

# ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004



2009

---

*Документ за разглеждане в заседание*

**A6-0104/2009**

25.2.2009

## **ДОКЛАД**

относно метода на бюджетиране и управление по дейности (БД-УД) като инструмент за управление на разпределянето на бюджетни средства (2008/2053(INI))

Комисия по бюджети

Докладчик: Kyösti Virrankoski

## СЪДЪРЖАНИЕ

	<b>Страница</b>
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	9
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ .....	12

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно метода на бюджетиране и управление по дейности (БД-УД) като инструмент за управление на разпределянето на бюджетни средства (2008/2053(INI))**

*Европейският парламент,*

- като взе предвид член 45 от своя Правилник,
- като взе предвид доклада на комисията по бюджети (А6-0104/2009),
- А. като има предвид, че управлението, основано на дейности (УД), бюджетирането, основано на дейности (БД) и цикълът на стратегическо планиране и програмиране (СПП) бяха приети от институциите на ЕС вследствие на Бялата книга за реформа от 2000 г. (т.нар. "реформи Kinnock") като част от нов порив към по-силно ориентирано към постигането на резултати управление на Комисията и като цяло на програмите на ЕС,
- Б. като има предвид, че тези понятия на практика бяха въведени по времето на Комисията Проди и нейните стратегически цели за 2000-2005 г. включваха както годишен цикъл на СПП, така и съответстващ цикъл на УД/БД от приходната страна,
- В. като има предвид, че крайната цел на всичко това несъмнено беше да се гарантира, че ограничените средства, идващи от данъкоплатеца, ще се използват по най-добрия възможен начин за постигане на набор от съгласувани политически приоритети, като се свържат по-добре политиките и процесът на разпределяне на средствата, което означаваше, че институциите на ЕС трябва да изработят механизми, с които да постигнат това по небюрократичен и ефективен начин,
- Г. като има предвид, че същевременно реформата беше насочена към по-ефикасно управление и изпълнение, по-голяма свобода на действие и по-ясно определяне на лична отчетност и отговорност,
- Д. като има предвид, че бюджетният орган, естествено, отдаваше най-голямо значение на най-доброто използване на ограничените средства, а сега счита, че е дошло време да направим преглед на досегашното развитие и да дадем нов тласък за някои по-нататъшни подобрения, които биха могли да снабдят институциите на ЕС с висококачествени системи, ориентирани към постигането на резултати,
- Е. като има предвид, че вече са извършени значителни положителни промени в цялостния подход и нагласата по отношение на тези въпроси, но същевременно все още има поле за по-нататъшни подобрения в управлението на наличните средства,

### **Общи положения**

1. счита, че прилагането на УД/БД е успех и е довело до значителна културна промяна в Комисията, като същевременно е помогнало за изясняване на личните

отговорности и отчетност и е направила управлението по-ефективно, по-ориентирано към резултати и по-прозрачно;

2. изтъква, че има реална опасност от бюрократизация на Комисията чрез увеличаване на обременяващите правила и тромавите процедури; затова призовава за по-нататъшно разработване на процедурите и управлението на всички равнища в Комисията;
3. счита, че петгодишните стратегически цели на Комисията, самата политическа основа на цялостното ѝ програмиране, и тяхното ежегодно изразяване в Годишната политическа стратегия (ГПС) следва да бъдат много по-добре свързани с многогодишните финансови рамки (МФР) с оглед оптимизиране на сроковете и приемането им чрез последователна стратегия със съответните средства и следователно счита, че самата МФР следва да е със срок от пет години;
4. застъпва становището, че понастоящем програмите на ЕС се наблюдават обстойно по отношение на контрола и законността, но, за съжаление, не се обръща същото внимание на действителните резултати, постигнати в определения им срок; счита, че при оценяването на общата годишна ефективност на Комисията повече внимание следва да се отделя на постигнатите резултати, включително и в процедурата по освобождаване от отговорност;

## **Отговорности**

5. подчертава, че ясното определяне и разпределяне на отговорностите е от жизнено значение за постигане на резултати в политиките на ЕС и разходна ефективност в бюджета; изтъква, че политическата отговорност е на членовете на Комисията; също така подчертава, че те са също така изцяло отговорни пред Парламента за прилагането на добро и ефективно управление в съответните им ресори и в Комисията като цяло; изтъква, че добрите отношения между институциите в дух на взаимно доверие и откритост са ключови елементи за успех;
6. счита, че е изключително важно Комисията, като орган, отговарящ за изпълнението, да има достатъчно средства и поле за действие, но същевременно тя следва да докладва много ясно за постигнатите цели и за използването на разпределените финансови и човешки ресурси; от позицията на бюджетен орган, счита за по-маловажно по какъв точно начин са постигнати целите и как Комисията е организирала вътрешно работата си; затова се обявява за съответстваща по-голяма степен на свобода в това отношение; призовава Комисията да анализира текущия цикъл на БД/СПП, за да гарантира своята последователност в това отношение и да представи съответни предложения за промяна;
7. счита, че Комисията следва да определи ясни количествени и качествени показатели за измерване на изпълнението на целите на политиката и административните цели и следва да ги направи сравними с течение на времето;
8. припомня, че що се отнася до ефикасното, ефективно и, разбира се,

законосъобразно изпълнение на програми и политики, генералните директори на ГД на Комисията (оправомощени разпоредители с бюджетни кредити) също имат своя дял от управленската и административна отговорност, както е определено в относимите разпоредби на Правилника за длъжностните лица и съгласно принципа на доброто финансово управление, залегнал във Финансовия регламент;

9. счита, че в повечето области въпросът за ясна верига на отговорност, която да няма нито твърде много нива, нито да е твърде бюрократична, все пак може да доведе до липса на "собственост" върху отделни специфични теми в Комисията, и би искал някои ясни насоки в това отношение, що се отнася до изпълнението на програмите/бюджета и до влиянието на УД и БД върху тази тема;
10. в това отношение приветства по-нататъшната работа за изясняване на отговорността на отделните участници и увеличаване на чувството за отговорност в организацията; също така счита във връзка с това, че ефективното използване и интегриране на УД/БД като "средство за успех", а не като административна тежест, може да бъде от ключово значение; призовава Комисията да продължи този процес и да представи съответни предложения за неговия напредък;

### **Обратна връзка**

11. счита, че практическото представяне и синтез на резултатите и разпределените средства, използвано в годишните доклади за дейността, все още изостава в сравнение с времето, отделено за административни задачи по представяне на целите и изискваните средства на подготвителните етапи, т.е. ГПС, годишни планове за управление и отчети за дейността; в това отношение счита, че е необходимо по-нататъшно развитие, при което колективните служби на Комисията поемат отговорността за този процес по положителен начин;
12. подчертава реалната потребност от по-добри доклади за резултатите, лесни за използване от Парламента при упражняване на бюджетните, законодателни и одитни задължения; счита, че една съкратена версия на съответните годишни доклади за дейността и техния обобщителен доклад, която да включва резултатите и разходите, следва да се предоставя на Парламента и Съвета при годишната бюджетна процедура;
13. счита за сериозен недостатък, че досега ГПС и успоредната бюджетна информация, заложенa в ППБ, са въвеждали нови приоритети, без да установяват никакви "отрицателни приоритети" и, следователно, целият цикъл има тенденцията да добавя приоритет след приоритет, без да взема каквото и да е политическо решение по въпроси, които предвид ограничените средства от данъкоплатците трябва да получат по-малко внимание, за да дадат път на по-жизненоважни приоритети; изтъква, че това е в недвусмислено противоречие с основните принципи на реформата; отбелязва със загриженост, че строгите ограничения на МФР оставят много малко свобода на действие;
14. отбелязва предложенията за подобряване на последователността между годишните

планове за управление и отчетите за дейността, публикувани с ППБ, така че административната тежест на процеса на СПП да се намали, като същевременно се запази връзката между целите и измеримите резултати; счита, че годишният план за управление трябва да бъде реформиран и изисква от Комисията да действа бързо;

15. все още не е убеден, че процесът на СПП/УД отчита в достатъчна степен извлечените поуки и предишни резултати, и начина, по който те се използват в системата като обратна информация за идните години; изтъква, че това е свързано също с начина, по който широкият набор от проучвания и оценки, провеждани от Комисията, се отчитат и оказват влияние, както е редно, върху процеса на разпределение на средства; следователно предлага в общите условия на оценките да се изиска по-ясно обвързване с преразглеждане на програми и с бюджетния процес; в допълнение предлага в годишния доклад за дейността да се включи глава относно извлечените поуки;
16. счита, че цикълът на СПП/УД следва да включва и оценка на рисковете, свързани с постигането на определените цели в областите на политика;
17. като практическо предложение за подобряване на ефективността на програмите на ЕС счита, че е необходимо текущите бюджетни цикли и цикли на управление да се използват по-добре при изготвянето на новия бюджет; технически погледнато, за текущата процедура (бюджет за 2010 г.) това означава, че годишните доклади за дейността и техният обобщаващ доклад за 2008 г., съдържащ резултатите относно постигането или непостигането на целите, трябва да бъдат на разположение навреме и да бъдат широко използвани за предложенията на Комисията през 2009 г.; подчертава желанието си за "систематични последици" в резултат от напредъка по предишните приоритети и цели; отправя критика, че от година на година липсва съсредоточаване върху постигнатото през изминалите години и отражението му върху идните;
18. приветства известните подобрения в отчетите за дейността, които се предоставят с ППБ като обосновка за изискваните средства; изразява съжаление, обаче, че информацията е все още недотам качествена, че да мотивира бюджетно увеличение например, и също изразява съжаление, че досега бюджетният орган не вижда в нея готовност за възнаграждаване на добрите резултати и, съответно, за запазване или дори намаляване на бюджетите на отделите, които представят незадоволителни резултати;

### **В рамките на Комисията**

19. счита, че дългосрочните цели и планове, т.е. МФР и петгодишните стратегически цели, както и ГПС, също трябва да бъдат по-добре обяснени и свързани с работата на отделните ГД и служби, като част от мотивирането на персонала и чувството му за принадлежност и принос към първостепенните цели на организацията като цяло; следователно изисква от Комисията да обвърже по-ясно положителните и отрицателните приоритети в годишните планове за управление и годишните доклади за дейността с общите многогодишни и стратегически цели на Комисията;

20. също така счита, че тези стратегически цели като цяло не са били предмет на действителен опит за оценка на напредъка; счита, че може да се приложи например средносрочен преглед на изпълнението на стратегическите цели и че всяка ГД може да допринесе за този процес, като посочи какви действия са предприети, какви средства са използвани и по какъв начин това е спомогнало за постигането на общите цели; подчертава, че за да се осъществи това на практика, целите и показателите, използвани за измерване на ефективността, също би трябвало да се определят, доколкото е възможно, в този стратегически контекст;
21. подчертава, че такова участие е в крайна сметка също ключът към отговорно управление на средствата на оперативно равнище и, например, към мотивиране на отделите да търсят ефикасни работни практики, да правят икономии, където това е възможно, да си сътрудничат с други отдели и др.;
22. счита, че БД/УД трябва да се разработват така, че да е налице повече прозрачност и яснота по въпроса за разпределението на отговорностите между централните и децентрализираните функции в Комисията и, което е важно, да се предоставят ясни насоки във връзка с броя и разходите за персонал/ресурси за административна поддръжка и координационни функции, включително подкрепа за самия цикъл на БД/УД, като по този начин се допринася за намиране на точния баланс между централизиран и децентрализиран подход;

#### **Заклучителни бележки**

23. изисква Комисията да интегрира и рационализира цикъла на СПП-УД, за да може действителните резултати от прилагането на политиките и дейностите да се вземат надлежно под внимание при разпределянето на човешките и финансови ресурси; подчертава, че това следва също да води до установяването на възможни "отрицателни приоритети";
24. счита, че следва да се отдели повече внимание на превръщането на годишната политическа стратегия в процедура, при която резултатите от предходните години се вземат систематично под внимание, като по този начин също се допринася за намаляване на административната тежест на Комисията;
25. изтъква, че съдържанието на ключовите документи на СПП-УД трябва също да бъде предмет на опростяване и подобряване на представянето, например на годишните доклади за дейността и обобщителните доклади, за да се приведат в съответствие с потребностите на бюджетния и освобождаващ от отговорност орган;
26. настоява, че тази мярка не бива да води до увеличаване на административното работно натоварване; затова иска от Комисията да проведе обстоен анализ на административните разходи за цикъла на СПП/УД, за да се установи кои са възможните начини за административно опростяване и да се следи отблизо целесъобразността на разпределението на човешки ресурси, особено за дейностите по програмиране и бюджетиране;
27. изисква от Комисията, преди първото четене в Парламента на бюджета за 2010 г., в

следващия доклад за преглед тя да докладва на Парламента относно резултата от подобни анализи, както и относно приложените действия и напредъка по исканията, отправени в настоящия доклад;

28. счита, че следва да се постави по-голямо ударение върху определянето на критерии за качество, на които информацията относно резултатите от изпълнението трябва да отговаря;
29. иска още от Комисията да информира редовно Парламента за предприетите действия за оценка и подобряване на организационната ефикасност и ефективност, особено по отношение на разпределението на функциите по административна поддръжка и координация между централните оперативни нива в Комисията;
30. подчертава, че следва да има ясна връзка между годишни доклади за дейността, ГПС и ППБ на Комисията, както и че съответствието между дейности по програмиране и дейности по бюджетиране следва да се насърчава в многогодишна перспектива чрез по-добра връзка между МФР, стратегическия план на Комисията и ГПС;
31. счита, че тези подобрения биха направили БД-УД ефективен инструмент с оглед на бюджет, насочен към резултати, и биха насърчили култура на отговорност и отчетност в Комисията;
32. счита, че Парламентът следва да преразгледа начина, по който използва информацията относно резултатите от изпълнението от документите за СПП/УД, за да заздрави диалога си с Комисията;

o

o o

33. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.



## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

### **"La Société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration"**

(Article 15 of the Declaration of the rights of Man and of the Citizen 27.8 1789)

Дълги години системата на ЕС за управление и бюджетиране се основаваше на силно централизиран и основан на подаваната информация подход, при който нито последващите резултати, нито общите ресурси, необходими за постигането им, не бяха особено ясни на никого.

Информацията относно финансовите и човешките ресурси, необходима за постигането на определените цели на политиката, беше разпокъсана в различни части на бюджета на ЕС. По-специално, оперативните разходи бяха в едната част на бюджета, докато всички административни разходи, включително за персонал и режимните разходи, бяха в друга част. Следователно, когато граждани или политици желаеха да открият общите разходи за която и да е конкретна политика, това беше почти невъзможно и изискваше специализирана помощ.

Същото беше в сила и по отношение на това, доколко въпросните политики/действия действително изпълняваха или не определените цели на политиката. Прекалено много внимание се отделяше (и в известна степен това все още е така) на „входящата информация”, а не на резултатите.

Системата на стратегическо програмиране и планиране (СПП) и управлението по дейности (УД), както и бюджетирането по дейности (БД), които бяха въведени след Бялата книга относно т. нар. реформа „Kinnock” през 2000 г. - всички те се опитваха да поправят това положение чрез цялостна промяна на начина, по който институциите на ЕС определят, поставят приоритети и оценяват различните политики (политически цели, подлежащи на изпълнение) и ясно определят необходимите общи ресурси (оперативни + административни). Като цяло, желаните подобрения могат да бъдат обобщени, както следва:

- по-добро определяне на приоритети и на желано въздействие
- по-добро интегриране на приоритетите на политиката, за които е взето решение, в бюджетния процес (съгласуване на приоритетите с процеса на разпределяне на ресурсите)
- по-добра информация относно резултатите
- по-добра информация относно използването на ресурсите за постигане на тези резултати
- по-добро определяне на отговорност и отчетност
- повишена ефикасност
- опростяване на процедурите

Докладът, който в момента е представен на Парламента, си поставя за цел да вземе под внимание целия този процес, което по този начин обхваща както аспектите на

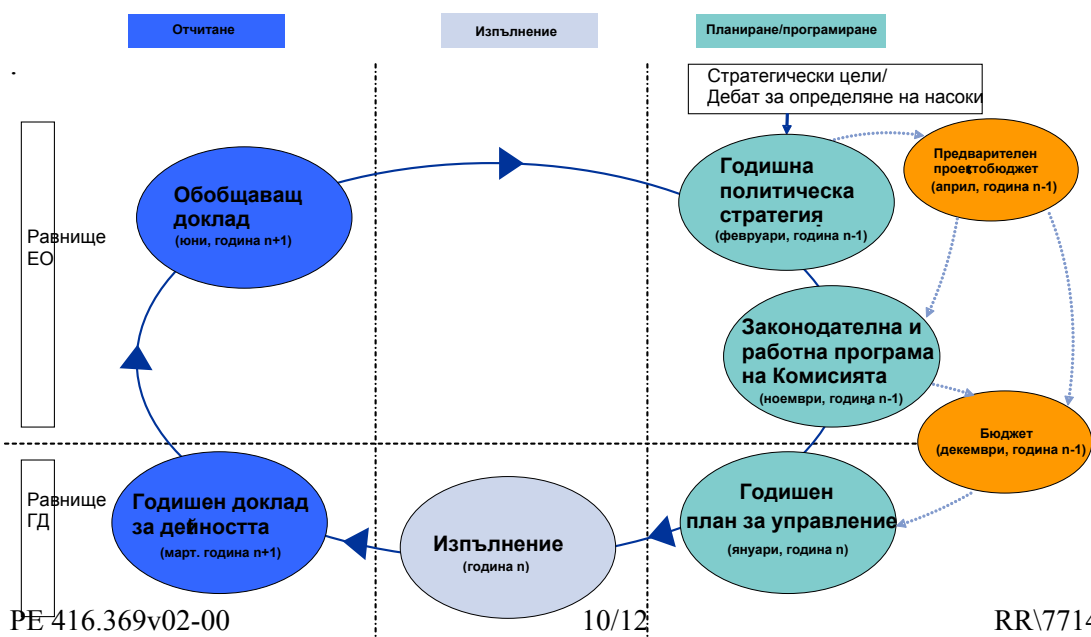
реформата на управлението и на бюджета, като двете са необратимо свързани, ако целта е да се постигне някакъв действителен напредък, за да се гарантира, че ограничените ресурси се използват по ефикасен и прозрачен начин с цел постигане на определените по демократичен път приоритети.

Не може да има съмнение, че БД/УД са основни ключови елементи в този процес на реформа и че те следва да са насочени и към система, която дава възможност за по-голяма свобода на действие, в рамките на по-ясно определяне на отговорност и отчетност.

Настоящият доклад се основава преди всичко на различни проучвания, поискани от Европейския парламент. Най-важните от тях са:

- „Проучване относно административната реформа на Комисията във връзка с БД/УД” (17.01.2008 г. - Европейски парламент)
- „Проучване относно състоянието на прилагане на управлението по дейности в Европейската комисия (28.04.2008 г. - Европейска комисия)
- „Отговорност на Общността и отговорност на субектите по Финансовия регламент” (11.07.2008 г. - Европейски парламент)
- „Децентрализация след реформата на Европейската комисия: оценка и разбиране” (25. 07.2008 г. - Европейски парламент)

Тъй като пълният цикъл от събития по време на настоящия годишен процес на планиране и бюджетиране на ЕС е изключително сложен на пръв поглед, Вашият докладчик желае да илюстрира отделните стъпки, така че да стане пределно ясно на всеки



Резолюцията настоятелно призовава Комисията да ускори работата с оглед на преодоляване на изключително големите пречки пред промяната, които изглеждат възпрепятстват постигането на бърз напредък във всяка голяма организация. След като посочи това, Вашият докладчик е убеден, че целият процес на реформи и, по-специално, БД/УД вече допринесе и ще продължи да допринася по много положителен начин за промяна на културата, която е силно необходима, за да се съсредоточим най-накрая върху действителните резултати на политиките, което в крайна сметка е това, което има значение за хората.

## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

<b>Дата на приемане</b>	24.2.2009 г.						
<b>Резултат от окончателното гласуване</b>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 60%;">+:</td> <td style="text-align: right;">38</td> </tr> <tr> <td>-:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> </table>	+:	38	-:	0	0:	0
+:	38						
-:	0						
0:	0						
<b>Членове, присъствали на окончателното гласуване</b>	Laima Liucija Andrikienė, Richard James Ashworth, Glenn Bedingfield, Reimer Böge, Costas Botopoulos, Daniel Dăianu, Vasilica Viorica Dăncilă, Valdis Dombrovskis, Szabolcs Fazakas, Vicente Miguel Garcés Ramón, Salvador Garriga Polledo, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Mario Mauro, Alexandru Nazare, Gérard Onesta, Esko Seppänen, Nina Škottová, Theodor Dumitru Stolojan, László Surján, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter						
<b>Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване</b>	Juan Fraile Cantón, Vytautas Landsbergis, Manolis Mavrommatis, Juan Andrés Naranjo Escobar, Paul Rübig, Jacek Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Margarita Starkevičiūtė, Peter Šťastný, Janusz Wojciechowski, Zbigniew Zaleski						
<b>Заместник(ци) (чл. 178, пар. 2), присъствал(и) на окончателното гласуване</b>							