

ABB-ABM-metoden som förvaltningsinstrument för tilldelning av budgetmedel

Europaparlamentets resolution av den 25 mars 2009 om ABB-ABM-metoden som förvaltningsinstrument för tilldelning av budgetmedel (2008/2053(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution,

- med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från budgetutskottet (A6-0104/2009), och av följande skäl:
 - A. Som en följd av vitboken om reformen av kommissionen år 2000 ("Kinnock-reformen") införde EU-institutionerna aktivitetsbaserad förvaltning (ABM), verksamhetsbaserad budgetering (ABB) och strategisk planering och programplanering (SPP) som en del av en ny satsning för en mer resultatnriktad styrning av kommissionen och EU-program i allmänhet.
 - B. Dessa koncept introducerades således i praktiken under Prodi-kommissionen och dess strategiska femårs mål för 2000–2005 och omfattade både en årlig SPP och en motsvarande ABM/ABB-period på resurssidan.
 - C. Slutmålet var otvivelaktigt att se till att de knappa resurserna från skattebetalarna skulle utnyttjas på bästa möjliga sätt för att genomföra ett paket med beslutade politiska prioriteringar genom bättre samordning av de politiska åtgärderna och resursfördelningsprocessen, vilket innebar att EU:s institutioner skulle bli tvungna att införa mekanismer för att uppnå detta på ett obyråkratiskt och effektivt sätt.
 - D. Samtidigt syftade reformen till effektivare förvaltning och genomförande, större handlingsfrihet och en tydligare definition av personlig ansvarsskyldighet och personligt ansvar.
 - E. Budgetmyndigheten fäste naturligtvis mycket stor vikt vid det bästa utnyttjandet av knappa resurser och anser nu att det är dags att göra en utvärdering av den hittillsvarande utvecklingen och driva på ytterligare förbättringar som skulle kunna ge EU-institutionerna resultatnriktade system av hög kvalitet.
 - F. Avsevärda positiva förändringar har redan skett inom den övergripande strategin och inställningen när det gäller dessa frågor, men samtidigt finns det alltjämt betydande utrymme för ytterligare förbättringar inom förvaltningen av existerande resurser.

Allmänt

1. Europaparlamentet anser att genomförandet av ABM/ABB har varit framgångsrikt och medfört en betydande kulturförändring inom kommissionen medan det samtidigt bidrar till att klargöra personlig ansvarsskyldighet och personligt ansvar och gör förvaltningen

effektivare, mer resultatriktad och transparent.

2. Europaparlamentet framhåller att det alltså råder en reell risk för att kommissionen byråkratiseras på grund av den stora ökningen av betungande bestämmelser och besvärliga förfaranden och efterlyser därför fortsatt utveckling av förfaranden och förvaltning på alla nivåer inom kommissionen.
3. Europaparlamentet anser att kommissionens strategiska femårs mål, som är den politiska basen för dess övergripande programplanering, och deras årliga omvandling till den årliga strategiska planeringen och programplaneringen (APS), borde kopplas betydligt bättre till de fleråriga budgetramarna i syfte att effektivisera tidsplanen för och införandet av dessa i en sammanhängande strategi med motsvarande resurser och anser därför att också de fleråriga budgetramarna borde ha en löptid på fem år.
4. Europaparlamentets uppfattning är att EU-program för närvarande granskas utförligt när det gäller kontroll och lagenlighet, men att samma uppmärksamhet tyvärr inte ägnas åt vilka faktiska resultat som uppnåtts under den överenskomna perioden. Parlamentet anser att mycket större uppmärksamhet borde ägnas åt vilka resultat som uppnåtts när kommissionens årliga samlade prestationer utvärderas, inklusive i förfarandet för beviljande av ansvarsfrihet.

Ansvar

5. Europaparlamentet framhåller att en tydlig identifiering och uppdelning av ansvar är av avgörande betydelse för att uppnå resultat i EU:s politik och få ordentlig valuta för pengarna i budgeten. Parlamentet betonar att det politiska ansvaret ligger hos kommissionsledamöterna och betonar även att de i förhållande till parlamentet också har hela ansvaret för genomförandet av en sund och effektiv förvaltning inom sina respektive avdelningar och inom kommissionen i dess helhet. Goda relationer mellan institutionerna i en anda av ömsesidigt förtroende och öppenhet är avgörande för framgång.
6. Europaparlamentet anser att det är av största vikt att kommissionen, såsom verkställande organ med genomförandeansvar, har tillräckliga medel och tillräckligt utrymme för att agera, men att kommissionen bör rapportera mycket tydligt om vilka mål som uppnåtts och hur tilldelade ekonomiska resurser och personalresurser har använts. Parlamentet anser att det – ur en budgetmyndighets perspektiv – är mindre viktigt exakt hur målen har uppnåtts och hur kommissionen har arbetat internt och förespråkar därför en motsvarande grad av större frihet i det avseendet. Kommissionen uppmanas att analysera den nuvarande ABB/SPP-cykeln för att se till att den är konsekvent i detta avseende och att lägga fram relevanta förslag till förändringar.
7. Europaparlamentet menar att kommissionen bör fastställa tydliga kvantitativa och kvalitativa indikatorer för mätning av politiska och administrativa mål och göra dem jämförbara över tid.
8. Europaparlamentet påminner om att en ansvarsnivå för förvaltning och administration, som definieras genom de relevanta bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna och av principen om sund ekonomisk förvaltning i budgetförordningen, även ligger hos kommissionens generaldirektörer (delegerade utanordnare) med avseende på effektivt,

ändamålsenligt och naturligtvis rättsligt korrekt genomförande av program och politiska åtgärder.

9. Europaparlamentet anser att på de flesta områden kan frågan om en tydlig ansvarskedja som varken har för många nivåer eller är för byråkratisk fortfarande vara orsaken till den bristande "hemmahörigheten" för vissa frågor inom kommissionen och skulle vilja se tydliga riktlinjer i detta hänseende som berör genomförandet av program/budget och hur frågan om ABM och ABB inverkar på denna fråga.
10. Europaparlamentet välkomnar i detta avseende fortsatt arbete för att klargöra enskilda aktörers ansvar och öka ansvarskänslan inom organisationen och anser i detta avseende även att effektiv användning och integration av ABM/ABB som ett "verktyg för framgång" kan få avgörande betydelse snarare än att vara en administrativ börda. Kommissionen uppmanas därför att fortsätta driva denna process och lägga fram relevanta förslag för att främja den.

Feedback

11. Europaparlamentet anser att den praktiska presentationen och sammanställningen av resultat och tilldelade resurser i årliga aktivitetsrapporter (AAR) alltså är eftersatt jämfört med den tid som ägnas åt administrativa uppgifter för att presentera mål och begärda resurser på de förberedande stadierna, t.ex. APS, årliga förvaltningsplaner och verksamhetsförklaringar, och anser att det i detta avseende krävs ytterligare utveckling där kommissionens samlade avdelningar tar ansvar för denna process på ett positivt sätt.
12. Europaparlamentet betonar behovet av att få förbättrade, användarvänliga resultatrapporter för att parlamentet ska kunna genomföra sina uppgifter när det gäller budget, lagstiftning och granskning. Parlamentet anser att en mer kortfattad version av de relevanta årliga aktivitetsrapporterna och deras sammanfattande rapporter med resultat och kostnader bör göras tillgängliga för parlamentet och rådet i det årliga budgetförfarandet.
13. Europaparlamentet anser att det är en allvarlig brist att APS och den parallella budgetinformation som ingår i det preliminära budgetförslaget (PDB) hitintills har medfört att nya prioriteringar har införts utan att några "negativa prioriteringar" har identifierats, och att hela förloppet följaktligen leder till att den ena prioriteringen efter den andra läggs till utan att några politiska beslut fattas rörande frågor som med hänsyn till de begränsade resurserna från skattebetalarna måste tonas ned för att lämna plats för de allra viktigaste prioriteringarna. Parlamentet betonar att detta står i strid med reformens grundläggande principer. Parlamentet konstaterar med oro att de strikta begränsningarna i de fleråriga budgetramarna lämnar mycket litet manöverutrymme.
14. Europaparlamentet noterar förslagen för att förbättra samordningen mellan årliga förvaltningsplaner och de verksamhetsförklaringar som publiceras tillsammans med PDB så att den administrativa bördan i SPP-processen minskas medan kopplingen mellan mål och mätbara prestationer behålls. Den årliga förvaltningsplanen behöver reformeras och uppmanar kommissionen att agera skyndsamt.
15. Europaparlamentet är således fortfarande inte övertygat om att SPP/ABM-processen i tillräcklig grad tar hänsyn till erfarenheter och tidigare resultat och hur dessa ska

tillvaratas i systemet under kommande år. Parlamentet påpekar att detta även hänger samman med hur den långa rad av studier och utvärderingar som genomförts av kommissionen tas med i beräkningen och i vederbörlig mån inverkar på resursfördelningsprocessen. Därför föreslår parlamentet att man i reglerna för utvärderingarna tydligare ska begära en koppling till programmets översyn och budgetförslaget. Dessutom bör de årliga aktivitetsrapporterna innehålla ett kapitel om vunna erfarenheter.

16. Europaparlamentet anser att SPP/ABM-cykeln också bör innehålla en utvärdering av riskerna i samband med arbetet för att uppnå de politiska målen.
17. Som ett praktiskt förslag för att förbättra EU-programmens resultat anser Europaparlamentet att det är nödvändigt att de aktuella förvaltnings- och budgetperioderna utnyttjas bättre när den nya budgeten förbereds. I tekniska termer innebär detta att för det aktuella förfarandet (budgeten för 2010) måste de årliga aktivitetsrapporterna för 2008 och sammanfattningen av dem, som innehåller uppgifter om huruvida målen uppfylldes, bli tillgängliga i tid och genomgående utnyttjas i större omfattning i de förslag som kommissionen lägger fram under 2009. Parlamentet understryker sitt önskemål om att det borde bli ”systematiska konsekvenser” till följd av hur tidigare prioriteringar och mål utvecklas och kritiserar det faktum att det från ett år till nästa inte tillräckligt lyfts fram vad som har gjorts med avseende på dessa och hur det bör avspeglas under följande år.
18. Europaparlamentet välkomnar vissa förbättringar i de verksamhetsförklaringar som tillhandahålls med PDB för att motivera begärda resurser, men beklagar att denna information ibland fortfarande inte har den kvalitet som krävs för att motivera låt oss säga en budgetökning och måste tyvärr även säga att budgetmyndigheten hittills inte har ansett det vara riktigt lämpligt att belöna ”goda aktörer” eller tvärtom; att inte öka eller till och med minska budgeten för de avdelningar som uppvisar otillräckliga resultat.

Inom kommissionen

19. Europaparlamentet anser att de långsiktiga målen och planerna, t.ex. de fleråriga budgetramarna och de strategiska femårsmålen liksom APS även behöver förklaras bättre och kopplas till enskilda generaldirektorats och tjänsteavdelningars verksamhet som ett viktigt inslag i att motivera deras personal och få dem att känna att de är delaktiga i och bidrar till hela organisationens övergripande mål. Därför uppmanar parlamentet kommissionen att göra en tydligare koppling mellan de positiva och negativa prioriteringarna i sin årliga förvaltningsplan och årliga aktivitetsrapporter för de övergripande fleråriga och strategiska målen.
20. Europaparlamentet anser även att dessa strategiska mål på det hela taget tyvärr inte är underkastade några riktiga försök till utvärdering av framsteg. Parlamentet anser att till exempel en halvtidsöversyn av hur dessa strategiska mål har uppfyllts skulle kunna genomföras och att varje generaldirektorat skulle kunna bidra till den processen genom att ange vilka åtgärder som har vidtagits, vilka resurser som har utnyttjats och hur detta har bidragit till att uppfylla de allmänna målen. För att i praktiken uppnå detta skulle det även krävas att de mål och indikatorer som används för att mäta prestationer så långt som möjligt definieras inom denna strategiska ram.

21. Europaparlamentet betonar att denna integration även är avgörande för en ansvarsfull resursförvaltning på verksamhetsnivåer och till exempel även är en avgörande faktor för att motivera enheter att sträva efter effektiva arbetsmetoder, hitta möjliga besparingar, samarbeta med andra avdelningar etc.
22. Europaparlamentet anser att ABB/ABM måste utvecklas på ett sådant sätt att större transparens uppnås och förklaringar av ansvarsfördelningen mellan centrala och decentraliserade funktioner inom kommissionen görs tillgängliga. Viktigt är att ge tydlig orientering om antal och kostnader när det gäller personal/resurser som avsätts för administrativt stöd och samordnande funktioner inklusive stöd för själva ABB/ABM-cykeln och att på detta sätt bidra till att hitta rätt balans mellan en centraliserad och decentraliserad strategi.

Avslutande kommentarer

23. Europaparlamentet begär att kommissionen integrerar och effektiviserar SPP-ABM-cykeln ytterligare så att de faktiska resultaten av hur politiken och verksamheten har genomförts kan beaktas på lämpligt sätt vid tilldelningen av personalresurser och ekonomiska resurser och betonar att detta även bör leda till upptäckt av eventuella ”negativa prioriteringar”.
24. Europaparlamentet anser att man i ökad utsträckning bör överväga att göra den årliga politiska strategin till ett förfarande där resultaten för föregående år systematiskt beaktas och man därigenom bidrar till att minska kommissionens administrativa börda.
25. Europaparlamentet betonar att presentationen bör förenklas och förbättras även när det gäller innehållet i nyckeldokumentet för SPP-ABM, t.ex. kommissionens årliga aktivitets- och verksamhetsrapporter, så att de bättre svarar mot budgetmyndighetens och ansvarsfrihetsmyndighetens behov.
26. Europaparlamentet hävdar att denna åtgärd inte skulle leda till en ökad administrativ arbetsbörda och uppmanar därför kommissionen att göra en detaljerad analys av de administrativa kostnaderna för SPP/ABM-cykeln för att identifiera möjliga administrativa förenklingar och att ingående övervaka lämpligheten vid tilldelningen av personalresurser, särskilt till programplanering och budgetaktiviteter.
27. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att rapportera om resultaten av sådana analyser till parlamentet i nästa undersökningsrapport liksom om de åtgärder som genomförts och framsteg som gjorts när det gäller de krav som framställts i föreliggande resolution före parlamentets första behandling av budgeten för 2010.
28. Europaparlamentet anser att man borde ägna mer uppmärksamhet åt att etablera kvalitetskriterier som skulle gälla för resultatrapporteringen.
29. Europaparlamentet uppmanar dessutom kommissionen att hålla parlamentet underrättat om de åtgärder som vidtas för att bedöma och förbättra organisatorisk effektivitet och ändamålsenlighet särskilt med avseende på fördelningen av administrativa stöd- och samordningsfunktioner mellan centrala nivåer och operativa nivåer inom kommissionen.
30. Europaparlamentet betonar att det bör finnas ett tydligare samband mellan AAR, APS

och kommissionens preliminära budgetförslag och att närmandet mellan programplanering och budgetaktiviteter bör främjas i ett flerårigt perspektiv genom en bättre koppling mellan de fleråriga budgetramarna , kommissionens strategiska plan och APS.

31. Europaparlamentet anser att dessa förbättringar skulle göra ABB-ABM till ett effektivt instrument för en resultatriktad budget och främja ansvar och ansvarsskyldighet inom kommissionen.
32. Europaparlamentet menar att det bör se över hur man använder resultatrapporteringen från SPP/ABM dokumenten för att förstärka dialogen med kommissionen.

o

o o

33. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.