

# EURÓPSKY PARLAMENT

2004



2009

---

*Dokument na schôdzu*

**A6-0104/2009**

25.2.2009

## **SPRÁVA**

o metóde ABB – ABM ako nástroji riadenia na pridelovanie rozpočtových zdrojov  
(2008/2053(INI))

Výbor pre rozpočet

Spravodajca: Kyösti Virrankoski

PR\_INI

## OBSAH

	<b>strana</b>
NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU .....	3
DÔVODOVÁ SPRÁVA.....	9
VÝSLEDOK ZÁVEREČNÉHO HLASOVANIA VO VÝBORE .....	12

## NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

### o metóde ABB – ABM ako nástroji riadenia na pridelovanie rozpočtových zdrojov (2008/2053(INI))

*Európsky parlament,*

- so zreteľom na článok 45 rokovacieho poriadku,
- so zreteľom na správu Výboru pre rozpočet (A6-0104/2009),
- A. keďže európske inštitúcie v roku 2000 prijali na základe bielej knihy o reforme (Kinnockove reformy) pravidlá riadenia založeného na činnostiach (Activity Based Management – ABM), zostavovania a plnenia rozpočtu založeného na činnostiach (Activity Based Budgeting – ABB) a strategického plánovania a programovacieho cyklu (Strategic Planning and Programming cycle – SPP) ako súčasť nového motora smerom k riadeniu Komisie a vo všeobecnosti programov EÚ, ktoré sa viac zameriava na výkonnosť,
- B. keďže tieto koncepcie sa tak zaviedli do praxe v čase Prodiho Komisie a jej päťročných strategických cieľov na roky 2000 - 2005, pričom obsahovali tak ročný cyklus SPP, ako aj zodpovedajúci cyklus ABM – ABB na strane zdrojov,
- C. keďže najdôležitejším cieľom tohto všetkého bolo bezpochyby zabezpečiť, aby sa skromné zdroje pochádzajúce od daňových poplatníkov čo najlepšie využívali na plnenie súboru dohodnutých politických priorít, a to užším prepojením politik a postupu pridelovania finančných zdrojov, čo znamená, že inštitúcie EÚ mali zaviesť mechanizmy na jeho nebyrokratické a efektívne plnenie,
- D. keďže reforma sa zároveň zameriavala na efektívne hospodárenie a účinnejšiu implementáciu, väčšiu slobodu konania a na jasnejšiu definíciu osobnej zodpovednosti,
- E. keďže rozpočtový orgán, prirodzene, kládol najväčší dôraz na čo najlepšie využívanie skromných zdrojov a teraz sa domnieva, že nadišiel čas na inventúru doterajšieho vývoja a na nové podnety na ďalšie zlepšenia, ktoré by inštitúciám EÚ poskytl vysokokvalitné systémy zamerané na výkon,
- F. keďže z hľadiska celkového prístupu a rozhodnutia v súvislosti s týmito otázkami sa už podarilo dosiahnuť významné pozitívne zmeny, ale stále existuje veľký priestor na ďalšie zlepšenie hospodárenia s existujúcimi zdrojmi,

#### **Všeobecné ustanovenia**

1. domnieva sa, že využívanie metódy ABM – ABB bolo úspechom a spôsobilo významnú kultúrnu zmenu v Komisii, pričom zároveň pomohlo pri vysvetľovaní osobnej zodpovednosti a kompetencie, čím sa hospodárenie stalo efektívnejším, zameranejším na výsledky a transparentnejším;

2. poukazuje na to, že stále existuje reálne nebezpečenstvo byrokratizácie Komisie z dôvodu bujnenia zaťažujúcich pravidiel a ťažkopádnych postupov; preto požaduje ďalší rozvoj postupov a hospodárenia na všetkých úrovniach Komisie;
3. domnieva sa, že päťročné strategické ciele Komisie, predovšetkým politický základ jej celkového programovania, a ich každoročný prevod do ročnej politickej stratégie (Annual Policy Strategy – APS) by mali byť užšie prepojené s viacročnými finančnými rámcami (Multi-annual Financial Frameworks – MFF) s cieľom zefektívnenia ich načasovania a prijímania do jednej koherentnej stratégie so zodpovedajúcimi zdrojmi, a preto zastáva názor, že samotné MFF by mali byť päťročné;
4. zastáva názor, že programy EÚ sa v súčasnosti často skúmajú v súvislosti s kontrolou a legálnosťou, ale, žiaľ, rovnaká pozornosť sa nevenuje skutočným výsledkom dosiahnutým v dohodnutom období; domnieva sa, že oveľa väčšia pozornosť by sa mala venovať výsledkom dosiahnutým pri hodnotení celkovej ročnej výkonnosti Komisie vrátane postupu udeľovania absolútorí;

### **Zodpovednosť**

5. zdôrazňuje, že jasné určenie a rozdelenie zodpovedností je mimoriadne dôležité pri dosahovaní výsledkov v politikách EÚ a efektívnom využívaní peňazí v rozpočte; zdôrazňuje, že politickú zodpovednosť majú komisári; ďalej zdôrazňuje, že voči Parlamentu plne zodpovedajú aj za riadne a efektívne hospodárenie ich oddelení a celej Komisie; zdôrazňuje, že dobré vzťahy medzi inštitúciami v duchu vzájomnej dôvery a otvorenosti sú mimoriadne dôležitými prvkami úspechu;
6. za mimoriadne dôležitú považuje skutočnosť, že Komisia ako výkonný orgán zodpovedný za implementáciu má dostatok prostriedkov a manévrovacieho priestoru, ale mala by veľmi jasne informovať o splnených cieľoch a o využívaní pridelených finančných a ľudských zdrojov; z hľadiska rozpočtového orgánu považuje za menej dôležité to, ako sa ciele splnili a ako Komisia pracovala interne; preto v tejto súvislosti sa zastáva primerane väčšej voľnosti; vyzýva Komisiu, aby vypracovala analýzu súčasného cyklu ABB – SPP s cieľom zabezpečiť, aby zodpovedal okolnostiam, a aby predložila všetky dôležité návrhy na zmenu;
7. domnieva sa, že Komisia by mala stanoviť jasné kvantitatívne a kvalitatívne ukazovatele na meranie plnenia politických a administratívnych cieľov, ktoré by mali byť porovnateľné v čase;
8. pripomína, že určitú riadiacu a administratívnu zodpovednosť definovanú v príslušných ustanoveniach v služobnom poriadku a v zásadách riadneho finančného hospodárenia v nariadení o rozpočtových pravidlách majú aj generálni riaditelia generálnych riaditeľstiev Komisie (poverení povoľujúci úradníci) v zmysle účinnej, efektívnej a, samozrejme, právne korektnej realizácie programov a politik;
9. domnieva sa, že otázka jasného reťazca zodpovednosti, ktorý nemá ani príliš veľa stupňov, ani nie je veľmi byrokratický, môže vo väčšine oblastí stále predstavovať príčinu

nedostatočného pocitu „vlastníctva“ pre konkrétne otázky v Komisii a potrebovala v tejto súvislosti jasné usmernenia, čo sa týka realizácie programov/plnenia rozpočtu a toho, ako otázka ABM a ABB ovplyvňuje túto problematiku;

10. v tejto súvislosti víta ďalšiu prácu na objasňovaní zodpovednosti jednotlivých subjektov a na posilňovaní zmyslu zodpovednosti vnútri organizácie; v tejto súvislosti sa ďalej domnieva, že účinné využívanie a začleňovanie ABM – ABB ako „nástroj úspechu“ môže byť oveľa významnejšie než administratívne zaťažovanie; vyzýva Komisiu, aby pokračovala v tomto procese a predložila všetky dôležité návrhy na jeho zdokonalenie;

### **Spätná väzba**

11. domnieva sa, že praktická prezentácia a syntéza výsledkov a pridelených finančných zdrojov využívaná vo výročných správach o činnosti (Annual Activity Reports – AAR) stále zaostáva v porovnaní s časom stráveným pri výkone administratívnych úloh pri predstavovaní cieľov a požadovaných zdrojov v prípravných fázach, t. j. APS, ročné plány riadenia a správy o činnosti; v tejto súvislosti sa domnieva, že veci treba ďalej rozvíjať, aby kolektívne služby Komisie pozitívnym spôsobom na seba prevzali „vlastníctvo“ tohto procesu;
12. zdôrazňuje, že Parlamentu treba predkladať podrobnejšie, zrozumiteľnejšie správy o výsledkoch, aby mohol plniť svoje rozpočtové, legislatívne a kontrolné úlohy; domnieva sa, že Parlament a Rada by v rámci rozpočtového postupu mali dostávať stručnejšie verzie príslušných AAR a ich syntetickú správu spolu s výsledkami a nákladmi;
13. domnieva sa, že vážnym nedostatkom stále je to, že APS a súbežné rozpočtové informácie zadávané do PNR zaviedli nové priority bez určenia „negatívnych priorít“ a že v dôsledku toho v rámci celého cyklu je tendencia pridávať jednu prioritu za druhou bez prijatia politického rozhodnutia v súvislosti s oblasťami, ktoré vzhľadom na obmedzené finančné zdroje pochádzajúce od daňových poplatníkov treba obmedziť, aby sa uvoľnila cesta pre najdôležitejšie priority; zdôrazňuje, že toto je v jasnom rozpore s hlavnými zásadami reformy; so znepokojením však konštatuje, že prísne limity MFF ponechávajú veľmi obmedzený manévrovací priestor;
14. berie na vedomie návrhy na zlepšenie koherencie medzi ročnými plánmi riadenia a správami o činnosti zverejnenými spolu s PNR tak, aby sa zmenšila administratívna záťaž procesu SPP a aby sa zachovala súvislosť medzi cieľmi a meranými „výkonmi“; je presvedčený, že ročný plán riadenia sa musí zreformovať a žiada Komisiu, aby rýchlo konala;
15. takže stále nie je presvedčený o tom, že sa v procese SPP – ABM dostatočne zohľadňujú získané „ponaučenia“ a predchádzajúce výsledky, ani o spôsobe, akým sa tieto výsledky spätne zadávajú do systému na budúce roky; poukazuje na to, že toto súvisí aj s tým, ako sa zohľadňujú obrovské množstvá štúdií a hodnotení vypracovaných Komisiou a ako ovplyvňujú postup pridelovania finančných prostriedkov, pretože správne by ho mali ovplyvňovať; preto navrhuje, aby sa jasnejšie požadovalo prepojenie na hodnotenia programu a rozpočtový proces, pokiaľ ide uvádzanie hodnotení; okrem toho navrhuje, aby sa do výročných správ o činnosti zahrnula kapitola o poučeniach;

16. je presvedčený, že cyklus SPP - ABM by mal zahŕňať aj posúdenie rizík spojených s plnením politických cieľov;
17. ako praktický návrh na zvyšovanie výkonnosti programov EÚ považuje za nevyhnutné, aby sa súčasné riadiace a rozpočtové cykly lepšie využívali pri príprave nového rozpočtu; z technického hľadiska toto znamená, že v rámci súčasného postupu (rozpočet na rok 2010), sa AAR a ich syntetické správy za rok 2008, obsahujúce výsledky plnenia či neplnenia cieľov, musia predkladať včas a Komisia ich musí viac využívať vo svojich návrhoch, ktoré predloží počas roka 2009; zdôrazňuje svoje želanie, aby výsledkom pokračovania plnenia predchádzajúcich priorít a cieľov boli „systematické dôsledky“; kritizuje skutočnosť, že z roka na rok sa nevenuje dostatočná pozornosť tomu, čo sa urobilo v súvislosti s týmito prioritami a ako by sa to malo odraziť v nasledujúcich rokoch;
18. víta určité zlepšenie v správach o činnosti, ktoré sa prikladajú k PNR na odôvodnenie požadovaných finančných zdrojov; odsudzuje však skutočnosť, že informácie niekedy nemajú požadovanú kvalitu na to, aby motivovali, povedzme, navýšenie rozpočtu, a zároveň vyjadruje poľutovanie nad tým, že rozpočtový orgán zatiaľ nie je schopný odmeniť „dobrých plničov“ a naopak zachovať či dokonca zmenšiť rozpočty tých oddelení, ktoré dosahujú neprimerané výsledky;

### **V rámci Komisie**

19. domnieva sa, že dlhodobé ciele a plány, t. j. MFF a päťročné strategické ciele, ako aj APS treba takisto lepšie vysvetliť a spojiť s prácou jednotlivých GR a služieb ako dôležitú zložku motivovania ich zamestnancov, aby pocítovali, že sú súčasťou hlavných cieľov celej organizácie a že prispievajú na ich plnenie; žiada preto Komisiu, aby zreteľnejšie prepojila pozitívne a negatívne priority vo svojich ročných plánoch riadenia a AAR s viacročnými a strategickými cieľmi;
20. ďalej je presvedčený, že tieto strategické ciele vo všeobecnosti sa, žiaľ, nikto naozaj nepokúša vyhodnocovať z hľadiska dosiahnutého pokroku; je presvedčený, že napríklad predbežné hodnotenia toho, ako sa strategické ciele realizovali alebo sa mohli realizovať, a že každé GR by mohlo prispievať do tohto procesu naznačovaním toho, aké kroky sa podnikli, aké zdroje sa využili a ako toto prispelo k plneniu všetkých cieľov; zdôrazňuje, že ak sa toto má naozaj splniť, potom treba v tomto strategickom kontexte čo najpresnejšie definovať ciele a ukazovatele využívané na meranie výkonnosti;
21. zdôrazňuje, že takáto účasť je v podstate kľúčom k zodpovednému hospodáreniu s finančnými zdrojmi na operačnej úrovni a napríklad aj dôležitou súčasťou motivovania oddelení na hľadanie efektívnejších pracovných metód, na hľadanie prípadných úspor, na spoluprácu s inými odborníkmi
22. domnieva sa, že ABB – ABM sa musí pripraviť tak, aby bola k dispozícii väčšia transparentnosť a vysvetlenia týkajúce sa rozdelenia zodpovednosti medzi ústrednými a decentralizovanými funkciami v Komisii, a čo je dôležité, aby poskytoval jasný návod z hľadiska počtov a nákladov na zamestnancov/zdrojov venovaných na administratívnu podporu a koordináciu funkcií vrátane podpory pre samotný cyklus ABB -ABM, a

takýmto spôsobom prispieval k hľadaniu správnej vyváženosti medzi centralizovaným a decentralizovaným prístupom;

### **Záverečné poznámky**

23. žiada Komisiu, aby lepšie začlenila a zefektívnila cyklus SPP – ABM, aby sa mohli riadne posudzovať reálne výsledky realizovania politík a činností pri pridelovaní ľudských a finančných zdrojov; zdôrazňuje, že výsledkom toho by malo byť aj určenie možných „negatívnych priorít“;
24. je presvedčený, že treba podrobnejšie posudzovať z ročnej politickej stratégie proces, v ktorom by sa systematicky zohľadňovali výsledky z predchádzajúcich rokov, čím by sa znížila administratívna záťaž Komisie;
25. zdôrazňuje, že zjednodušovanie a zdokonaľovanie prezentácie by malo dostať aj do obsahu kľúčových dokumentov cyklu SPP – ABM, ako sú výročné správy o činnosti a syntetické správy Komisie, aby sa lepšie zhodovali s potrebami rozpočtového orgánu a orgánu udeľujúcemu absolutórium;
26. trvá na tom, že tento krok by nemal vyústiť do zvýšenia pracovnej záťaže administratívy; preto žiada Komisiu, aby vypracovala podrobnú analýzu administratívnych nákladov cyklu SPP – ABM, aby sa mohli zistiť možné administratívne zjednodušenia a aby sa mohla pozornejšie monitorovať vhodnosť pridelovania ľudských zdrojov, najmä do programovacích činností a činností pri zostavovaní a plnení rozpočtu;
27. žiada Komisiu, aby v nasledujúcej skríningovej správe spätne informovala Parlament o výsledkoch týchto analýz, ako aj o realizovaných opatreniach a o dosiahnutom pokroku v súvislosti s požiadavkami uvedenými v súčasnej správe pred prvým čítaním Parlamentu o rozpočte na rok 2010;
28. je presvedčený, že treba klásť väčší dôraz na stanovenie kvalitatívnych kritérií, podľa ktorých by sa mali uvádzať informácie o dosiahnutých výsledkoch;
29. ďalej žiada Komisiu, aby priebežne informovala Parlament o prijatých opatreniach na hodnotenie a zvyšovanie organizačnej účinnosti a efektivity, najmä v súvislosti s rozdelením administratívnej podpory a koordinačných funkcií medzi ústrednými a operačnými úrovňami v rámci Komisie;
30. zdôrazňuje, že medzi AAR, APS a PNR Komisie by mala byť jasnejšia väzba a že súvislosť medzi programovacími činnosťami a činnosťami pri zostavovaní a plnení rozpočtu by sa mala podporovať spolu s viacročným výhľadom, pomocou užšieho spojenia medzi MFF, strategickým plánom Komisie a APS;
31. domnieva sa, že tieto zlepšenia by z ABB – ABM urobili účinný nástroj vzhľadom na výsledky rozpočet a pestovanie kultúry zodpovednosti v rámci Komisie;
32. 28a. domnieva sa, že Európsky parlament by mal prehodnotiť spôsob používania informácií o výsledkoch z dokumentov SPP/ABM na posilnenie jeho dialógu s Komisiou;

o

o o

33. poveruje svojho predsedu, aby postúpil toto uznesenie Rade a Komisii.



## DÔVODOVÁ SPRÁVA

### **"La Société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration" (Spoločnosť má právo požadovať, aby každý verejný činiteľ skladal účty za svoje riadenie)**

(článok 15 Deklarácie práv človeka a občana z 27.8.1789)

Systém riadenia a rozpočtovania EÚ po mnohé roky vychádzal z veľmi centralizovaného prístupu založeného na vstupoch, v rámci ktorého nikomu neboli veľmi jasné ďalšie výsledky ani celkové zdroje potrebné na ich dosahovanie.

Finančné a ľudské zdroje potrebné na plnenie súboru politických cieľov boli roztrúsené v rozličných častiach rozpočtu EÚ. Konkrétne, prevádzkové náklady boli v jednej časti rozpočtu, kým všetky administratívne náklady spolu so mzdovými a režijnými nákladmi boli v inej časti. Ak teda občania alebo politici chceli zistiť, aké boli celkové náklady na konkrétnu politiku, bolo to takmer nemožné a žiadali o pomoc odborníkov.

Toto bola pravda aj v súvislosti s tým, či sa príslušné politiky/akcie aj naozaj splnili stanovené politické ciele, alebo nie. Príliš veľká pozornosť sa venovala, a do určitej miery stále venuje, „vstupom“, a nie „výstupom“

Systém strategického programovania a plánovania (Strategic Programming and Planning – SPP) a riadenie založené na činnostiach (Activity Based Management – ABM), ako aj zostavovania a plnenia rozpočtu založeného na činnostiach (Activity Based Budgeting – ABB) sa zaviedli po zverejnení bielej knihy o takzvanej Kinnockovej reforme v roku 2000, pričom ich zámerom bolo podstatne zmeniť spôsob, ako inštitúcie EÚ identifikujú, uprednostňujú a hodnotia rozličné politiky (politické ciele, ktoré sa majú dosiahnuť), ako aj jasne identifikovať potrebné celkové zdroje (prevádzkové + administratívne). Zlepšenia, o ktoré sa usilujeme, možno v podstate zhrnúť takto:

- lepšia identifikácia priorít a požadovaný účinok
- lepšia integrácia prijatých politických priorít s rozpočtovým procesom (zlučovanie priorít s procesom pridelovania finančných zdrojov)
- lepšia informovanosť o dosiahnutých výsledkoch
- lepšia informovanosť o využívaní zdrojov pri dosahovaní týchto výsledkov
- lepšia identifikácia kompetencie a zodpovednosti
- zvýšenie efektivity
- zjednodušenie postupov

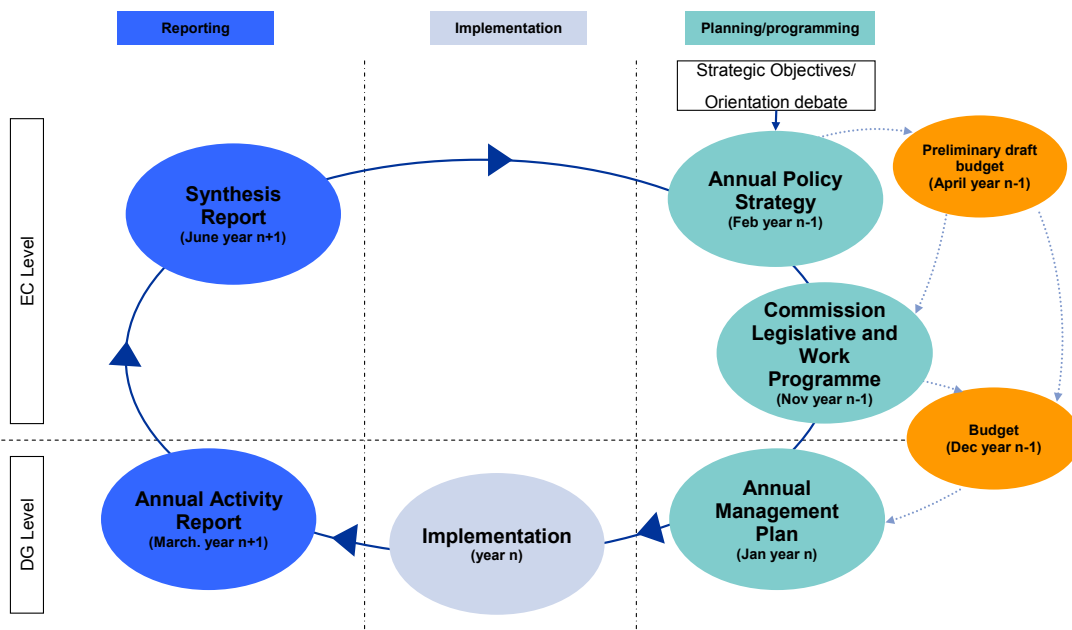
Zámerom správy, ktorú má Parlament k dispozícii, je preskúmať celý postup, ktorý teda zahŕňa tak reformu riadenia, ako aj aspekty rozpočtovej reformy, pričom obe sú neúprosne späté, ak sa má dosiahnuť skutočný pokrok pri zabezpečovaní toho, aby sa skromné finančné zdroje využívali efektívne a transparentne pri plnení demokraticky odsúhlasených priorít.

Netreba pochybovať o tom, že ABB – ABM sú míľnikmi tohto reformného procesu a že by mali smerovať k vytvoreniu systému, ktorý poskytuje väčšiu voľnosť konania v rámci jasnej definície zodpovednosti.

Táto správa vychádza najmä z rozličných štúdií, ktoré Európsky parlament objednal. Najdôležitejšími štúdiami sú:

- Štúdia o administratívnych reformách Komisie vo vzťahu k rozpočtovaniu založenému na činnostiach (ABB) a riadeniu založenému na činnostiach (ABM)  
(17.1.2008 – Európsky parlament)
- Štúdia o stave implementácie riadenia založeného na činnostiach v Európskej Komisii (24.4.2008 – Európska komisia)
- Zodpovednosť Spoločenstva a zodpovednosť subjektov v rámci nariadenia o rozpočtových pravidlách  
(11.7.2008 – Európsky parlament)
- Decentralizácia v nadväznosti na reformu Európskej komisie: hodnotenie a chápanie (25. 7.2008 – Európsky parlament)

Celý cyklus udalostí počas tohto ročného plánovacieho a rozpočtového postupu v rámci EÚ je na prvý pohľad mimoriadne zložitý, a preto váš spravodajca chce názorne ukázať rozličné kroky tak, aby bol celkom jasný každému.



V uznesení naliehavo vyzýva Komisiu na urýchlenie postupu, aby mohla prekonať mimoriadne veľké prekážky zmien, ktoré môžu brzdiť pokrok v každej veľkej organizácii. Váš spravodajca je presvedčený, že celý reformný proces, najmä ABB – ABM, už veľmi pozitívne prispel a stále bude prispievať k veľmi potrebnej zmene kultúry, aby sa konečne mohla venovať pozornosť samotným výsledkom politík, čo vlastne to, čo je pre ľudí nakoniec dôležité.

## VÝSLEDEK ZÁVEREČNÉHO HLASOVANIA VO VÝBORE

<b>Dátum prijatia</b>	24.2.2009
<b>Výsledok záverečného hlasovania</b>	+: 38 -: 0:
<b>Poslanci prítomní na záverečnom hlasovaní</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>Náhradníci prítomní na záverečnom hlasovaní</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>Náhradníci (čl. 178 ods. 2) prítomní na záverečnom hlasovaní</b>	