

**Metoda ABB-ABM jako nástroj pro řízení přidělování rozpočtových zdrojů**

**Usnesení Evropského parlamentu ze dne 25. března 2009 o metodě ABB-ABM jako nástroji pro řízení přidělování rozpočtových zdrojů (2008/2053(INI))**

*Evropský parlament,*

- s ohledem na článek 45 jednacího řádu,
- s ohledem na zprávu Rozpočtového výboru (A6-0104/2009),
- A. vzhledem k tomu, že v návaznosti na bílou knihu o reformě z roku 2000 (Kinnockova reforma) orgány EU přijaly řízení podle činností (Activity Based Management, ABM), sestavování rozpočtu podle činností (Activity Based Budgeting, ABB) a strategické plánování a přidělování s tím souvisejících prostředků na správní výdaje (SPP) jako součást snahy o účinnější řízení Komise a programů EU obecně,
- B. vzhledem k tomu, že tyto koncepce byly ve skutečnosti zavedeny již během období, kdy byl předsedou Komise R. Prodi a kdy byly stanoveny pětileté strategické cíle na období 2000–2005, které zahrnovaly jak roční cyklus SPP, tak odpovídající cykly ABM-ABB s ohledem na prostředky,
- C. vzhledem k tomu, že konečným cílem této snahy bylo bezpochyby zajistit, aby byly vzácné zdroje pocházející od daňových poplatníků využity co nejlepším způsobem s cílem dosáhnout dohodnutých politických priorit tím, že se lépe propojí politiky a postup přidělování prostředků, což znamenalo, že orgány EU budou muset zavést mechanismus, který by tohoto cíle dosáhl bez příliš složité administrativy a účinným způsobem,
- D. vzhledem k tomu, že reforma současně usilovala o účinnější řízení, provádění, větší svobodu jednání a jasnější stanovení osobní odpovědnosti,
- E. vzhledem k tomu, že rozpočtový orgán přirozeně přikládal největší důležitost nejlepšímu využití vzácných zdrojů a nyní se domnívá, že je zapotřebí vyhodnotit dosavadní vývoj a dát impuls k dalšímu zlepšení, které by mohlo orgány EU obohatit o vysoce kvalitní systém zaměřený na výsledky,
- F. vzhledem k tomu, že, pokud jde o tyto otázky, dosáhlo se v celkovém praktickém a myšlenkovém přístupu velmi pozitivních výsledků, přesto však stále existuje vysoký potenciál pro další zlepšení řízení stávajících zdrojů,

***Obecně***

1. domnívá se, že uplatňování ABM-ABB bylo doposud úspěšné a přineslo důležitou změnu v používaných postupech Komise a zároveň umožnilo jasnější stanovení osobní odpovědnosti a přineslo účinnější a transparentnější řízení zaměřené na výsledky;
2. upozorňuje, že v Komisi stále přetrvává velké nebezpečí složitých administrativních

postupů v důsledku šíření administrativně náročných pravidel a složitých postupů; vyzývá proto, aby se pokračovalo ve zlepšování postupů a řízení na všech úrovních Komise;

3. domnívá se, že pětileté strategické cíle Komise, které tvoří politický základ jejího komplexního plánování, a jejich převedení do roční politické strategie (APS) by měly být lépe propojeny s víceletým finančním rámcem (VFR), aby se sjednotilo časové plánování a sloučení těchto částí do jednotné koherentní strategie s odpovídajícími prostředky, a je proto přesvědčen, že i délka samotného VFR by měla být pět let;
4. je toho názoru, že v současné době jsou programy EU kontrolovány velmi intenzivně, pokud jde o kontrolu a zákonnost, není však věnována pozornost skutečně dosaženým výsledkům v rámci stanoveného období; domnívá se, že při hodnocení celkového ročního výkonu Komise je třeba věnovat mnohem větší pozornost dosaženým výsledkům, a to i v rámci postupu udělování absolutoria;

### ***Odpovědnosti***

5. zdůrazňuje, že pro dosažení výsledků v rámci politik EU a návratnosti prostředků z rozpočtu je velmi důležité stanovit a rozdělit jednotlivé odpovědnosti; zdůrazňuje, že politickou odpovědnost nese Komise; zdůrazňuje také, že pokud jde o Parlament, je ten taktéž plně odpovědný za uplatňování řádného a účinného řízení v jednotlivých odděleních těchto orgánů a v Komisi jako celku; zdůrazňuje, že dobré vztahy mezi orgány v duchu vzájemné důvěry a otevřenosti jsou základním předpokladem úspěchu;
6. za zcela nejdůležitější považuje, aby Komise měla jako výkonný orgán odpovědný za provádění dostatek prostředků dostatečný prostor k jednání, měla by však podávat přehledné zprávy o dosažených cílech a využití přidělených finančních prostředků a lidských zdrojů; za méně důležité pak považuje – z pohledu rozpočtového orgánu – jakým způsobem bylo cílů dosaženo a jak funguje vnitřní uspořádání Komise; podporuje proto v tomto ohledu mnohem větší svobodu; vyzývá Komisi, aby provedla analýzu stávajícího cyklu ABB-SPP s cílem zajistit, že je v tomto ohledu odpovídající, a aby případně předložila návrhy na změnu;
7. domnívá se, že Komise by měla vytvořit jasné kvantitativní a kvalitativní ukazatele na jejichž základě by bylo možné posoudit, do jaké míry jsou plněny politické a administrativní cíle, přičemž by tyto ukazatele měly být srovnatelné v čase;
8. opakuje, že určitá odpovědnost za řízení a správu, jak je definována v příslušných ustanoveních služebního řádu a v zásadách řádného finančního řízení ve finančním nařízení, leží na generálních ředitelích GR Komise (pověřené schvalující osoby), pokud jde o účinné, efektivní a samozřejmě z právního hlediska správné provádění programů a politik;
9. domnívá se, že ve většině oblastí může být problém jednoznačného řetězce odpovědnosti, který nemá ani mnoho stupňů, a není ani příliš administrativně náročný, stále důvodem nedostatečného „ztotožnění se“ s odpovědností za specifické oblasti v rámci Komise, a přivítal by jednoznačné pokyny s ohledem na uplatňování programů/plnění rozpočtu a rád by věděl, jak otázka ABM a ABB ovlivňuje tento aspekt;
10. v tomto ohledu vítá další opatření, pokud jde o vyjasnění odpovědností jednotlivých zúčastněných stran a osob a posílení smyslu odpovědnosti v rámci orgánu; v tomto ohledu

se také domnívá, že účinné využití a začlenění ABM-ABB, jakožto „nástroje k úspěchu“, nikoli dalšího administrativního zatížení, může hrát rozhodující úlohu; vyzývá Komisi, aby pokračovala v tomto procesu a předložila všechny odpovídající návrhy, které k tomu budou nezbytné;

### ***Zpětná vazba***

11. domnívá se, že praktické představení a shrnutí výsledků a přidělených prostředků použité ve výročních zprávách o činnosti stále zaostávají ve srovnání s tím, kolik času je věnováno administrativním úkonům zaměřeným na vykreslení cílů a požadovaných prostředků v přípravné fázi, tj. APS, ročních plánů řízení a výkazů o činnosti; v tomto ohledu se domnívá, že je nezbytné pokročit ještě dále, aby kolektivní služby Komise skutečně přijaly pozitivně odpovědnost za tento proces;
12. zdůrazňuje, že je nezbytné zajistit poskytování vylepšených, uživatelsky přívětivých zpráv o výsledcích, aby Parlament mohl vykonávat své rozpočtové, legislativní a kontrolní úkoly; domnívá se, že v rámci příštího rozpočtového postupu by měla být Parlamentu a Radě dána k dispozici srozumitelnější verze odpovídajících výročních zpráv o činnosti a jejich souhrnná zpráva, která bude zahrnovat výsledky a náklady;
13. považuje ze závažný nedostatek to, že do této chvíle APS a paralelní vkládání rozpočtových informací do předběžného návrhu rozpočtu (PNR) zavedly nové priority, aniž by přitom identifikovaly jakékoli „negativní priority“, a v důsledku tohoto má celý cyklus tendenci přidávat jednu prioritu za druhou bez jakéhokoli politického rozhodnutí o oblastech, které by s ohledem na omezené prostředky pocházející od daňových poplatníků měly být zredukovány, aby se vytvořil prostor pro nejdůležitější priority; zdůrazňuje, že se jedná o jednoznačný rozpor se základními zásadami reformy; se znepokojením konstatuje, že přísná omezení VFR ponechávají jen velmi malý manévrovací prostor;
14. bere na vědomí návrhy na posílení souvislosti mezi ročními plány řízení a výkazy o činnosti zveřejněnými s PNR s cílem snížit administrativní zátěž postupu při strategickém plánování (SPP) a zároveň zachovat provázanost mezi cíli a hodnocenými „výstupy“; je přesvědčen, že je třeba, aby byla provedena reforma ročního plánu řízení a žádá Komisi, aby jednala bezodkladně;
15. stále není přesvědčen, že postup SPP-ABM dostatečně zohledňuje „získané zkušenosti“ a předchozí výsledky, a jak jsou tyto výsledky zanášeny do systému pro následující roky; upozorňuje, že je to také spojeno s tím, jak jsou zohledňovány rozličné studie a hodnocení vypracované Komisí, a jak tyto zcela správně ovlivňují postup při udělování prostředků; navrhuje proto, aby byla jasněji požadována spojitost s přezkoumáním programu a rozpočtovým procesem ve výchozích podmínkách těchto hodnocení; dále navrhuje, aby do výroční zprávy o činnosti byla zahrnuta kapitola o získaných zkušenostech;
16. je rovněž přesvědčen, že by cyklus SPP-ABM měl obsahovat rovněž posouzení rizik souvisejících s dosahováním stanovených cílů politiky;
17. z praktického hlediska považuje za důležité navrhnout, aby se s ohledem na zlepšení fungování programů EU lépe využily stávající řídicí a rozpočtové cykly při přípravě nového rozpočtu; po technické stránce to znamená, že je nezbytné, aby byly v rámci stávajícího rozpočtového procesu (rozpočet na rok 2010) včas poskytnuty výroční zprávy o činnosti a zpráva o jejich souhrnu za rok 2008, přičemž by měly obsahovat informace,

zda byly cíle splněny či nikoli, a aby byly ve větší míře využity v rámci předkládání návrhů Komise v roce 2009; zdůrazňuje své přání, že by měly existovat „systematické dopady“ s ohledem na to, jak se vyvíjí předchozí priority a cíle; kritizuje skutečnost, že každým rokem opakovaně chybí důraz na to, čeho bylo v této oblasti dosaženo, a jak by se to mělo odrazit v následujících letech;

18. vítá určité zlepšení ve výkazech o činnosti, které se přikládají k PNR jako odůvodnění požadovaných prostředků; vyjadřuje nicméně politování nad skutečností, že poskytované informace v některých případech nedosahují požadované kvality, která by motivovala, řekněme, ke zvýšení rozpočtu, a také lituje, že rozpočtový orgán nepovažoval za vhodné odměnit „výkonná oddělení“ a naopak zachovat stejný rozpočet, případně jej snížit oddělením, která odvedla nekvalitní práci;

### ***V rámci Komise***

19. domnívá se, že dlouhodobé cíle a plány, tj. VFR a pětileté strategické cíle, stejně jako APS, je také třeba řádně vysvětlit a spojit je s činností jednotlivých GR a oddělení, neboť je to důležité proto, aby se motivovali jejich zaměstnanci a budoval se u nich pocit sounáležitosti a zapojení do plnění celkových cílů orgánu; žádá proto Komisi, aby vytvořila jasnější vazbu mezi pozitivními a negativními prioritami ve svých ročních plánech řízení a výročních zprávách o činnosti a víceletými a strategickými cíli;
20. domnívá se také, že se bohužel dá říci, že neprobíhají žádné snahy o skutečné hodnocení pokroku těchto strategických cílů; věří, že by např. mohlo být provedeno hodnocení v polovině období, jak jsou tyto strategické cíle plněny, a každé GR by mohlo obohatit proces tím, že by uvedlo, jaké kroky byly podniknuty, jaké zdroje byly využity a jak to přispělo ke splnění celkových cílů; zdůrazňuje, že má-li se toho dosáhnout praktickým způsobem, je nezbytné co nejlépe definovat v tomto strategickém kontextu cíle a ukazatele, podle kterých se budou měřit dosažené výsledky;
21. zdůrazňuje, že takové zapojení je nakonec také klíčem k odpovědnému řízení zdrojů na prováděcí úrovni a např. rovněž klíčovým prvkem při motivaci oddělení, aby hledala účinné pracovní postupy, identifikovala možné úspory, spolupracovala s dalšími odděleními apod.;
22. domnívá se, že ABB-ABM je třeba vyvinout takovým způsobem, aby se zajistila větší transparentnost a popis rozdělení odpovědností mezi centralizovanými a decentralizovanými funkcemi v Komisi, a hlavně, aby se poskytly jasné pokyny, pokud jde o počet zaměstnanců, mzdové náklady a prostředky, které budou věnovány na administrativní podporu a koordinační funkce, včetně podpory samotného cyklu ABB-ABM, aby se zajistila rovnováha mezi centralizovaným a decentralizovaným přístupem;

### ***Závěrečné poznámky***

23. žádá Komisi, aby cyklus SPP-ABM lépe propojila a racionalizovala, aby tak skutečné výsledky provádění politik a činností byly náležitě vzaty v potaz při přidělování lidských a finančních zdrojů; zdůrazňuje, že by toto mělo rovněž vyústit v určení možných „negativních“ priorit;
24. je přesvědčen, že by měla být důkladněji zvážena možnost vypracování roční politické strategie, při níž by byly systematicky vzaty v potaz výsledky předchozích let, čímž by se

rovněž snížila administrativní zátěž Komise;

25. zdůrazňuje, že zjednodušení a zlepšení při předkládání by se měla týkat rovněž obsahu klíčových dokumentů SPP-ABM, jako je výroční zpráva o činnosti a souhrnná zpráva Komise, aby tak lépe odpovídaly potřebám rozpočtového orgánu a orgánu udělovajícího absolutorium;
26. trvá na tom, že důsledkem tohoto postupu by neměla být zvýšená administrativní zátěž; žádá proto Komisi, aby vypracovala podrobnou analýzu administrativních nákladů cyklu SPP-ABM s cílem určit možná administrativní zjednodušení, a aby pečlivě sledovala, zda jsou lidské zdroje přidělovány vhodným způsobem, zejména pokud se jedná o plánovací a rozpočtové činnosti;
27. žádá Komisi, aby podala o výsledcích této analýzy Parlamentu zprávu v rámci příští zprávy o prověrce a rovněž o provedených činnostech a dosaženém pokroku, pokud jde o žádosti, jež byly součástí tohoto usnesení, před prvním čtením návrhu rozpočtu na rok 2010 v Parlamentu;
28. je přesvědčen, že by měl být kladen větší důraz na stanovení kritérií kvality, která by informace o plnění cílů měly splňovat;
29. dále žádá Komisi, aby Parlament průběžně informovala o činnostech provedených za účelem posouzení a zlepšení organizační účinnosti a efektivnosti, zejména pokud jde o rozdělení administrativní podpory a koordinačních funkcí mezi centrálními a prováděcími úrovněmi v Komisi;
30. zdůrazňuje, že by měla existovat jasnější souvislost mezi výročními zprávami o činnosti, roční politickou strategií a předběžným návrhem rozpočtu Komise a že by sladění plánovacích a rozpočtových činností mělo být prosazováno v rámci víceletého výhledu, a to prostřednictvím těsnějšího spojení mezi víceletým finančním rámcem, strategickým plánem Komise a roční politickou strategií;
31. domnívá se, že tato zlepšení by z metody ABB-ABM vytvořila účinný nástroj, pokud jde o rozpočet zaměřený na výsledky, a podporovala by odpovědnost v rámci Komise;
32. je přesvědčen, že by Parlament měl vyhodnotit, jak používá informace o plnění z dokumentů SPP-ABM, aby posílil svůj dialog s Komisí;

o

o o

33. pověřuje svého předsedu, aby toto usnesení předal Radě a Komisi.