

Instrumento de gestión para la adjudicación de recursos presupuestarios

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de marzo de 2009, sobre el método de presupuestación por actividades y gestión por actividades como instrumento de gestión para la adjudicación de recursos presupuestarios (2008/2053(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el artículo 45 de su Reglamento,
- Visto el informe de la Comisión de Presupuestos (A6-0104/2009),
- A. Considerando que las instituciones de la UE adoptaron la gestión por actividades (GA), la presupuestación por actividades (PA) y el ciclo de planificación estratégica y programación (PEP) a raíz del Libro Blanco sobre la reforma de 2000 («reformas Kinnock»), como parte de un nuevo impulso hacia una gestión más orientada al rendimiento de la Comisión y de los programas de la UE en general,
- B. Considerando que estos conceptos, en la práctica, fueron introducidos durante el mandato de la Comisión Prodi, así como sus objetivos estratégicos quinquenales para el periodo 2000-2005, que incluían un ciclo PEP y su correspondiente ciclo GA-PA desde el punto de vista de los recursos,
- C. Considerando que, indudablemente, el fin último de todo este proceso era asegurar que unos recursos escasos que emanan del contribuyente se utilizasen de la mejor forma posible para realizar un conjunto acordado de prioridades políticas mediante una mejor vinculación de las políticas y de los procesos de asignación de recursos, lo que se tradujo en que las instituciones de la UE tendrían que poner en marcha los mecanismos necesarios para alcanzar estos objetivos de una manera poco burocrática y eficiente,
- D. Considerando, al mismo tiempo, que la reforma aspiraba a una mayor eficiencia en la gestión y en la ejecución, una mayor libertad de actuación y una definición más clara de la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas a título personal,
- E. Considerando, naturalmente, que la autoridad presupuestaria considera de la mayor importancia el mejor uso de unos escasos recursos y que considera que ha llegado la hora de hacer balance de los avances realizados hasta el momento y de proporcionar un nuevo impulso a algunas mejoras nuevas que podrían dotar a las instituciones de la UE de sistemas de alta calidad orientados al rendimiento,
- F. Considerando que ya se han producido importantes cambios de carácter positivo en cuanto al planteamiento y la actitud generales en relación con estos asuntos pero que, al mismo tiempo, sigue existiendo un margen considerable para mejoras ulteriores en la gestión de los recursos existentes,

General

1. Considera que la implementación del GA-PA ha sido un éxito y ha provocado un

importante cambio cultural en la Comisión, a la vez que ha ayudado a aclarar la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas a título personal y ha permitido que la gestión sea más efectiva, orientada a resultados y transparente,

2. Señala que aún existe un peligro real de burocratización de la Comisión debido a la proliferación de normas onerosas y procedimientos complejos; por tanto, solicita un mayor desarrollo de los procedimientos y de la gestión a todos los niveles en la Comisión;
3. Considera que los objetivos estratégicos quinquenales de la Comisión, que en última instancia constituye la base política de su programación global, y su traducción anual en la estrategia política anual (EPA), deberían vincularse en mayor medida a los marcos financieros plurianuales (MFP), con la vista puesta en la racionalización de los calendarios y su adopción en una estrategia coherente con los correspondientes recursos y, por consiguiente, considera que los MFP deberían tener una duración de cinco años;
4. Es de la opinión de que, en la actualidad, los programas de la UE se supervisan ampliamente con respecto a los controles y a la legalidad pero, lamentablemente, no se presta la misma atención a los resultados reales obtenidos en el periodo acordado; considera que se debe prestar una mucha más atención a los resultados logrados al evaluar el rendimiento global anual de la Comisión, incluido el procedimiento de aprobación de la gestión;

Responsabilidades

5. Subraya que una clara identificación y división de las responsabilidades resulta de crucial importancia para obtener los resultados perseguidos en las políticas de la UE y de gran valor para el dinero asignado en el presupuesto; destaca que la responsabilidad política recae en los Comisarios; también destaca que, en relación con el Parlamento, tienen la total responsabilidad de la aplicación de una gestión sólida y efectiva en sus respectivos departamentos y en la Comisión en su conjunto; destaca que la existencia de unas buenas relaciones interinstitucionales en un espíritu de confianza y apertura mutuas resultan elementos fundamentales para lograr el éxito;
6. Considera de suma importancia que, como órgano ejecutivo responsable de la aplicación, la Comisión disponga de medios y margen de maniobra suficientes, y considera que debería informar con suma claridad sobre los objetivos logrados y sobre el uso de los recursos financieros y humanos asignados; considera menos importante - desde el punto de vista de una autoridad presupuestaria - conocer con exactitud la forma en que se han logrado estos objetivos y la forma en que la Comisión ha trabajado internamente; por tanto, aboga por un mayor grado de libertad a este respecto; pide a la Comisión que analice el ciclo PA-PEP actual con el fin de garantizar su consistencia con estos aspectos y presentar cualquier propuesta de cambio que pueda ser relevante;
7. Considera que la Comisión debería establecer indicadores cuantitativos y cualitativos claros para evaluar la realización de los objetivos políticos y administrativos, y debería hacerlos comparables en el tiempo;
8. Recuerda que los Directores Generales de las DG de la Comisión (ordenadores delegados) también tienen un determinado nivel de responsabilidad administrativa y de gestión, en términos de eficiencia, efectividad y, naturalmente, de la correcta ejecución jurídica de los programas y las políticas, tal y como se define en las disposiciones

correspondientes en el Estatuto de los funcionarios y a través del principio de buena gestión financiera recogido en el Reglamento financiero;

9. Considera que, en la mayoría de las áreas, la cuestión de una clara cadena de responsabilidades, que no tenga ni demasiados niveles ni sea demasiado burocrática, puede seguir siendo la causa de una carencia de «responsabilización» respecto de asuntos específicos en la Comisión y pide que se proporcionen algunas orientaciones claras a este respecto en lo relacionado con la ejecución de programas y presupuestos y conocer en qué forma las cuestiones de la GA y la PA influyen en este tema;
10. A este respecto, agradece cualquier trabajo ulterior tendente a clarificar la responsabilidad de cada uno de los actores intervinientes y que mejore el sentido de la responsabilidad dentro de la organización; también considera, en este sentido, que el uso eficaz y la integración del GA-PA como «herramienta para el éxito», más que una carga administrativa, puede ser de crucial importancia; pide a la Comisión que continúe con este proceso y presente las correspondientes propuestas para avanzar en este sentido;

Comentarios

11. Considera que la presentación práctica y la síntesis de resultados y recursos asignados utilizados en los informes de actividad anuales (IAA) siguen estando rezagados cuando se compara el tiempo invertido en las tareas administrativas que presentan los objetivos y los recursos solicitados en las etapas preparatorias, es decir, EPA, planes de gestión anuales y declaraciones de actividad; a este respecto, considera necesario un posterior desarrollo en el que los servicios colectivos de la Comisión se responsabilicen de este proceso de una forma positiva;
12. Subraya la necesidad real de obtener informes mejorados y de fácil interpretación sobre los resultados para que el Parlamento pueda ejecutar sus tareas presupuestarias, legislativas y de auditoría; considera que, durante el procedimiento presupuestario anual, el Parlamento y el Consejo deberían tener a su disposición una versión más concisa de los IAA relevantes y de sus informes de síntesis que incluyan resultados y costes;
13. Considera como una seria deficiencia que, hasta ahora, la EPA y la información presupuestaria paralela que contribuye a la realización del anteproyecto de presupuesto hayan introducido nuevas prioridades sin identificar ninguna «prioridad negativa» y que, como consecuencia, el ciclo completo tienda a añadir una prioridad tras otra sin tomar ninguna decisión política sobre cuestiones cuyo alcance debería reducirse, dados los recursos limitados procedentes del contribuyente, con el fin de dejar paso a las prioridades más cruciales; subraya que esta situación se encuentra en clara contradicción con los principios básicos de la reforma; constata con preocupación que los estrictos límites de los MFP dejan muy escaso margen de maniobra;
14. Toma nota de las propuestas que pretenden mejorar la coherencia existente entre los planes de gestión anuales y las declaraciones de actividad publicados en el anteproyecto de presupuesto con el fin de reducir la carga administrativa del proceso PEP, a la vez que se mantiene el vínculo entre objetivos y «resultados» medidos; considera que es necesario reformar el plan de gestión anual y solicita a la Comisión que actúe con rapidez;
15. Así pues, no existe todavía el convencimiento de que el proceso PEP-GA tenga en cuenta de manera suficiente las «conclusiones extraídas» y los resultados anteriores y de cómo

éstos se vuelven a aprovechar en el sistema para los años venideros; señala que esto también está relacionado con la forma en que se tienen en cuenta la gran cantidad de estudios y evaluaciones realizados por la Comisión y en qué forma influyen éstos, como debería ser, en el proceso de adjudicación de recursos; propone, por consiguiente, que se pida más claramente, en las especificaciones de las evaluaciones, una conexión con las revisiones de los programas y el procedimiento presupuestario; propone asimismo que se incluya en los IAA un capítulo sobre las conclusiones extraídas;

16. Considera que el ciclo PEP-GA debe incluir también una evaluación de los riesgos que conlleva el logro de los objetivos fijados para las políticas;
17. Como propuesta práctica para mejorar el rendimiento de los programas de la UE, considera necesario un mejor empleo de los ciclos presupuestarios y de gestión actuales al preparar el nuevo presupuesto; en términos técnicos, esto significa que para el procedimiento actual (Presupuesto 2010) deberán estar disponibles en la fecha prefijada los IAA y su informe de síntesis para 2008, que contienen los resultados e indican si se cumplieron o no los objetivos, y deberán utilizarse de manera más exhaustiva en las propuestas que la Comisión realice durante 2009; subraya su deseo de que se deriven «consecuencias sistemáticas» como resultado de la progresión de las prioridades y objetivos anteriores; critica el hecho de que, de un año a otro, no exista un interés suficiente por conocer lo que se ha hecho en relación a este tema y la forma en que debería reflejarse en los años posteriores;
18. Acoge con satisfacción las mejoras introducidas en las declaraciones de actividad proporcionadas con el anteproyecto de presupuesto para justificar los recursos solicitados; sin embargo, deplora el hecho de que la información no sea, en ocasiones, de la calidad requerida para motivar, por ejemplo, un aumento en el presupuesto y, del mismo modo, lamenta que hasta ahora la autoridad presupuestaria no haya hecho el esfuerzo de premiar a «los que obtienen buenos resultados» y, a la inversa, mantener o incluso reducir los presupuestos de aquellos departamentos que proporcionen unos resultados inadecuados;

Dentro de la Comisión

19. Considera que los objetivos y planes a largo plazo, es decir los MFP y los objetivos estratégicos quinquenales, así como la EPA también necesitan una mejor explicación y deberán vincularse al trabajo de cada una de las DG y servicios como parte importante de la motivación de este personal y para hacerles sentir que forman parte y que contribuyen a los objetivos fundamentales de la organización en su conjunto; pide, por lo tanto, a la Comisión que relacione de manera más clara las prioridades positivas y negativas de los planes de gestión anuales y de los IAA con los objetivos plurianuales y estratégicos globales;
20. También cree que, en general, estos objetivos estratégicos no están, lamentablemente, sujetos a ningún intento real de evaluación en términos de progreso; cree que, por ejemplo, se debería realizar una revisión intermedia de la forma en que se van cumpliendo los objetivos estratégicos y que cada DG podría contribuir a este proceso indicando qué acciones se han emprendido, qué recursos se han utilizado y en qué forma se ha contribuido a conseguir los objetivos globales; destaca que, con el fin de alcanzar este logro de una manera práctica, también se deberán definir en este contexto estratégico, en la medida de lo posible, los objetivos y los indicadores utilizados para medir el

rendimiento;

21. Señala que esta participación, en última instancia, resulta también clave para lograr una gestión responsable de los recursos en los niveles operativos y, por ejemplo, es también una pieza clave a la hora de motivar a las unidades en la búsqueda de prácticas de trabajo eficientes, conseguir ahorros cuando sea posible, cooperar con otros departamentos, etc.;
22. Considera que la PA-GA se debe desarrollar de tal forma que se pueda disponer de una mayor transparencia y explicaciones relacionadas con el reparto de responsabilidades entre las funciones centralizadas y descentralizadas de la Comisión y, de manera importante, proporcionar una orientación clara en lo que respecta a los números y costes del personal/recursos dedicados a tareas de apoyo administrativo y a las funciones de coordinación, incluido el apoyo para el propio ciclo PA-GA y, de esta forma, contribuir a encontrar el equilibrio adecuado entre un planteamiento centralizado y otro descentralizado;

Observaciones finales

23. Pide a la Comisión una mejor integración y racionalización del ciclo PEP-GA de tal forma que los resultados actuales de la ejecución de las políticas y actividades puedan ser tenidos en cuenta a la hora de asignar recursos humanos y financieros; destaca que esta política también debería permitir la identificación de posibles «prioridades negativas»;
24. Considera que se debe prestar mayor atención a la posibilidad de convertir la estrategia política anual en un ejercicio en el que se tengan sistemáticamente en cuenta los resultados de años anteriores, contribuyendo así a reducir la carga administrativa para la Comisión;
25. Subraya que también deberían introducirse las necesarias simplificaciones y mejoras en la presentación del contenido de los documentos clave de la PEP-GA como, por ejemplo, en los informes de síntesis y en los informes de actividades anuales de la Comisión, de tal forma que puedan representar mejor las necesidades de la autoridad presupuestaria y de aprobación de la gestión;
26. Insiste en que este cambio no debería provocar un aumento en la carga de trabajo administrativo; solicita a la Comisión que, por tanto, efectúe un análisis detallado de los costes administrativos del ciclo PEP-GA con el fin de identificar posibles simplificaciones administrativas y supervisar de cerca la adecuación de la asignación de los recursos humanos, especialmente en lo referente a las actividades de programación y presupuestación;
27. Solicita a la Comisión que informe al Parlamento de los resultados de dichos análisis en el próximo informe de evaluación, así como de las acciones ejecutadas y el progreso realizado en relación con las peticiones efectuadas en la presente Resolución antes de la primera lectura en el Parlamento del presupuesto de 2010;
28. Considera que se debe dar mayor relevancia al establecimiento de criterios de calidad que la información sobre los resultados deberá respetar;
29. Asimismo, solicita a la Comisión que mantenga informado al Parlamento de las acciones

tomadas para evaluar y mejorar la eficiencia y la eficacia organizativas, en particular en relación con la división del apoyo administrativo y de las funciones de coordinación entre los niveles central y operativo dentro de la Comisión;

30. Subraya que debería haber una conexión más clara entre los IAA, la EPA y los anteproyectos de presupuesto de la Comisión y que debe potenciarse la armonización entre las actividades de programación y presupuestación con una perspectiva plurianual, mediante un mejor vínculo entre el MFP, el plan estratégico de la Comisión y la EPA;
31. Considera que estas mejoras convertirían la PA-GA en un instrumento eficaz con vistas a lograr un presupuesto orientado a los resultados y fomentar una cultura de responsabilidad y rendición de cuentas dentro de la Comisión;
32. Considera que el Parlamento Europeo debería revisar su manera de utilizar la información sobre los resultados recogida en los documentos PEP-GA, a fin de reforzar su diálogo con la Comisión;

o

o o

33. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.