapewnienie, że skromne środki pochodzące od podatników zostaną wykorzystane w możliwie najlepszy sposób do celów realizacji zestawu uzgodnionych priorytetów politycznych poprzez lepsze powiązanie polityki w poszczególnych obszarach z procesem przyznawania środków, co oznaczało, że instytucje UE zmuszone były wdrożyć mechanizmy umożliwiające realizację tego zadania w niebiurokratyczny i efektywny sposób,
- D. mając na uwadze, że jednocześnie celem tej reformy było zwiększenie efektywności zarządzania i wdrażania oraz zwiększenie swobody działania, a także bardziej szczegółowe określenie zakresu osobistej odpowiedzialności i obowiązków poszczególnych urzędników,
- E. mając na uwadze, że organ budżetowy uznał, co jest oczywiste, że sprawą najwyższej wagi jest zapewnienie najlepszego wykorzystania skromnych środków, a obecnie uważa, że nadszedł czas, żeby dokonać oceny dotychczas wprowadzonych zmian i podjąć nowe inicjatywy w celu doprowadzenia do dalszej poprawy poprzez wyposażenie instytucji UE w nowe, wysokiej jakości systemy ukierunkowane na rezultat,
- F. mając na uwadze, że nastąpiły już znaczne, pozytywne zmiany pod względem ogólnego podejścia oraz postaw wobec tych kwestii, ale jednocześnie nadal istnieją znaczne możliwości osiągnięcia dalszej poprawy w zakresie zarządzania dostępnymi środkami,

Kwestie ogólne

1. uważa, że wdrożenie metodologii ABM-ABB uznać można za sukces, ponieważ doprowadziło ono do istotnej zmiany kulturowej w Komisji, a jednocześnie przyczyniło się do jasnego określenia zakresu osobistej odpowiedzialności i obowiązków poszczególnych urzędników, a także doprowadziło do wzrostu efektywności, ukierunkowania na rezultat i przejrzystości w zarządzaniu;
2. zwraca uwagę, że nadal istnieje realne zagrożenie biurokratyzacją Komisji na skutek gwałtownego wzrostu liczby uciążliwych zasad i kłopotliwych procedur; dlatego wzywa do dopracowywania procedur i zasad zarządzania na wszystkich szczeblach Komisji;
3. uważa, że pięcioletnie cele strategiczne Komisji, ostatecznie stanowiące założenia polityczne jej programowania ogółem, oraz ich coroczne odzwierciedlenia w rocznej strategii politycznej (APS), powinny być ściślej powiązane z wieloletnimi ramami finansowymi (WRF) w celu zapewnienia, że ustalanie harmonogramu realizacji i przyjmowanie tych celów dokonywane będzie w ramach jednej spójnej strategii z wykorzystaniem dostępnych zasobów, i w związku z tym uważa, że same wieloletnie ramy finansowe powinny obejmować okres 5 lat;

Środa, 25 marca 2009 r.

4. uważa, że programy UE poddaje się obecnie szczegółowej ocenie pod względem środków kontroli i legalności, ale niestety nie poświęca się takiej samej uwagi rezultatom rzeczywiście osiągniętym zgodnie z uzgodnionym harmonogramem realizacji tych programów; uważa, że w ramach corocznej oceny wyników osiągniętych przez Komisję Europejską ogółem, w tym w ramach procedury udzielania absolutorium, dużo więcej uwagi należałoby poświęcać osiąganym rezultatom;

Obowiązki

5. podkreśla, że jasne określenie i wyraźny podział obowiązków mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia osiągania odpowiednich rezultatów w realizacji polityki w poszczególnych obszarach oraz gwarantowania zakładanej efektywności w wykorzystywaniu środków budżetowych; podkreśla, że odpowiedzialność polityczną ponoszą komisarze; podkreśla także, że komisarze są także w pełni odpowiedzialni przed Parlamentem za należyte i skuteczne zarządzanie w swoich dyrekcjach oraz w Komisji ogółem; podkreśla, że niezbędnym elementem sukcesu jest utrzymywanie należytych stosunków pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE, w duchu wzajemnego zaufania i wzajemnej otwartości;

6. uważa, że jest niezmiernie ważne, aby Komisja, organ wykonawczy odpowiedzialny za wdrażanie, miała odpowiednie zasoby i swobodę ruchu, ale żeby zobowiązana była do szczegółowego zdawania sprawy z osiągniętych celów oraz z wykorzystania udostępnionych jej zasobów ludzkich i finansowych; z perspektywy organu budżetowego za mniej istotne uważa kwestię sposobu, w jaki Komisja zrealizowała te cele, oraz zasad jej wewnętrznej organizacji; dlatego opowiada się za zapewnieniem Komisji odpowiednio większego zakresu swobody pod tym względem; wzywa Komisję do dokonania analizy obecnego cyklu ABB-SPP w celu zapewnienia, że jest odpowiedni pod tym względem, a także do przedstawienia wszelkich propozycji istotnych zmian;

7. uważa, że Komisja powinna ustalić jasne wskaźniki ilościowe i jakościowe, aby móc mierzyć stopień realizacji celów politycznych i administracyjnych, a także zapewnić ich porównywalność w różnych okresach;

8. przypomina, że odpowiedzialność za zarządzanie i administrację – w zakresie określonym drogą odpowiednich przepisów zawartych w regulaminie pracowniczym oraz zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami zawartą w rozporządzeniu finansowym – spoczywa także na dyrektorach generalnych dyrekcji generalnych Komisji (wyznaczonych urzędnikach zatwierdzających), pod względem sprawnego, skutecznego i oczywiście zgodnego z prawem wdrażania poszczególnych programów i realizacji polityki w poszczególnych obszarach;

9. uważa, że w przypadku większości obszarów brak jasno określonej hierarchii odpowiedzialności, która ani nie miałaby zbyt wielu szczebli, ani nie byłaby zbyt zbiurokratyzowana, może nadal stanowić przyczynę braku „brania odpowiedzialności” za określone sprawy w Komisji; oczekuje zatem przyjęcia pewnych jasno określonych wytycznych w tym zakresie, w odniesieniu do realizacji programów / wykonywania budżetu i odpowiedzi na pytanie, jaki jest wpływ ABM-ABB na tę sprawę;

10. w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje dalsze prace nad szczegółowym określeniem zakresu obowiązków poszczególnych podmiotów i spowodowaniem wzrostu poczucia odpowiedzialności w Komisji; ponadto uważa, że zasadnicze znaczenie może mieć tutaj sprawne stosowanie i efektywna integracja metodologii ABM-BB jako „instrumentu zapewniającego odnoszenie sukcesów”, a nie obciążenia administracyjnego; wzywa Komisję do kontynuowania tego procesu i przedstawienia wszelkich istotnych propozycji mających na celu osiągnięcie postępów w tej sprawie;

Opinie

11. uważa, że praktyczna prezentacja oraz synteza osiągniętych rezultatów i przyznaných środków, stosowana do celów sprawozdań rocznych z działalności (AAR), ciągle jeszcze nie odzwierciedla czasu poświęconego na wypełnianie zadań administracyjnych związanych z opisywaniem celów i wnioskowanych środków na etapie przygotowań, tzn. APS – rocznych planów zarządzania i opisów zadań; w związku z tym uważa, że niezbędne jest podjęcie dalszych działań, w ramach których służby zespolone Komisji wzięłyby na siebie odpowiedzialność za realizację tego procesu, w należyty sposób;

12. podkreśla rzeczywistą konieczność otrzymywania lepszych, przyjaznych dla czytelnika sprawozdań dotyczących rezultatów, żeby Parlament mógł wypełniać swoje zadania budżetowe, prawodawcze i kontrolne; uważa, że bardziej zwarte wersje odpowiednich sprawozdań rocznych z działalności oraz związanego z nimi sprawozdania podsumowującego opisującego rezultaty i wskazującego koszty powinny być udostępniane Parlamentowi i Radzie w ramach rocznej procedury budżetowej;

Środa, 25 marca 2009 r.

13. uważa, że poważnym brakiem jest to, że jak dotychczas APS oraz odpowiednie informacje budżetowe uwzględniane we wstępnym projekcie budżetu (WPB) obejmowały nowe priorytety, nie wskazując jakichkolwiek „negatywnych priorytetów”, a także że skutkiem tego cały cykl cechuje tendencja do dodawania kolejnych priorytetów bez podejmowania jakichkolwiek decyzji politycznych co do kwestii, które, biorąc pod uwagę ograniczone środki dostępne dzięki podatnikom, muszą być proporcjonalnie ograniczane dla umożliwienia realizacji najważniejszych priorytetów; podkreśla, że jest to niewątpliwie sprzeczne z podstawowymi zasadami reformy, o której tutaj mowa; z niepokojem dostrzega, że ścisłe limity dotyczące wieloletnich ram finansowych pozostawiają bardzo wąskie pole manewru;

14. odnotowuje propozycje dotyczące zwiększenia spójności pomiędzy rocznymi planami zarządzania i opisami zadań publikowanymi wraz z WPB w celu zmniejszenia obciążenia administracyjnego związanego z realizacją procesu SPP, a jednocześnie utrzymania związku pomiędzy celami i wymiernymi „ostatecznymi rezultatami”; uważa, że należy zreformować roczny plan zarządzania i zwraca się do Komisji do szybkiego podjęcia działań;

15. dlatego nadal nie jest przekonany, że w ramach realizacji procesu SPP-ABM dostatecznie bierze się pod uwagę dotychczas zgromadzone doświadczenia i osiągnięte rezultaty oraz to, jak są one uwzględniane w systemie na kolejne lata; zwraca uwagę, że jest to także związane z tym, jak znaczna liczba badań i ocen przeprowadzanych przez Komisję Europejską jest brana pod uwagę oraz jak wpływają – jak z zasady powinny wpływać – na proces przyznawania środków; w związku z tym proponuje, aby bardziej jasno zwrócić się o powiązanie z przeglądami programowymi i procesem budżetowym w warunkach oceny; ponadto proponuje, aby do rocznego sprawozdania z działalności (AAR) włączyć rozdział dotyczący zgromadzonych doświadczeń;

16. uważa, że cykl SPP-ABM powinien również obejmować ocenę ryzyka związanego z realizowaniem wyznaczonych celów politycznych;

17. jeśli chodzi o praktyczną propozycję poprawienia rezultatów realizacji programów UE, uważa, że niezbędne jest lepsze wykorzystywanie obecnych cykli zarządczych i budżetowych podczas prac nad nowym budżetem; pod względem technicznym oznacza to, że w przypadku obecnej procedury (budżet na 2010 r.) roczne sprawozdania z działalności i ich synteza za 2008 r., zawierające rezultaty odzwierciedlające, czy cele zostały zrealizowane czy nie, muszą zostać udostępnione w terminie i szerzej wykorzystane w kontekście propozycji Komisji przedłożonych w 2009 r.; podkreśla swoje pragnienie „systematycznego wyciągania konsekwencji”, jeśli chodzi o postępy w realizacji przyjętych wcześniej priorytetów i celów; krytycznie ocenia, że z roku na rok nie zwraca się dostatecznej uwagi na to, co zostało zrobione dla realizacji tych priorytetów i celów oraz na to, jak powinno to znaleźć odzwierciedlenie w kolejnych latach;

18. z zadowoleniem przyjmuje pewną poprawę w opisach działań przedstawianych wraz z WPB w celu uzasadnienia wnioskowanych środków; wyraża jednak ubolewanie, że niekiedy informacje nie mają jakości niezbędnej do uzasadnienia np. zwiększenia budżetu; wyraża także ubolewanie, że jak dotychczas organ budżetowy nie uznał za stosowne nagradzania podmiotów osiągających dobre rezultaty oraz, odwrotnie, utrzymywania na dotychczasowym poziomie, a nawet obniżania budżetów dyrekcji osiągających niedostateczne rezultaty;

W Komisji

19. uważa, że długoterminowe cele i plany, tzn. WRF i pięcioletnie cele strategiczne oraz APS, powinny być także lepiej uzasadnione i ściślej powiązane z pracami poszczególnych dyrekcji generalnych i poszczególnych służb jako istotny element motywowania pracowników i spowodowania, że będą się oni identyfikowali z nadrzędnymi celami swojej organizacji ogółem oraz że będą się uważać za osoby wnoszące swój wkład w ich realizację; zwraca się wobec tego do Komisji z prośbą o jaśniejsze powiązanie pozytywnych i negatywnych priorytetów w rocznych planach zarządzania i rocznych sprawozdaniach z działalności z ogólnymi wieloletnimi i strategicznymi celami;

20. uważa także, że z zasady takie cele strategiczne nie są niestety poddawane jakimkolwiek rzeczywistym próbom oceny pod względem poczynionych postępów; uważa, że np. można by dokonywać przeglądów śródkresowych mających na celu ustalenie, jak zrealizowane zostały cele strategiczne, a każda dyrekcja generalna mogłaby wносить wkład w realizację tego procesu, wskazując, jakie działania zostały podjęte, jakie zasoby zostały wykorzystane i jak to się przyczyniło do osiągnięcia celów nadrzędnych; podkreśla, że realizacja tego zadania w praktyce wymaga również określenia w tym strategicznym kontekście, na ile to możliwe, celów i wskaźników stosowanych w ocenie efektywności;

21. podkreśla, że ostatecznie takie zaangażowanie jest także niezbędne do odpowiedzialnego zarządzania zasobami na szczeblach operacyjnych, a także że jest np. niezbędnym elementem motywowania poszczególnych zespołów do poszukiwania wydajnych metod pracy, znajdowania oszczędności, kiedy jest to możliwe, współpracy z innymi dyrekcjami itp.;

Środa, 25 marca 2009 r.

22. uważa, że metodologia ABB-ABM powinna zostać dopracowana w sposób zapewniający większą przejrzystość i łatwiejszy dostęp do wyjaśnień dotyczących podziału odpowiedzialności pomiędzy funkcjami centralnymi i zdecentralizowanymi w Komisji, a co istotne – w sposób zapewniający jasno określone wytyczne co do liczby i kosztów pracowników/zasobów wykorzystywanych do zapewnienia administracyjnego wsparcia i sprawowania funkcji koordynacyjnych, w tym wsparcia dla samego cyklu ABB-ABM, i przyczyniający się tym samym do zapewnienia odpowiedniej równowagi pomiędzy podejściem scentralizowanym i podejściem zdecentralizowanym;

Uwagi końcowe

23. zwraca się do Komisji o większą integrację i uproszczenie cyklu SPP-ABM w celu zapewnienia możliwości należytego wzięcia pod uwagę, podczas przydzielania zasobów ludzkich i finansowych, rzeczywistych rezultatów realizacji polityki i działań w poszczególnych obszarach; podkreśla, że przyjęcie i stosowanie takiego podejścia powinno także spowodować identyfikację ewentualnych „priorytetów negatywnych”;

24. uważa, że należy rozważyć przekształcenie rocznej strategii politycznej w proces, w ramach którego wyniki z lat poprzednich uwzględniałoby się w sposób systematyczny, co zmniejszyłoby obciążenie administracyjne Komisji;

25. podkreśla, że uproszczenia i ulepszenia prezentacji powinny również dotyczyć treści kluczowych dokumentów SPP-ABM, takich jak sprawozdania roczne z działalności Komisji oraz sprawozdania syntetyczne, aby dokumenty te lepiej odpowiadały potrzebom organu budżetowego i udzielającego absolutorium;

26. nalega, żeby podjęcie tego kroku nie skutkowało wzrostem obciążenia administracyjnego; dlatego wzywa Komisję do przeprowadzenia szczegółowej analizy kosztów administracyjnych cyklu SPP-ABM w celu identyfikacji ewentualnych uproszczeń administracyjnych, a także do dokładnego monitorowania odpowiedniego przydzielania zasobów ludzkich, szczególnie w kontekście działań związanych z programowaniem i budżetowaniem;

27. zwraca się do Komisji o zdanie Parlamentowi sprawy w kolejnym sprawozdaniu z przeglądu (jeszcze przed pierwszym czytaniem w Parlamencie projektu budżetu na 2010 r.) zarówno z rezultatów takich analiz, jak i z działań zrealizowanych i postępów poczynionych w odniesieniu do wniosków zawartych w niniejszej rezolucji;

28. uważa, że należy położyć większy nacisk na określenie kryteriów jakościowych, które informacje o wynikach powinny spełniać;

29. ponadto wzywa Komisję do informowania Parlamentu o działaniach podjętych w celu dokonania oceny i zwiększenia sprawności i skuteczności organizacyjnej, szczególnie w przypadku podziału funkcji wsparcia administracyjnego i funkcji koordynacyjnych pomiędzy szczeble centralne i szczeble operacyjne Komisji;

30. podkreśla, że niezbędne jest zapewnienie wyraźniejszego związku pomiędzy AAR, APS i WPR Komisji, a także że niezbędne jest promowanie powiązania w ramach perspektywy budżetowej działań związanych z programowaniem z działaniami związanymi z budżetowaniem, poprzez zapewnienie ścisłego związku pomiędzy MFF, planem strategicznym Komisji i APS;

31. uważa, że wprowadzenie takich ulepszeń spowodowałoby, że metodologia ABB-ABM stałaby się efektywnym instrumentem budżetu zorientowanego na rezultaty i przyczyniała się do rozwoju w Komisji kultury odpowiedzialności;

32. uważa, że Parlament powinien dokonać przeglądu sposobu, w jaki wykorzystywane są informacje o wynikach zawarte w dokumentach SPP-ABM w celu wzmocnienia dialogu z Komisją;

*

* * *

33. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji.