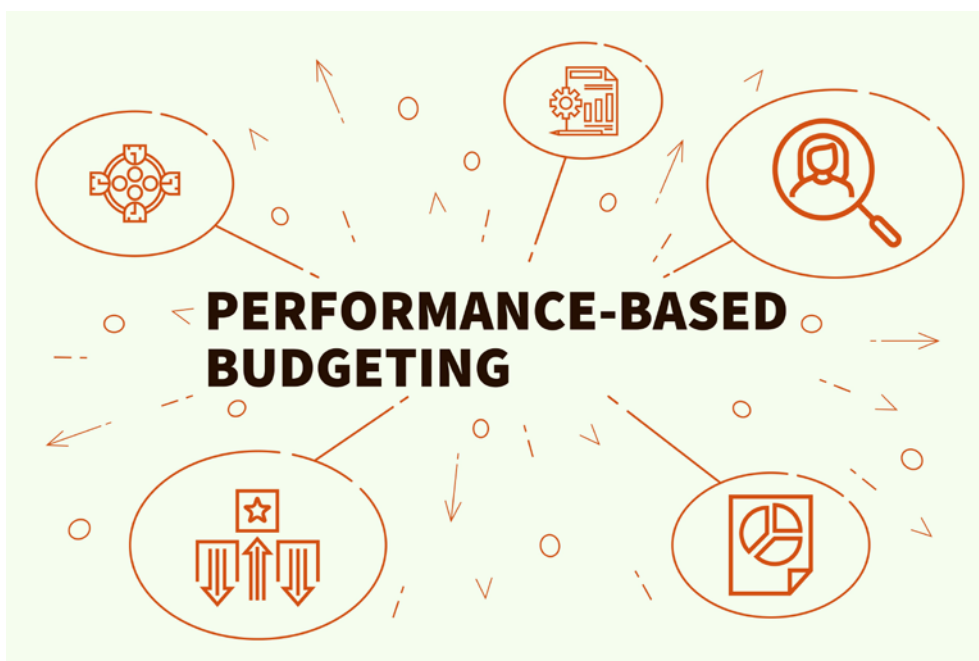


# Aligning the budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States

Budgetary Affairs



Policy Department D for Budgetary Affairs  
Directorate General for Internal Policies of the Union  
PE 621.802 - March 2019



DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES  
POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS

# Aligning the budget with the Performance-Based Budgeting: lessons from Member States

## STUDY

### Abstract

Existing studies of EU Performance Budgeting (mainly by the OECD) and audits by the ECA have recognised the strengths of EU Performance Budgeting (PB) but also identified a range of improvement opportunities. Building on these, and on discussions with EU institutional actors involved in EU budgetary processes, this study explores the PB practices in a selection of five EU Member states (Austria, Estonia, France, Ireland and Sweden) and makes recommendations on possible enhancements to EU PB practices taking into account the expected impact and complexity of implementing relevant Member State - inspired practices at EU level.

This document was requested by the European Parliament's Committee on Budgetary Control. It designated Mr Bart Staes to follow the study.

### **AUTHOR(S)**

Deloitte Consulting & Advisory CVBA  
Gateway building, Luchthaven Nationaal 1 J,  
1930 Zaventem Belgium

The manuscript was prepared by Thierry VAN SCHOUBROECK, Jean-Jacques LENNON, Mathieu SAUNIER and Eleonora KIST.

### **RESPONSIBLE ADMINISTRATOR**

Mr Kaare BARSLEV (Seconded National Expert)  
Policy Department on Budgetary Affairs  
European Parliament  
B-1047 Brussels  
E-mail: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

### **LINGUISTIC VERSIONS**

Original: EN  
Translation of Executive Summary: DE, FR, NL, ES, IT, PL

### **ABOUT THE EDITOR**

Policy Departments provide in-house and external expertise to support European Parliament's committees and other parliamentary bodies in shaping legislation and exercising democratic scrutiny over EU policies.

To contact the Policy Department or to subscribe to its newsletter please write to:

Mr Niels FISCHER

E-mail: [poldep-budg@europarl.europa.eu](mailto:poldep-budg@europarl.europa.eu)

Manuscript completed in March 2019.

Brussels, © European Union, 2019.

This document is available on the Internet at:

<http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses>

### **DISCLAIMER**

The opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

Reproduction and translation for non-commercial purposes are authorised, provided the source is acknowledged and the publisher is given prior notice and sent a copy.

## CONTENTS

<b>CONTENTS</b> .....	<b>3</b>
<b>LIST OF TABLES</b> .....	<b>4</b>
<b>LIST OF FIGURES</b> .....	<b>4</b>
<b>LIST OF ABBREVIATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>6</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	<b>16</b>
<b>DOCUMENT DE SYNTHÈSE</b> .....	<b>29</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>43</b>
<b>SÍNTESIS</b> .....	<b>56</b>
<b>SINTESI</b> .....	<b>69</b>
<b>STRESZCZENIE</b> .....	<b>82</b>
<b>1 INTRODUCTION</b> .....	<b>94</b>
1.1 Performance-based budgeting .....	94
1.2 Study objective .....	95
1.3 Study methodology .....	96
1.4 Structure of this Report .....	98
<b>2 RELEVANT MEMBER STATES PRACTICES IN PERFORMANCE-BASED BUDGETING ...</b>	<b>99</b>
2.1 Austria .....	100
2.2 France .....	101
2.3 Ireland .....	102
2.4 Sweden .....	103
2.5 Estonia .....	104
<b>3 STATE OF PLAY AND IMPROVEMENT OPPORTUNITIES IN EU LEVEL PERFORMANCE-BASED BUDGETING</b> .....	<b>106</b>
3.1 Vision/strategy .....	107
3.2 Regulatory Framework .....	111
3.3 Governance .....	114
3.4 Organisation/Processes .....	116
3.5 Programmes/policies .....	119
3.6 Data, reporting, information systems .....	120
3.7 People and communication .....	122
<b>4 RECOMMENDATIONS FOR ENHANCED PERFORMANCE-BASED BUDGETING AT EU LEVEL</b> .....	<b>125</b>
<b>References</b> .....	<b>130</b>
<b>Annex 1 - Analytical framework</b> .....	<b>135</b>
<b>Annex 2 – Main OECD and ECA recommendations</b> .....	<b>138</b>

**LIST OF TABLES**

**TABLE 1:**  
Elements of the EU PB Regulatory Framework..... 111

**LIST OF FIGURES**

**FIGURE 1:**  
Seven dimensions of the study's analytical framework..... 97

**FIGURE 2:**  
Relevant PB practices in selected EU MS ..... 105

## LIST OF ABBREVIATIONS

<b>AAR</b>	Annual Activity Report
<b>AMPR</b>	Annual Management and Performance Report
<b>BFOR</b>	Budget Focused on Results
<b>CMB</b>	Corporate Management Board
<b>EC</b>	European Commission
<b>ECA</b>	European Court of Auditors
<b>EP</b>	European Parliament
<b>EU</b>	European Union
<b>FR</b>	Financial Regulation
<b>GNI</b>	Gross National Income
<b>IA</b>	Impact Assessment
<b>IIA</b>	Inter-institutional Agreement
<b>IMF</b>	International Monetary Fund
<b>IIWG</b>	Inter-institutional Working Group
<b>MFF</b>	Multiannual Financial Framework
<b>MS</b>	Member State
<b>MTEF</b>	Medium Term Expenditure Framework
<b>OECD</b>	Organisation for Economic Co-operation and Development
<b>PB</b>	Performance Budgeting
<b>PI</b>	Performance Information
<b>TEU</b>	Treaty on the European Union
<b>TFEU</b>	Treaty on the Functioning of the European Union

## EXECUTIVE SUMMARY

### INTRODUCTION

Underpinning the EU institutional system, the EU Budget is regulated by the EU treaties, EU legislation (Own Resources Decisions, Multiannual Financial Frameworks, and EU Financial Regulation) and Inter-institutional Agreements<sup>1</sup>. It is notably managed according to the **principles** of: 1) **conferral and subsidiarity**, whereby the EU should only act within the limits of the competences conferred on it by the treaties and where an objective cannot be sufficiently achieved by its MS acting alone (nevertheless, about 80% of the EU budget is managed through so-called shared management, in which EU MS implement the EU budget under the EU's supervision); and 2) **sound financial management**, whereby it should be managed with efficiency, effectiveness and economy in mind.

PB is defined by the OECD as *"the systematic use of information about the outputs, results and/or impacts of public policies in order to inform, influence and/or determine the level of public funds allocated towards those policies in the budgetary context"*<sup>2</sup>. In line with common budgeting practices throughout the OECD, **the EU has applied Performance Based Budgeting (PB) for several decades, and with renewed focus since 2015**, with the stated ambition of ensuring optimal results and value from EU spending in line with the above principle of sound financial management. Given the large portion of the EU Budget implemented by EU MS<sup>3</sup>, **the EU equally relies on the EU MS for an important part of the implementation of its PB**.

Negotiations to adopt the next MFF 2021-2027 have started with the Commission publishing its proposals for these in May 2018 including Performance Information (PI) from its Spending Review, the mid-term review of the current MFF, and other available PI<sup>4</sup>. The negotiations take place in a **context of continued pressure on the EU budget** (due mainly to pressure on EU MS' budgets), compounded by the expected impact of the BREXIT on the overall level of the EU budget. This important milestone in the EU's multiannual budgetary processes is a window of opportunity to use the available PI, as well as to take stock and assess possibilities to further improve the performance of the EU budgetary system, and therefore to look at enhancements to EU PB practices in particular.

**Existing studies** of EU PB (mainly by the OECD<sup>5</sup>) and audits by the ECA<sup>6</sup>, have **recognised the strengths of EU PB** but also **identified a range of improvement opportunities**. Building on these, and on discussions with EU institutional actors involved in EU budgetary processes, this study explores the PB practices in a selection of five EU Member states (Austria, Estonia, France, Ireland and Sweden)<sup>7</sup> and makes **recommendations on possible enhancements to EU PB** practices taking into account the expected impact and complexity of implementing relevant MS-inspired practices at EU level.

<sup>1</sup> As indicated on the DG BUDG website ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/legal\\_bases/legal\\_en.cfm#aii](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#aii))

<sup>2</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>3</sup> More than 80% of the EU budget is managed under shared management, and some further parts are managed under indirect management.

<sup>4</sup> COM(2018)321 final; Communication From The Commission: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends; The Multiannual Financial Framework for 2021-2027

<sup>5</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>6</sup> In particular the 2016 and 2017 ECA annual reports

<sup>7</sup> Next to these, reference is also made to Finland, the Netherlands and the United Kingdom which are considered by many stakeholders to be leading countries in terms of implementing PB.



## STATE OF PLAY OF PERFORMANCE-BASED BUDGETING AT EU LEVEL AND IMPROVEMENT OPPORTUNITIES

EU PB can broadly be considered as moving from “**presentational**” to “**performance-informed**” (the OECD actually considers that EU budgeting presents features of all four of its categories<sup>8</sup> of PB)<sup>9</sup> whereby information about the outputs, results and/or impacts of EU policies is used, alongside other factors, to inform the amount of public funds allocated towards EU policies in the budgetary context. EU PB practices concern all stages of the EU budgetary **processes** which consist of: 1) procedures to adopt, manage and evaluate the **MFF on a multiannual basis** (currently seven years). These procedures set maximum annual EU spending in different policy areas and shape the funding of activities in line with the EU’s political priorities for the MFF’s duration; and 2) procedures to adopt, manage, audit and evaluate the **EU budget on an annual basis**, within the limits of the MFF. They consist of the detailed implementation of the EU budget, as well as being the source of financial (and political) accountability for EU spending.

The OECD also recognises that “*The European Union has a unique system of institutions and relationships between different levels of government resulting in a close attention to the performance aspects of budgeting. The EU system of budgeting for performance and results is advanced and highly specified, scoring higher than any OECD country in the standard index of performance budgeting frameworks*”. It is therefore clear that the **efforts made to put in place PB at EU level have resulted in an extensive PB system which ranks amongst the most advanced in public sector worldwide**, all the more so since the inception of the Budget Focused on Results initiative (BFOR) in 2015, aimed at improving the effectiveness of the EU budget in contributing to the achievement of EU objectives for growth.

Nevertheless, the EU PB system still shows a range of **opportunities for improvement** as identified by the OECD and ECA<sup>10</sup>, as well as from discussions with EU institutional actors involved in budgetary processes. These are the starting point on which this study builds.

As noted by the OECD, all public actors implementing PB face similar challenges. However, the most prominent PB-related challenges faced by the EU are slightly different to those faced by OECD states on average, reflecting the EU’s extensive performance system. They include: an *unclear role for performance information*; a *lack of capacity/training*; *Information overload*; *Procedures too bureaucratic*; and *Lack of accurate/timely data*. The main recommendations for the improvement of EU PB from the OECD and ECA aim precisely to tackle these challenges.

- Firstly, concerning the *unclear role for performance information*, recommendations are made with the aim of PI being used more (explicitly), and having more (demonstrated) consequences. Their aim is for the EU’s extensive performance framework (more so than the OECD average) to correspondingly influence the use<sup>11</sup> and consequences<sup>12</sup> of PI at EU level (more than the OECD average). This would also demonstrate the EU framework’s proportionality. A second

<sup>8</sup> See Chapter 1, Section 1.1 for details concerning these categories.

<sup>9</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>10</sup> See Annex 1 for details

<sup>11</sup> “*The use of performance information*”; OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>12</sup> “*Consequences if the performance is not in line with targets*”; Ibidem

dimension to the recommendations aimed at this challenge is the suggested increase in the flexibility of EU MFFs given their long term.

- As to a *lack of capacity/training*, recommendations are made to further develop the initiatives undertaken in the context of the EC's BFOR initiative which have aimed to provide this within the EC. It is noted that the EP and Council may also usefully follow this course to ensure all involved actors have sufficient capacity.
- Turning to *Information overload*, recommendations mainly suggest simplification and streamlining of the existing framework, e.g. reducing the number of objectives and indicators to make the system more manageable, focussed and efficient. These also tackle the *too bureaucratic procedures* and the *lack of accurate/timely data* to which alignment of the EU's various strategic frameworks from which EU PB objectives are derived should also contribute.

A specificity of the EU budgetary system is that EU MS are part of both the executive (when implementing EU programmes and funding under shared management), and of the legislative authority (through their role in the Council). This leads to a risk of diverging interests, whereby the EU MS call for increased PB at EU level while resisting its application to their use of EU funding allocated to them (80% of the EU budget), particularly where the MS PB systems are less developed than that of the EU, as is currently the case for all MS judging by the OECD's Performance Budgeting Index 2016. To mitigate this risk, we suggest that explicitly confirming a shared inter-institutional ambition level for EU PB between the Council, EP and EC is important.

## RELEVANT MEMBER STATE PRACTICES IN PERFORMANCE-BASED BUDGETING FOR THE EU

Different definitions and models of PB exist<sup>13</sup>, and there are few universally accepted PB best practices applicable in all circumstances, nor detailed generally accepted PB standards. As such there is no one-fits-all PB system and set of PB practices are tailored to given environments in which their ambition level should be linked to the underlying vision and strategy for their implementation, as well as the resources dedicated to this. Notwithstanding, PB has by and large gained recognition as a way of optimising the use of public finances and is increasingly applied in public budgeting throughout the EU and globally. PB practices have thus become the norm in OECD countries including most EU Member States (MS)<sup>14</sup>.

The five selected MS for this study (Austria, Estonia, France, Ireland, and Sweden) all implement PB using different approaches. They demonstrate forms of PB which can overall be characterised as ranging from "**presentational**" to "**performance-informed**"<sup>15</sup>, whereby performance information is presented and may be used in the budget decision-making processes but does not directly determine the allocated amounts or have a clear predefined weight in budgetary decisions. The context and challenges for the implementation of PB may be different in each country<sup>16</sup>, but all examples may offer opportunities to benchmark, observe and learn for the EU. The five EU MS were selected taking into account:

<sup>13</sup> See Chapter 1, Section 1.1 for details

<sup>14</sup> 2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights

<sup>15</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>16</sup> Ibidem

- a focus on the aspects of PB linked to opportunities for improvement of the EU PB system as identified by the OECD and ECA. The selected MS demonstrate interesting PB practices in areas relevant to identify enhancements to EU PB (e.g. as identified by the OECD Report on performance based budgeting in the EU<sup>17</sup>);

- a “balanced approach” including EU MS demonstrating different characteristics in terms of size, structure (e.g. federal or not) and economic development.

Besides the five selected EU MS, three other EU MS were consistently referred to as demonstrating leading PB practices, both in consulted literature, and by study interviewees: Finland, the Netherlands and the United Kingdom. Relevant PB practises in these three EU MS were hence also considered where appropriate, though on the sole basis of publicly available documentation.

**Austria** implemented its most recent performance-budgeting-related reforms incrementally, and undertook several pilot projects as well as a screening of international benchmarks. Austria’s system is currently performance-informed, with key features including a considerably simplified budget structure including an introduced Medium Term Expenditure Framework (MTEF), and with: (1) limited number of budget chapters; (2) a reduced number of objectives and indicators per budget chapter (within global budgets and detailed budgets); (3) introducing performance mandates<sup>18</sup>; (4) mandating clear and systematic links to be made between (mandatory) ex ante and ex post impact assessments and the PB system. Austria also put in place a new specific budget office at federal level, and a reinforcement of the role of the Parliament, with three new bodies created at parliament-level.

**France** introduced PB to its full budget in a big-bang approach in 2001, radically changing budgetary and accounting rules, and dedicating significant resources to this between 2001 and 2006. Each Department at ministerial level has a team that follows PB and in the National Assembly an “evaluation committee of public policies” was also created to evaluate the performance of public policies based on statistics and other analyses. The reform brought about major changes including 1) a single framework that aimed at having a yearly full review and renewal of the budget; 2) a simplified budget nomenclature aimed at helping to better identify how the budget is spent in different areas; 3) a reduced number of indicators and objectives; 4) consolidated allocations to allow more flexible management. A performance oriented culture has permeated the civil service and France regularly reports on performance information. In an agreement between the executive and legislative branches, performance data is used both for communicating to the Parliament and for management control of programme administration. A central IT system was furthermore put in place, used by all ministries.

**Ireland** applied PB to its full budget in two phases in the context of its debt crisis: 2011-2013 and 2014-2016. The most prominent change brought by the reform was the introduction of a Medium Term Expenditure Framework (MTEF), which brought multi-annual planning, ceilings and fiscal discipline. The reform also introduced comprehensive reviews of expenditure via spending reviews (on a 3-year

<sup>17</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>18</sup> For each budget chapter, the performance dimension of organisational management is managed through “performance mandates”, intended to link the budgetary performance objectives with the tasks of specific management units (using the system of “management by objectives”). These performance mandates are for internal use and are not publicly available; however, the information they contain provides the basis for the objectives and activities that are presented in the *Teilhefte* (OECD 2018).

rolling cycle) to allow the identification of inefficient policies and areas for savings, as well as spending allocations for each Ministry/Agency. Ireland set up two new bodies to strengthen the shift to PB:

1) The Parliamentary Budget Office (PBO) which supports and informs the Irish Parliament on PB matters, and produces reports for the government. 2) The Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES), a team of economists that helps with better policy formulation and implementation in the civil service through economic analysis and evaluation. Ireland mandated performance reporting throughout all areas of public expenditure and streamlined performance indicators to ensure effective use of performance information. It publishes a Public Services Performance Report yearly, which presents pertinent performance information in a concise manner.

**Sweden** introduced PB three decades ago and further increased parliamentary engagement in performance oversight by creating an informal working group of civil servants from both the Ministry of Finance and the Parliament's Finance Committee in 2000, whose role was to select performance information most useful to parliament during its budgetary debates. Sweden's implementation of PB is an advanced "performance-informed" one in which tables and reporting indicators aim to include a ten-year perspective whenever possible to allow time for data collection and comparison over a long(er) period of time. Sweden has an engrained culture of PB as it has been working with performance indicators and measuring the performance of its budget for the last 30 years.

**Estonia** is currently in a transition period towards PB (2015-2020). Estonia introduced its PB reform incrementally, using a three-phased approach, allowing flexibility and leeway for adaptation time among ministries. As it stands today, the Estonian budgeting system is moving from presentational PB towards performance-informed budgeting. The reform introduced a Strategic Planning Regulation and a performance-oriented management system. Moreover, ministries were encouraged to reduce the number of programmes' objectives, and clearly link these objectives to performance indicators. An effort was also made to align performance targets in longer-term strategic documents with those in the operational plans. The budget was divided into government areas, performance areas and programmes, with ceilings and outcomes of government performance set at programme level. Estonia's move towards PB is seen as a key element to increase efficiency and transparency, as well as improve budgetary decision-making. According to a survey carried out amongst senior Estonian central government officials, more than 70% of the respondents said they report on and use performance information.

## **RECOMMENDATIONS FOR ENHANCEMENTS OF EU LEVEL PERFORMANCE-BASED BUDGETING BASED ON RELEVANT MS PRACTICES**

This study builds on existing studies of EU PB (mainly by the OECD) and on audits by the ECA, as well as discussions with EU institutional actors involved in budgetary processes. It makes recommendations on possible enhancements to EU PB practices spanning all EU budgetary processes (from development of the multiannual financial framework to monitoring and ex-post evaluation of the annual budget and multiannual financial framework) taking into account the expected impact and complexity of implementing MS-inspired practices at EU level given the specificities of EU PB.

PB being a vast topic with many facets<sup>19</sup> and a large corpus of academic and broader literature, and given the wide scope of policy areas covered by the EU budget, the study focuses on generally applicable (horizontal) potential enhancements to EU PB (i.e. applying to all EU policy areas across the full EU Budget) rather than specific examples relevant to particular policy areas.

The recommendations cover a broad range of the improvement opportunities identified for EU PB. They are categorised into key recommendations and other recommendations reflecting their varying expected impact and complexity, which may be a way for EU stakeholders to approach their possible implementation taking into account the defined ambition level and the resources that can be dedicated to this. Another important consideration for the stakeholders is the timing for possible enhancements to be implemented, bearing in mind that as *“the EU budget is primarily an investment budget with annual ceilings laid down in the 7-year Multiannual Financial Framework (MFF), opportunities are limited for performance signals (positive and negative) to influence the debate on the annual budget”*<sup>20</sup>. Such opportunities are to a larger extent provided by the multiannual EU budgetary processes, and the ongoing inter-institutional MFF negotiations therefore offer a window of opportunity for quick action, failing which certain enhancements would likely be pushed back by 7 years given the proposed duration of the next MFF.

#### **Key recommendations:**

As the next MFF will possibly be agreed by a future incoming legislature given upcoming EP elections, then implemented by a future incoming Commission given the end of the current Commission’s mandate in 2019, explicitly confirming a shared inter-institutional ambition level for EU PB between the EP, Council and EC as an outcome of the MFF negotiations may in itself be considered a key recommendation. This study has identified seemingly different positions with regards to EU PB from interviews with the involved EU institutional actors. An explicitly shared common ambition level would hence allow for a consistency check with the implemented strategy for EU PB as well as the resources allocated to it by all EU institutions. It would also provide a sound basis for confirming the relevance of any actions to implement enhancements, particularly for the multiannual aspects of EU budgeting.

The following MS-inspired key recommendations would help to implement a clarified common ambition level for EU PB within an enhanced EU PB framework:

**(1) The EU could ensure more consistency and harmonisation of its strategic frameworks with its PB framework by:**

- a. ensuring increased alignment and re-use of objectives and indicators across different strategic frameworks (e.g. the incoming EC should take over as much as possible of the technical framework);
- b. chronologically aligning the political and operational calendars to the extent possible (e.g. the EC strategy and MFF periods, etc.);
- c. further aligning EU PB with the Better regulation initiative e.g. by more clearly specifying how (programme and policy) evaluations are integrated into budgetary (spending) reviews and how monitoring can link to or complement evaluations. This would be particularly useful to enhance the measurement of the EU added value of programmes and policies

---

<sup>19</sup> Chapter 3 presents findings across seven dimensions of PB, being 1) Vision/strategy; 2) EU Regulatory Framework; 3) Governance; 4) Organisation/Processes; 5) Policies/Programmes; 6) Data, reporting, information systems; and 7) People and Communication.

<sup>20</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

implemented under the EU budget for such information to be integrated into budgetary decision making processes, e.g. as part of mid-term/spending reviews of an MFF.

Both Austria and Ireland have managed to implement MTEFs while ensuring a good degree of consistency and harmonisation in their strategic frameworks in terms of PB. Similarly implemented at EU level, this should contribute to streamline the PI/PB and thus foster increased use and consequences of PI/PB as PI would be more readable. Linked to this, more information should again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council should report on the quality and use of PI in budgetary decision-making).

- (2) **The EU PB framework could be enhanced and made simpler to understand through the definition of objectives and indicators at the level of EU budget headings/chapters for both the MFF and Annual Budget** (along the lines of the OECD recommended new *ex-ante* “*statement of goals for the EU Budget*”). Limited headline targets could be defined in each area, similarly to what is done in Austria (including cross-cutting issues being clearly reported on) or France. This should facilitate the use of PI in budgetary processes and help to refine the notion of EU added value for programmes within each heading/chapter. For consistency, the Annual Management and Performance Report (AMPR) could then evolve to mirror this structure. The EP and Council should then clearly endorse such a simplified performance framework.
- (3) Building on EC proposals, **the EU could continue to make MFFs more flexible to respond to performance issues** by:
  - a. Adopting new flexibility mechanisms (e.g. the performance reserve) and making these the norm for all EU programmes;
  - b. Introducing mandatory spending reviews as part of the MFF mid-term reviews, and demonstrating how funds are reallocated linking to performance;
  - c. Empowering the EC to adapt monitoring and indicator arrangements where relevant through delegated acts;

Such measures would allow for PI to further influence budgetary processes, especially the (re)allocation of funds within MFFs (mainly at their mid-term) and Annual EU Budgets, thereby demonstrating increased use of PI/PB (if clearly reported on), as is e.g. the case in Austria and Ireland.

- (4) **The EP and Council could together contribute more to collaborative EU PB processes with the EC to ensure stated PB ambitions are consistently implemented in the MFF and annual budget processes.** Linked to this, the EC, EP and Council should all report on the quality and use of PI in decision-making to demonstrate that they have fully integrated the EU PB framework. This would contribute to increased use and consequences of PI/PB. In order to do this, the central services’ role in PB should be enhanced within the EP and Council in line with efforts in the EC, which should also continue. The EP could for instance adopt a more structured and joined-up approach as called for by the OECD by engaging different sectoral committees further in PB, possibly supported by the Budget and Budgetary Control committees, and if relevant, a specific EP budget office for technical support. The EP/Council should also further engage with the EC to share and approve technical aspects of EU PB (e.g. by upgrading the PB technical workshops held to a full Inter-institutional Working Group (IIWG) with balanced representation from the EU institutions as a true forum for technical cooperation as done in Sweden.

- (5) **The EU institutions could propose to further integrate performance reporting between the EU and Member State levels**, through further sharing of good practices and voluntary coordination between EU and counterpart national institutions (EC and finance ministries, EP and national parliaments, ECA and national courts of audit), and promoting synergies in PB systems in areas where this is most feasible (e.g. calling for PB measures at national level as part of ex-ante conditionalities in Cohesion policy as recommended by the OECD, or using the EU semester exercise for discussions in this field). This should contribute to better quality and timeliness of PI provided by MS for EU funding under shared management, and such PI could hence be further integrated into budgetary decision making by the EP and Council. Linked to this, more information should again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council should report on the quality and use of PI in budgetary decision-making).
- (6) **The EU could reduce information overload (particularly caused by the number of objectives and indicators) by ensuring that the proposed reduction in the number of programmes under the next MFF is accompanied by a corresponding reduction in numbers of objectives and indicators. Coherent and consistent distribution of objectives and indicators across programmes and DGs would also allow an overall more balanced implementation of the EU performance framework.** This could be inspired from similar efforts made in Austria, France and the Netherlands, which all significantly reduced the number of objectives and indicators across programmes to ease linkages and reporting practices. It either requires that the EP and Council welcome EC proposals to reduce the number of KPIs or their complexity, or propose relevant alternatives. It should also be based on further sharing best practices through the EU institutions (especially from the EC to the EP and Council), and within the EC (across DGs), as well as strong central monitoring by the EU institutions' central services. This should contribute to increased use and consequences of PI/PB as PI would be more easily comprehensible and thereby more easily integrated into budgetary decision making by the EP and Council. PI should also be presented as simply as possible (e.g. providing time series along with composite indicators for clarity of understanding of both long-term and annual performance, and using proportionally more visual representations compared to narrative text in reports) for this. The EP and Council could then report on their use of streamlined PI in budgetary decision making to demonstrate the impact of implementing this recommendation (which has been initiated by the EC for the next MFF taking into account the ECA's recommendations in this direction).
- (7) **The EU could better take into account the availability and quality of PI when defining indicators** (e.g. continuing efforts to define performance indicators ex-ante that can be reported on the longer term, adapting the balance of input, output, result and impact indicators over the duration of MFFs, etc.) **and provide a more balanced and credible view of positive and negative outcomes, including also the challenges faced as well as success stories** (fully applying the "SMART" and "RACER" criteria in the FR<sup>21</sup>). Efforts could be inspired by practices in Austria and Sweden, which have tried to involve more the Parliament in PB decision-making process: the first country by creating a PBO and the second one setting up an informal working group made up of civil servants from the Ministry of Finance and the Parliament's Finance Committee. This should contribute to increased use and consequences of PI/PB as PI would be considered more reliable,

---

<sup>21</sup> Article 33 of the FR refers to **SMART** criteria: "Specific, measurable, attainable, relevant and time-bound objectives as referred to in paragraphs 1 and 2..." and to **RACER** criteria: "...relevant, accepted, credible, easy and robust indicators shall be defined where relevant."

and should hence be further integrated into budgetary decision making by the EP and Council. Efforts could be inspired by practices in Austria and Sweden in this area. Linked to this, more information should again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council should report on the quality and use of PI in budgetary decision-making). Guidance documentation should also continually be adapted to ensure it is aligned with any updates to the EU performance framework and best practices are shared.

(8) **The EU could make the performance aspect of the budget discharge more exhaustive** through:

- a. Suggesting the ECA audits all sectors (policy areas) in terms of performance before the MFF mid-term review;
- b. Developing specifications of the basic quality criteria for PI and measurement of impacts to be measured by the ECA. Austria, for instance, mandates clear and systematic links to be made between (mandatory) ex-ante and ex-post Impact Assessments and the PB system, which have to be audited.

This should contribute to increased use and consequences of PI/PB through objective review of the quality of PI across the full EU budget.

Besides the key recommendations, **other recommendations** with less expected impact but nonetheless facilitating the implementation of EU PB are:

- (1) **If key recommendation (2) is implemented, the EC could propose baselines and targets for indicators linked to the MFF/EU budget heading/chapter objectives along with its MFF budget envelope proposals, then to be detailed for all programmes during MFF negotiations, to ensure consistency during the negotiation process.** For example, when Austria limited the number of its budget chapters, it also reduced the related number of key outcome/impact objectives and performance indicators to a maximum of five, one of which must be related to improving gender equality. Beyond the Impact Assessments currently done at programme level, Impact Assessments could be done at heading/chapter level as part of the MFF proposal process to detail options in terms of achieving the objectives of the headings/chapters at a more aggregated and readable level. This should contribute to increased use and consequences of PI/PB as PI would be more readable, and should hence be further integrated into budgetary decision making by the EP and Council. Linked to this, more information could again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council could report on the quality and use of PI in budgetary decision-making at heading/chapter level as well as at programme level).
- (2) **The EC could enhance the transparency of the EU PB strategy by publishing a documented strategy and roadmap for continuous improvement of the EU PB framework,** including formalised periodical evaluations of the system's functioning (based inter alia on the ECA and OECD recommendations). Austria serves as an example for this, with its clearly documented approach to the continuous improvement of PB including periodical external evaluations. This should contribute to increased transparency of the EU PB strategy.
- (3) **A cost-benefit analysis of integrating the key budget-related EU PI** (not including operational performance management information) **into a single information system** to improve its accessibility and presentation, harmonise its structure, provide easier time-series etc., through consistent meta and master data could usefully be conducted. Austria, Ireland and the United



Kingdom all offer examples of interesting practices in this area. If considered cost-effective and implemented at EU level, such a system should foster increased use of PI in budgetary decision making processes, as well as systematic recording of this use of information for further transparency and accountability.

- (4) **Continued efforts on training and guidance documentation, as well as networks of PB stakeholders** on the use of PI in PB would help to foster a performance-driven culture in line with the ECs plan, and share EU PB best practices on an ongoing basis throughout the EC, EP and Council. Practices in Austria, Estonia (guidance and training strategies) and France (guidance within the centralised IT system) in this regard could serve as examples. This should drive increased use and consequences of PI/PB.

In conclusion, the EU already has an extensive PB system in place. Implementing the MS-inspired recommendations in this report would help to apply a clarified common ambition level for EU PB within an enhanced EU PB framework. The key recommendations focus most on the study's vision (EU PB framework) and governance (full collaboration of involved EU institutional actors) analytical dimensions<sup>22</sup>, and would help to increase the *use* and *consequences* of EU-level PB<sup>23</sup>. Should the ambition level for EU PB not be confirmed, or be reduced, it would be recommended to significantly streamline and simplify EU PB to ensure proportionality of the currently extensive EU PB framework with ambitions.

---

<sup>22</sup> See Figure 1 and Annex 1 for details

<sup>23</sup> "The use of performance information"; and "Consequences if the performance is not in line with targets"; OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

## ZUSAMMENFASSUNG

### EINLEITUNG

Als Stütze der institutionellen Ordnung der Union unterliegt der EU-Haushalt den EU-Verträgen, dem Unionsrecht (Eigenmittelbeschlüssen, mehrjährigen Finanzrahmen und der Haushaltsordnung der EU) und der Interinstitutionellen Vereinbarung<sup>24</sup>. Die Verwaltung des Unionshaushalts erfolgt im Einklang mit den **Grundsätzen 1) der begrenzten Einzelermächtigung und der Subsidiarität**, nach denen die EU ausschließlich innerhalb der Beschränkungen der ihr in den Verträgen übertragenen Befugnisse und nur dann zu handeln berechtigt ist, wenn das angestrebte Ziel nicht von den Mitgliedstaaten allein erreicht werden kann (gleichwohl befinden sich rund 80 % aller Mittel des Unionshaushalts in geteilter Mittelverwaltung, d. h. die Mitgliedstaaten setzen Haushaltsmittel unter Aufsicht der EU ein), sowie 2) der **wirtschaftlichen Haushaltsführung**, nach dem Fragen der Wirtschaftlichkeit, der Kostenwirksamkeit und der Sparsamkeit bei der Verwendung von Mitteln zu berücksichtigen sind.

Die OECD definiert die leistungsbezogene Haushaltsplanung als *„die systematische Verwendung von Informationen über Leistungen, Ergebnisse bzw. Auswirkungen staatlicher Maßnahmen, um die Höhe der Mittel, die diesen Maßnahmen im Rahmen der Haushaltsplanung zugewiesen werden, zu begründen, zu beeinflussen bzw. festzusetzen“*<sup>25</sup>. Im Einklang mit den gemeinschaftlichen Verfahren der OECD-Staaten für die Haushaltsplanung wird **die leistungsbezogene Haushaltsplanung seit mehreren Jahrzehnten von der EU angewendet, während der neue Schwerpunkt seit 2015** darauf liegt, im Einklang mit dem zuvor genannten Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung optimale Ergebnisse und Nutzen im Rahmen der Ausgaben der EU zu erzielen. Aufgrund des umfangreichen Anteils des Haushalts, der von den Mitgliedstaaten eingesetzt wird<sup>26</sup>, **beruht die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU zu großen Teilen auch auf der Beteiligung der Mitgliedstaaten.**

Die Verhandlungen über die Annahme des nächsten MFR 2021–2027 wurden mit Veröffentlichung der diesbezüglichen Vorschläge der Kommission im Mai 2018 eingeleitet<sup>27</sup>, die Leistungsinformationen aus ihrer Überprüfung der Ausgaben, die Halbzeitüberprüfung des gegenwärtigen MFR und weitere verfügbare Leistungsinformationen beinhalteten. Diese Verhandlungen finden in **Zeiten des erhöhten Drucks auf den Unionshaushalt** (vorrangig aufgrund des Drucks auf die Haushalte der Mitgliedstaaten) statt, der durch die voraussichtlichen Auswirkungen des Brexits auf die Gesamthöhe des Haushalts zusätzlich verstärkt wird. Dieser wichtige Meilenstein in den mehrjährigen Haushaltsverfahren der EU bietet eine Gelegenheit, die verfügbaren Leistungsinformationen zu nutzen und Möglichkeiten zusammenzutragen und zu bewerten, um die Leistung des Haushaltssystems der EU zu erhöhen und insbesondere die leistungsbezogene Haushaltsplanung zu verbessern.

---

<sup>24</sup> Wie auf der Website der Generaldirektion Haushalt angegeben ([https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/budget-law\\_de](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/budget-law_de)).

<sup>25</sup> OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

<sup>26</sup> Mehr als 80 % der Mittel des EU-Haushalts befinden sich in geteilter Mittelverwaltung, während weitere Anteile der Unionsmittel indirekt verwaltet werden.

<sup>27</sup> COM(2018)0321 final, Mitteilung der Kommission: Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt Mehrjähriger Finanzrahmen 2021–2027.

Die **Stärken der leistungsbezogenen Haushaltsplanung** wurden in (hauptsächlich durch die OECD<sup>28</sup>) **durchgeführten Studien** sowie im Rahmen der Rechnungsprüfungen des EuRH<sup>29</sup> **zur Kenntnis genommen**, gleichzeitig wurde jedoch **eine Reihe von Verbesserungsmöglichkeiten herausgearbeitet**. Auf diesen und auf Gesprächen mit den an den Haushaltsverfahren der EU beteiligten institutionellen Handlungsträgern aufbauend werden im Rahmen dieser Studie die Verfahren der leistungsbezogenen Haushaltsplanung in fünf ausgewählten Mitgliedstaaten untersucht (Estland, Frankreich, Irland, Österreich und Schweden)<sup>30</sup> und **Empfehlungen für mögliche Verbesserungen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der EU** unterbreitet, die den voraussichtlichen Auswirkungen und der Komplexität der Umsetzung einschlägiger einzelstaatlicher Verfahren auf Ebene der EU Rechnung tragen.

## **STAND DER LEISTUNGSBEZOGENEN HAUSHALTSPLANUNG AUF EU-EBENE UND VERBESSERUNGSMÖGLICHKEITEN**

Die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU bewegt sich im Allgemeinen zwischen „**darstellend**“ und „**leistungsorientiert**“ (laut OECD weist die Haushaltsplanung der EU tatsächlich Merkmale aller vier Kategorien<sup>31</sup> der leistungsbezogenen Haushaltsplanung auf)<sup>32</sup>, wonach u. a. Informationen über Leistungen, Ergebnisse bzw. Auswirkungen der EU-Politik verwendet werden, um die Höhe der öffentlichen Mittel zu untermauern, die den Maßnahmen der EU im Rahmen des Haushalts zugewiesen werden. Die Verfahren der leistungsbezogenen Haushaltsplanung betreffen sämtliche Stufen der **EU-Haushaltsverfahren**, die sich wie folgt zusammensetzen: 1) Verfahren für die Annahme, Verwaltung und Bewertung des MFR auf mehrjähriger Basis (gegenwärtig sieben Jahre). Im Rahmen dieser Verfahren werden die Höchstausgaben für verschiedene Politikbereiche der EU festgelegt und die Finanzierungsaktivitäten im Einklang mit den politischen Prioritäten der EU für die Laufzeit des MFR gestaltet; und 2) Verfahren für die Annahme, Verwaltung, Prüfung und Bewertung des **Unionshaushalts auf jährlicher Basis** innerhalb der Grenzen des MFR. Sie beinhalten die ausführliche Bewirtschaftung des Unionshaushalts und bilden die Grundlage der finanziellen (und politischen) Rechenschaftspflicht für die Ausgaben der Union.

Die OECD erkennt darüber hinaus an, dass die Europäische Union ein einzigartiges System aus Institutionen und Beziehungen zwischen verschiedenen Regierungsebenen darstelle, wodurch die leistungsbezogenen Aspekte der Haushaltsplanung stärker berücksichtigt würden. Darüber hinaus sei das EU-System der leistungsbezogenen Haushaltsplanung und Ergebnisse fortschrittlich und hochspezifisch und allen anderen OECD-Staaten im Standardindex der leistungsbezogenen Haushaltsplanung weit voraus. Daraus geht hervor, dass die **Bemühungen zur Einrichtung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung auf Ebene der Union ein umfangreiches Haushaltssystem geschaffen haben, das nunmehr weltweit zu den fortschrittlichsten Systemen im öffentlichen Sektor zählt**, insbesondere seit der Initiative für einen ergebnisorientierten Haushalt

---

<sup>28</sup> OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

<sup>29</sup> Insbesondere die Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofs von 2016 und 2017.

<sup>30</sup> Zusätzlich wird ebenfalls Bezug auf Finnland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich genommen, die von vielen Interessenträgern als führend bei der Umsetzung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung angesehen werden.

<sup>31</sup> Siehe Kapitel 1 Abschnitt 1.1 mit genaueren Angaben zu diesen Kategorien.

<sup>32</sup> OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

von 2015 mit dem Ziel, den Beitrag der Unionsmittel zu den Wachstumszielen der EU wirksamer zu gestalten.

Dennoch weist das System der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der EU nach wie vor eine Reihe von **Verbesserungsmöglichkeiten** auf, die sowohl von der OECD als auch vom EuRH<sup>33</sup> sowie im Rahmen von Gesprächen mit den an den Haushaltsverfahren der EU beteiligten institutionellen Handlungsträgern herausgearbeitet wurden. Diese bilden den Ausgangspunkt, auf dem die vorliegende Studie aufbaut.

Die OECD weist darauf hin, dass sämtliche Akteure des öffentlichen Sektors, die die leistungsbezogene Haushaltsplanung umzusetzen haben, denselben Herausforderungen gegenüberstehen. Aufgrund ihres umfangreichen Leistungssystems sieht sich die EU mit bedeutenden Herausforderungen bei der leistungsbezogenen Haushaltsplanung konfrontiert, die in bestimmtem Maße von den typischen Herausforderungen anderer OECD-Staaten abweichen. Diese Herausforderungen umfassen: *die ungenaue Rolle von Leistungsinformationen, fehlende Kapazitäten/Ausbildung, übermäßige Informationsfülle, zu bürokratische Verfahren und fehlende sach-/fristgerechte Daten*. Die wichtigsten Empfehlungen der OECD und des EuRH für die Verbesserung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung zielen auf die Bewältigung ebendieser Herausforderungen ab.

- Zunächst wurde im Hinblick auf die *unklare Rolle der Leistungsinformationen* empfohlen, diese häufiger (zielgerichteter) zu verwenden und ihnen (nachweislich) mehr Konsequenzen folgen zu lassen. Auf diese Weise sollen sowohl Verwendung<sup>34</sup> als auch Konsequenzen<sup>35</sup> der Leistungsinformationen auf Ebene der EU durch den umfangreichen (über dem OECD-Durchschnitt liegenden) Leistungsrahmen (über den OECD-Durchschnitt hinaus) beeinflusst werden. Dies würde zudem die Verhältnismäßigkeit des EU-Rahmens widerspiegeln. Die zweite Dimension der Empfehlungen zur Bewältigung der o. g. Herausforderung besteht angesichts der Langfristigkeit der europäischen MFR in der höheren Flexibilität derselben.
- Im Hinblick auf die *fehlenden Kapazitäten/fehlende Ausbildung* wurde die Empfehlung unterbreitet, die entsprechenden Initiativen im Rahmen der von der Kommission ins Leben gerufenen Initiative für einen ergebnisorientierten Haushalt weiterzuentwickeln, da diese innerhalb der Kommission ebendieses Ziel verfolgten. Zudem wird darauf hingewiesen, dass sowohl das Parlament als auch der Rat diese Empfehlung wirksam übernehmen können, um sicherzustellen, dass sämtliche Akteure über hinreichende Kapazitäten verfügen.
- Empfehlungen hinsichtlich der *übermäßigen Informationsfülle* bestehen vorrangig in dem Vorschlag, den bestehenden Rahmen zu vereinfachen und zu straffen, beispielsweise durch die Verringerung der Anzahl der Ziele und Indikatoren, um so die Verwaltung, Ausrichtung und Effizienz des Systems zu verbessern. Auf diese Weise sollen darüber hinaus die *zu bürokratischen Verfahren* und die *fehlenden sach-/fristgerechten Daten* angegangen werden, wozu ebenfalls die Angleichung der verschiedenen strategischen Rahmen der EU, von denen die Ziele der leistungsbezogenen Haushaltsplanung abgeleitet wurden, beitragen soll.

<sup>33</sup> Details siehe Anlage 1.

<sup>34</sup> „Die Verwendung von Leistungsinformationen“, OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

<sup>35</sup> „Folgen der Abweichung von Leistung und Zielen“; ebd.

Eine Besonderheit des Haushaltssystems der EU besteht darin, dass die Mitgliedstaaten sowohl über exekutive (Umsetzung der EU-Programme und Finanzierung unter geteilter Mittelverwaltung) als auch über legislative (durch ihre Rolle im Rat) Befugnisse verfügen. Dies birgt jedoch das Risiko voneinander abweichender Interessen, wonach die Mitgliedstaaten zwar fordern, dass die leistungsbezogene Haushaltsplanung verstärkt auf Unionsebene angewendet werden sollte, jedoch ihre Anwendung auf die den Mitgliedstaaten zugewiesenen EU-Mittel (80 % des Unionshaushalts) ablehnen, insbesondere in Fällen, in denen die einzelstaatliche Haushaltsplanung nicht den Entwicklungsstand der europäischen Haushaltsplanung erreicht hat, was laut Standardindex der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der OECD von 2016 gegenwärtig auf sämtliche Mitgliedstaaten zutrifft. Um dieses Risiko zu minimieren, schlagen wir vor, dass sich der Rat, das Parlament und die Kommission ausdrücklich dem gemeinsamen und interinstitutionellen Ziel einer anspruchsvollen leistungsbezogenen Haushaltsplanung verpflichten.

### **MAßGEBLICHE EINZELSTAATLICHE VERFAHREN DER LEISTUNGSBEZOGENEN HAUSHALTSPLANUNG FÜR DIE EU**

Es gibt eine Reihe verschiedener Definitionen und Modelle für die leistungsbezogene Haushaltsplanung<sup>36</sup>, jedoch nur wenige bewährte Verfahren<sup>36</sup>, die in sämtlichen Fällen anwendbar sind, und keine allgemein anerkannten und ausführlichen Standards für die leistungsbezogene Haushaltsplanung. Infolgedessen gibt es kein allumfassend anwendbares System für die leistungsbezogene Haushaltsplanung und die Verfahren werden vielmehr an die Einzelfälle angepasst, in denen die gesetzten Ziele der zugrunde liegenden Vision, der Strategie für deren Umsetzung sowie den hierfür bereitgestellten Ressourcen Rechnung tragen sollten. Ungeachtet dessen gilt die leistungsbezogene Haushaltsplanung inzwischen als zuverlässige Methode für die Optimierung der Verwendung öffentlicher Mittel und wird sowohl in der EU als auch weltweit zunehmend in der Planung öffentlicher Haushalte angewendet. Die Verfahren der leistungsbezogenen Haushaltsplanung sind nunmehr die Norm für die OECD-Staaten, einschließlich des Großteils aller EU-Mitgliedstaaten<sup>37</sup>.

Die fünf Mitgliedstaaten, die für diese Studie ausgewählt wurden (Estland, Frankreich, Irland, Österreich und Schweden), planen ihre Haushalte leistungsbezogen und wenden dabei verschiedene Ansätze an. Die angewendeten Formen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung dieser Länder fallen in die Kategorien von „**darstellend**“ bis „**leistungsorientiert**“<sup>38</sup>, d. h. die Leistungsinformationen werden zwar vorgestellt und können in den Beschlussfassungsverfahren verwendet werden, jedoch dienen sie nicht direkt der Festlegung von Mittelzuweisungen und besitzen für Haushaltsbeschlüsse keine eindeutig vorbestimmte Gewichtung. Der Rahmen und die Herausforderungen für die Umsetzung der leistungsorientierten Haushaltsplanung mögen von Land zu Land unterschiedlich sein<sup>39</sup>, jedoch bieten sich anhand dieser Beispiele Möglichkeiten für die EU, Vergleiche und Beobachtungen anzustellen und zu lernen. Die Auswahl der fünf Mitgliedstaaten erfolgte unter Berücksichtigung

- von Aspekten in Verbindung mit den von OECD und EuRH aufgezeigten Möglichkeiten der

---

<sup>36</sup> Details siehe Kapitel 1 Abschnitt 1.1.

<sup>37</sup> Erhebung der OECD von 2016 zur leistungsbezogenen Haushaltsplanung: Leistungs- und ergebnisorientierte Haushaltsplanung, die wichtigsten Ergebnisse.

<sup>38</sup> OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

<sup>39</sup> Ebenda.

Verbesserungen der leistungsbezogenen EU-Haushaltsplanung. Die ausgewählten Mitgliedstaaten wenden interessante Verfahren der leistungsbezogenen Haushaltsplanung in Bereichen an, die für die Verbesserung der Haushaltsplanung der EU von Bedeutung sind (z. B. wie im Bericht der OECD über die leistungsbezogene Haushaltsplanung in der EU herausgearbeitet<sup>40</sup>);

- eines ausgewogenen Ansatzes der Mitgliedstaaten einschließt, die Unterschiede in Größe, Staatsform (z. B. ob föderal oder nicht) und wirtschaftlicher Entwicklung aufweisen.

Neben den fünf ausgewählten Mitgliedstaaten wurden durchgängig drei weitere Mitgliedstaaten der EU angeführt, die laut Literaturquellen und Befragten führende Verfahren im Bereich der leistungsbezogenen Haushaltsplanung anwenden: Finnland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich. Entsprechend wurden die in diesen drei Mitgliedstaaten angewendeten Verfahren an geeigneter Stelle ebenfalls berücksichtigt, wofür jedoch nur öffentlich zugängliche Literatur zu Rate gezogen wurde.

**Österreich** hat seine jüngste Reform der leistungsbezogenen Haushaltsplanung schrittweise umgesetzt und eine Reihe von Pilotprojekten sowie eine Prüfung internationaler Vergleichswerte durchgeführt. Gegenwärtig verwendet Österreich ein leistungsorientiertes System, dessen wichtigste Merkmale in einer erheblich vereinfachten Haushaltsstruktur und einem Rahmen für mittelfristige Ausgaben bestehen, sowie aus (1) einer begrenzten Anzahl von Kapiteln des Haushaltsplans; (2) einer verringerten Anzahl von Zielen und Indikatoren pro Kapitel (des Gesamthaushalts und der Teilhaushalte); (3) der Einführung von Leistungsvorgaben<sup>41</sup>; (4) der Verpflichtung zu klaren und systematischen Verknüpfungen zwischen (vorgeschriebenen) Ex-ante- und Ex-post-Folgenabschätzungen und dem leistungsbezogenen Haushaltssystem. Zudem hat Österreich eine neue spezifische Haushaltsbehörde auf Bundesebene eingerichtet und durch Schaffung dreier neuer Gremien auf Parlamentsebene die Rolle des Parlaments gestärkt.

2001 hat **Frankreich** seinen gesamten Haushalt im Wege einer radikalen Änderung der Haushalts- und Rechnungsführungsvorschriften auf die leistungsbezogene Haushaltsplanung umgestellt und hierfür zwischen 2001 und 2006 erhebliche Mittel bereitgestellt. Die Ressorts sämtlicher Ministerien verfügen über ein mit der leistungsbezogenen Haushaltsplanung betrautes Team und in der Nationalversammlung wurde zudem ein „Ausschuss für die Evaluierung staatlicher Maßnahmen“ eingerichtet, der Statistiken und anderweitige Analysen für die Evaluierung der Leistungen staatlicher Maßnahmen heranzieht. Diese Reform führte zu umfassenden Änderungen, einschließlich 1) eines einheitlichen Rahmens mit dem Ziel jährlicher Gesamtprüfungen und Erneuerungen des Haushalts, 2) eines vereinfachten Eingliederungsplans mit dem Ziel eindeutigerer Angaben über die Ausgaben in verschiedenen Bereichen, 3) einer verringerten Anzahl von Indikatoren und Zielen und 4) konsolidierter Mittelzuweisungen für mehr Flexibilität in der Verwaltung. In der öffentlichen Verwaltung hat sich eine leistungsorientierte Herangehensweise durchgesetzt, und Frankreich

<sup>40</sup> OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

<sup>41</sup> Die Leistungsdimension der organisatorischen Verwaltung eines jeden Haushaltskapitels wird durch „Leistungsaufträge“ verwaltet, die der Verknüpfung der Leistungsziele des Haushalts mit den Aufgaben der spezifischen Verwaltungseinheiten dient (durch Anwendung des Systems der „zielbezogenen Verwaltung“). Diese Leistungsaufträge sind ausschließlich für den internen Gebrauch bestimmt und nicht öffentlich einsehbar, jedoch stellen die dort enthaltenen Informationen die Grundlage für die Ziele und Aktivitäten dar, die in den Teilheften vorgestellt werden (OECD 2018).

berichtet regelmäßig über Leistungsdaten. Laut Übereinkunft zwischen der Exekutive und der Legislative des Landes werden Leistungsdaten sowohl für die Kommunikation mit dem Parlament als auch für die Kontrolle der Programmverwaltung verwendet. Darüber hinaus wurde ein zentrales IT-System eingerichtet, das von sämtlichen Ministerien genutzt wird.

**Irland** hat seinen gesamten Haushalt im Rahmen seiner Schuldenkrise in zwei Phasen auf die leistungsbezogene Haushaltsplanung umgestellt: 2011–2013 und 2014–2016. Die wichtigste Änderung infolge der Reform betrifft die Einführung eines Rahmens für mittelfristige Ausgaben, der sowohl eine Planung über mehrere Jahre als auch Obergrenzen vorsieht und zur Haushaltsdisziplin beiträgt. Auch wurden durch die Reform umfassende Ausgabenprüfungen (rotierender Dreijahreszyklus) eingeführt, um ineffiziente Maßnahmen und Einsparmöglichkeiten ermitteln und Mittelzuweisungen für jedes Ministerium/jede Agentur vornehmen zu können. Irland hat zwei Einrichtungen geschaffen, um die Umstellung auf die leistungsbezogene Haushaltsplanung zu unterstützen: 1) die parlamentarische Haushaltsbehörde (Parliamentary Budget Office – PBO), die das irische Parlament in Angelegenheiten der leistungsbezogenen Haushaltsplanung unterstützt und berät und der Regierung Bericht erstattet und 2) den Wirtschafts- und Evaluierungsdienst der irischen Regierung (Irish Government Economic and Evaluation Service – IGEES), ein Team aus Wirtschaftswissenschaftlern, die die öffentliche Verwaltung mit wirtschaftlichen Analysen und Evaluierungen bei der Formulierung und Umsetzung ihrer Maßnahmen unterstützen. Für sämtliche Bereiche seiner öffentlichen Ausgaben hat Irland nunmehr verpflichtend die Leistungsberichterstattung eingeführt und die Leistungsindikatoren gestrafft, um die wirksame Nutzung der Leistungsdaten zu ermöglichen. Der Leistungsbericht der öffentlichen Verwaltung mit genauen Ausführungen zu einschlägigen Leistungsdaten wird jährlich veröffentlicht.

**Schweden** hat die leistungsbezogene Haushaltsplanung bereits vor drei Jahrzehnten eingeführt und die parlamentarische Beteiligung an der Leistungsaufsicht ausgebaut, indem im Jahr 2000 eine informelle Arbeitsgruppe von Bediensteten des Finanzministeriums und des parlamentarischen Finanzausschusses eingesetzt wurde, deren Aufgabe in der Auswahl brauchbarer Leistungsdaten für die Haushaltsdebatten des Parlaments bestand. Die leistungsorientierte Haushaltsplanung Schwedens verfolgt einen fortgeschrittenen „leistungsorientierten“ Ansatz mit Verzeichnissen und Berichtsindikatoren, die möglichst einen Zeithorizont von zehn Jahren abdecken, um mehr Zeit für die Datenerhebung einzuräumen und Daten über längere Zeiträume hinweg vergleichen zu können. Seit 30 Jahren werden in Schweden Leistungsindikatoren verwendet und die Leistung des Haushalts gemessen, was eine tiefe Verwurzelung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung zur Folge hat.

**Estland** befindet sich gegenwärtig in einem Übergangszeitraum hin zu einer leistungsbezogenen Haushaltsplanung (2015–2020). Estland nutzt einen dreiphasigen Ansatz für die schrittweise Einführung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung, der den Ministerien Flexibilität und Ermessensspielraum im Hinblick auf den Zeitraum für die Anpassung einräumt. Die Haushaltsplanung Estlands befindet sich gegenwärtig im Übergang von der darstellenden zur leistungsorientierten Kategorie. Durch die Reform wurden die strategische Planungsverordnung und ein

leistungsorientiertes Verwaltungssystem eingeführt. Darüber hinaus wurden die Ministerien angehalten, die Anzahl der Ziele ihrer Programme herabzusetzen und diese eindeutig mit Leistungsindikatoren zu verknüpfen. Auch wurde angestrebt, die Leistungsziele langfristigerer Strategiedokumente mit jenen der operationellen Planung in Einklang zu bringen. Der Haushalt wurde in verschiedene Regierungs- und Leistungsbereiche sowie in Programme aufgeteilt und sieht sowohl Obergrenzen als auch Ergebnisse der Regierungsleistungen auf Programmebene vor. Der Übergang Estlands hin zur leistungsbezogenen Haushaltsplanung ist ein wichtiges Instrument für mehr Effizienz und Transparenz sowie für verbesserte Haushaltsbeschlüsse. Einer unter führenden Beamten der Zentralregierung Estlands durchgeführten Erhebung zufolge gaben über 70 % der Befragten an, Leistungsinformationen zu verwenden und diesbezüglich Bericht zu erstatten.

### **EMPFEHLUNGEN FÜR DIE VERBESSERUNG DER LEISTUNGSBEZOGENEN HAUSHALTSPLANUNG AUF UNIONSEBENE AUF GRUNDLAGE DER EINZELSTAATLICHEN VERFAHREN**

Die vorliegende Studie baut auf bereits durchgeführten Studien zur leistungsbezogenen Haushaltsplanung (vorrangig Studien der OECD), auf Prüfungen des EuRH sowie auf Gesprächen mit den an den Haushaltsverfahren der EU beteiligten institutionellen Handlungsträgern auf. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Auswirkungen und der Komplexität der Umsetzung einzelstaatlicher Verfahren auf Unionsebene aufgrund der Besonderheiten der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der Union werden Empfehlungen für mögliche Verbesserungen über sämtliche Verfahren der leistungsbezogenen Haushaltsplanung hinweg (von der Entwicklung des mehrjährigen Finanzrahmens bis hin zur Überwachung und Ex-post-Bewertung des Jahreshaushalts und des mehrjährigen Finanzrahmens) unterbreitet.

Da die leistungsbezogene Haushaltsplanung einen umfassenden und facettenreichen Themenbereich<sup>42</sup> mit einem umfangreichen Korpus von Fach- und allgemeiner Literatur darstellt und der Unionshaushalt eine Vielzahl unterschiedlicher Politikbereiche bedient, wurde der Schwerpunkt dieser Studie auf allgemein (horizontal) anwendbare Verbesserungsvorschläge für die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU gelegt (d. h. sämtliche Politikbereiche der Union betreffend, die durch den Unionshaushalt abgedeckt werden) anstatt auf einzelfallbezogene Beispiele bestimmter Politikbereiche.

Die Empfehlungen decken eine Vielzahl von Verbesserungsmöglichkeiten für die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU ab. In Abhängigkeit von ihren voraussichtlichen Auswirkungen und ihrer Komplexität werden die Empfehlungen in wichtige und sonstige Empfehlungen eingestuft, sodass den Interessenträgern auf Unionsebene eine Möglichkeit für die Umsetzung unter Berücksichtigung des Anspruchsniveaus und der zuteilbaren Ressourcen aufgezeigt wird. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt für die Interessenträger besteht im Zeitpunkt der Umsetzung der Verbesserungsvorschläge, wobei zu berücksichtigen ist, dass es sich beim Unionshaushalt in erster Linie um einen Investitionshaushalt mit Obergrenzen handelt, die im siebenjährigen MFR festgelegt werden, wodurch der mögliche Einfluss positiver und negativer Leistungssignale auf die Debatten über

---

<sup>42</sup> In Kapitel 3 werden Ergebnisse über die sieben Dimensionen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung hinweg vorgestellt, bei denen es sich um 1) Vision/Strategie, 2) EU-Rechtsrahmen, 3) Staatsführung, 4) Organisation/Verfahren, 5) Maßnahmen/Programme, 6) Daten, Berichte, Informationssysteme und 7) Menschen und Kommunikation handelt.



den Haushalt eingeschränkt wird<sup>43</sup>. Mehr Möglichkeiten für die Einflussnahme bieten sich in den mehrjährigen Planungsverfahren für den Unionshaushalt; die laufenden interinstitutionellen MFR-Verhandlungen stellen daher ein Fenster für schnelles Handeln dar. Sollte dies nicht gelingen, ist es wahrscheinlich, dass bestimmte Verbesserungen aufgrund der vorgeschlagenen Laufzeit des nächsten MFR um 7 Jahre verschoben werden.

### **Grundlegende Empfehlungen:**

Da der nächste MFR möglicherweise aufgrund der anstehenden Parlamentswahlen erst in der kommenden Legislaturperiode vereinbart wird und anschließend durch eine neue Kommission ausgeführt wird, da die Amtszeit dieser Kommission 2019 endet, würde die ausdrückliche Verpflichtung von Parlament, Rat und Kommission, im Rahmen der MFR-Verhandlungen das gemeinsame und interinstitutionelle Ziel einer anspruchsvollen leistungsbezogenen Haushaltsplanung zu vereinbaren, an sich eine wichtige Empfehlung darstellen. Diese Studie hat bei Befragungen der beteiligten institutionellen Handlungsträger augenscheinlich unterschiedliche Standpunkte hinsichtlich der leistungsbezogenen Haushaltsplanung ermittelt. Ein gemeinsames Ziel würde daher die Möglichkeit bieten, die Übereinstimmung mit der Strategie für die leistungsbezogene Haushaltsplanung und den von sämtlichen Institutionen der EU dafür zugewiesenen Mitteln zu prüfen. Auch würde hierdurch eine Grundlage für den Nachweis der Relevanz von Maßnahmen für die Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen geschaffen, insbesondere für die mehrjährigen Aspekte der Haushaltsplanung der EU.

Die folgenden wichtigen Empfehlungen beruhen auf einzelstaatlichen Erfahrungen und würden dazu beitragen, ein klares Ziel für eine anspruchsvolle leistungsbezogene Haushaltsplanung innerhalb eines verbesserten EU-Planungsrahmens zu formulieren.

#### **(1) Die Kohärenz und Harmonisierung zwischen den Strategierahmen und dem leistungsbezogenen Planungsrahmen für den Unionshaushalt könnten durch die EU wie folgt gewährleistet werden:**

- a. die verstärkte Abstimmung und Wiederverwendung von Zielen und Indikatoren über verschiedene Strategierahmen hinweg (z. B. sollte die nächste Kommission den technischen Rahmen weitestgehend übernehmen);
- b. die zeitliche Angleichung politischer und operationeller Zeitpläne, soweit dies möglich ist (z. B. die Strategie der Kommission und die MFR-Zeiträume usw.);
- c. weiterführende Abstimmung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der EU mit der Initiative für eine bessere Rechtsetzung, indem beispielsweise klarer beschrieben wird, wie die Bewertungen (von Programmen und Maßnahmen) in die (Ausgaben- und) Haushaltsprüfungen integriert werden und wie Überwachung diese Bewertungen zu ergänzen vermag. Insbesondere käme dies der Bemessung des EU-Mehrwerts von Programmen und Maßnahmen zugute, die mit Unionsmitteln durchgeführt werden, da derartige Informationen Eingang in die Verfahren für Haushaltsbeschlüsse finden würden, z. B. im Rahmen von Halbzeit-/Ausgabenüberprüfungen eines MFR.

Sowohl Österreich als auch Irland waren in der Lage, Rahmen für mittelfristige Ausgaben zu schaffen, während sie gleichzeitig ein hohes Maß an Kohärenz und Harmonisierung ihrer Strategierahmen für die leistungsorientierte Haushaltsplanung gewährleisteten. Eine ähnliche

---

<sup>43</sup> OECD (2017) „Budgeting and Performance in the European Union“.

Umsetzung auf Unionsebene sollte dazu beitragen, dass die Leistungsinformationen und die leistungsbezogene Haushaltsplanung gestrafft und ihr Nutzen sowie ihre Konsequenzen verstärkt werden, da die Leistungsinformationen verständlicher wären. In Verbindung hiermit sollten zudem mehr Angaben zu Qualität und Nutzen der verfügbaren Leistungsinformationen bereitgestellt werden (Kommission, Parlament und Rat sollten Bericht über Qualität und Nutzen der Leistungsinformationen im Rahmen der Fassung von Haushaltsbeschlüssen erstatten).

(2) **Der Rahmen für die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU könnte ausgebaut und verständlicher gestaltet werden, indem sowohl für den MFR als auch den Jahreshaushalt Ziele und Indikatoren auf Ebene der Rubriken und Kapitel des Unionshaushalts definiert werden** (in Anlehnung an die von der OECD empfohlene Ex-ante-Erklärung von Zielen für den Unionshaushalt). In jedem Bereich könnten eingeschränkte Kernziele formuliert werden, ähnlich dem Vorgehen in Österreich (einschließlich der eindeutigen Berichterstattung über bereichsübergreifende Probleme) und Frankreich. Auf diese Weise sollte die Verwendung von Leistungsinformationen in den Beschlussverfahren der Haushaltsplanung vereinfacht und der Begriff des EU-Mehrwerts für Programme innerhalb einer jeden Rubrik bzw. eines jeden Kapitels genauer bestimmt werden. Im Sinne der Einheitlichkeit sollte die Management- und Leistungsbilanz angepasst werden, um dieser neuen Struktur Rechnung zu tragen. Parlament und Rat sollten einen solchen vereinfachten Leistungsrahmen sodann ausdrücklich befürworten.

(3) Aufbauend auf den Vorschlägen der Kommission **könnte die EU die Flexibilität des MFR weiter ausbauen, um den Leistungsproblemen gerecht zu werden**, etwa durch

- a. die Annahme neuer Flexibilitätsmechanismen (z. B. die leistungsgebundene Reserve) und ihrer standardmäßigen Anwendung auf sämtliche Programme der Union;
- b. die Einführung verpflichtender Ausgabenüberprüfungen im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des MFR und Darlegung der leistungsbasierten Neuzuweisung von Mitteln;
- c. die Ermächtigung der Europäischen Kommission zur ggf. erforderlichen Anpassung der Überwachungs- und Indikatorenregelungen durch delegierte Rechtsakte.

Haushaltsverfahren könnten durch derartige Maßnahmen noch stärker von Leistungsinformationen beeinflusst werden, insbesondere die (Neu-)Zuweisung von Mitteln innerhalb eines MFR (vorrangig zur Halbzeit) und des Jahreshaushalts der Union, wodurch die verstärkte Anwendung von Leistungsinformationen und leistungsbezogener Haushaltsplanung (sofern diese eindeutig mitgeteilt werden) nachgewiesen werden kann, wie dies beispielsweise in Österreich und Irland der Fall ist.

(4) **Zusammen mit der Kommission können das Parlament und der Rat gemeinsam zu einer stärkeren Zusammenarbeit in den Verfahren der leistungsbezogenen Haushaltsplanung beitragen, um sicherzustellen, dass die erklärten Ziele der Haushaltsplanung in den Verfahren zum MFR und zum Jahreshaushalt kontinuierlich umgesetzt werden.** In dieser Hinsicht sollten Kommission, Parlament und Rat Bericht über Qualität und Nutzen der Leistungsinformationen für die Beschlussfassung erstatten, um nachzuweisen, dass diese vollständig in den Rahmen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der EU einbezogen werden. Somit würden die Verwendung und die Konsequenzen der Leistungsinformationen bzw. der leistungsbezogenen Haushaltsplanung gefördert. Hierfür sollte die Rolle der zentralen Dienststellen für die leistungsbezogene Haushaltsplanung innerhalb des Parlaments und des Rates

im Einklang mit den fortzuführenden Bemühungen der Kommission ausgebaut werden. Beispielsweise könnte das Parlament, wie von der OECD gefordert, einen strukturierteren und stärker abgestimmten Ansatz übernehmen, indem es die sektoralen Ausschüsse stärker an der leistungsbezogenen Haushaltsplanung beteiligt und dabei möglicherweise auf die Unterstützung des Haushaltsausschusses und des Haushaltskontrollausschusses sowie ggf. auf die fachliche Unterstützung einer spezifischen parlamentarischen Haushaltsbehörde zurückgreift. Auch sollten das Parlament und der Rat bei Austausch und Genehmigung technischer Aspekte stärker mit der Kommission zusammenarbeiten (z. B. durch einen Ausbau der technischen Workshops zur leistungsbezogenen Haushaltsplanung für eine vollständig interinstitutionelle Arbeitsgruppe (IIAG)), wobei ein ausgewogenes Verhältnis bei der Vertretung der EU-Institutionen sicherzustellen ist, um ein echtes Forum für eine technische Zusammenarbeit nach schwedischem Vorbild zu schaffen.

- (5) **Die EU-Institutionen könnten vorschlagen, Leistungsberichte stärker in die Zusammenarbeit zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten zu einzubinden**, indem bewährte Verfahren ausgetauscht werden, sich die Institutionen der EU freiwillig mit ihren jeweiligen einzelstaatlichen Pendanten abstimmen (die Europäische Kommission mit den Finanzministerien, das Europäische Parlament mit den nationalen Parlamenten und der Europäische Rechnungshof mit den nationalen Rechnungshöfen) und Synergien zwischen den Systemen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung in Bereichen gefördert werden, in denen dies am ehesten machbar ist (z. B. die Förderung von Maßnahmen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung auf einzelstaatlicher Ebene im Rahmen von Ex-ante-Konditionalitäten der Kohäsionspolitik, wie von der OECD empfohlen, oder Gespräche in diesem Bereich im Zuge des Europäischen Semesters). Auf diese Weise könnten sowohl Qualität als auch rechtzeitige Verfügbarkeit der von den Mitgliedstaaten für gemeinsam verwaltete Unionsmittel bereitzustellenden Leistungsdaten gefördert werden, wodurch eine stärkere Einbindung dieser Leistungsdaten in die Haushaltsbeschlüsse des Parlaments und des Rates ermöglicht würde. In Verbindung hiermit sollten zudem mehr Angaben zu Qualität und Nutzen der verfügbaren Leistungsdaten bereitgestellt werden (Kommission, Parlament und Rat sollten im Rahmen der Fassung von Haushaltsbeschlüssen Bericht über Qualität und Nutzen der Leistungsdaten erstatten).
- (6) **Die EU könnte die übermäßige (zumeist der Anzahl von Zielen und Indikatoren geschuldete) Informationsfülle verringern, indem sichergestellt wird, dass die vorgeschlagene Verringerung der Programmanzahl im nächsten MFR von einer entsprechenden Verringerung der Anzahl von Zielen und Indikatoren begleitet wird. Eine kohärente und einheitliche Aufteilung der Ziele und Indikatoren zwischen den Programmen und den Generaldirektionen würde gleichermaßen zu einer ausgewogeneren Umsetzung des EU-Leistungsrahmens beitragen.** Als Grundlage hierfür können beispielsweise die in Österreich, Frankreich und den Niederlanden unternommenen Anstrengungen dienen, die die Anzahl von Zielen und Indikatoren in ihren jeweiligen Programmen erheblich verringert haben, um so Verknüpfungen und Berichterstattungsverfahren zu vereinfachen. Hierfür ist es entweder erforderlich, dass das Parlament und der Rat die Vorschläge der Kommission über die Verringerung der zentralen Leistungsindikatoren oder ihrer Komplexität begrüßen oder aber alternative Lösungsvorschläge unterbreiten. Auch sollten als weitere Grundlage bewährte Verfahren zwischen den EU-Institutionen (insbesondere von der Kommission an das Parlament und den Rat) und

innerhalb der Europäischen Kommission (zwischen den Generaldirektionen) ausgetauscht werden und eine starke zentrale Überwachung durch die zentralen Dienststellen der Institutionen erfolgen. Angesichts der besseren Verständlichkeit der Leistungsinformationen und der daraus folgenden Vereinfachung ihrer Einbindung in die Verfahren zur Fassung von Haushaltsbeschlüssen durch Parlament und Rat würden die Verwendung und die Konsequenzen der Leistungsinformationen und der leistungsbezogenen Haushaltsplanung auf diese Weise gefördert. Darüber hinaus sollten Leistungsinformationen möglichst vereinfacht dargestellt werden (z. B. durch die Bereitstellung von Zeitreihen mit zusammengesetzten Indikatoren für eine klare und verständliche Darstellung der jährlichen bzw. langfristigen Leistung sowie durch visuelle Darstellungen anstelle erläuternder Berichtstexte). Das Europäische Parlament und der Rat könnten anschließend Bericht über ihre Verwendung der gestrafften Leistungsinformationen im Rahmen ihrer Haushaltsbeschlüsse erstatten, um so aufzuzeigen, welche praktischen Auswirkungen die Umsetzung dieser Empfehlung mit sich bringt (die von der Kommission für den nächsten MFR unter Berücksichtigung der diesbezüglichen Empfehlungen des EuRH angestoßen wurde).

- (7) **Die EU könnte die Verfügbarkeit und Qualität der Leistungsinformationen bei der Festlegung der Indikatoren stärker berücksichtigen** (z. B. weitere Bemühungen zur Ex-ante-Bestimmung langfristig ausgerichteter Leistungsindikatoren, Anpassung der Ausgewogenheit zwischen den Indikatoren für Beiträge, Leistung, Ergebnisse und Auswirkungen über die Laufzeit des MFR usw.) **und sowohl positive als auch negative Leistungen ausgewogener und glaubwürdiger darstellen, einschließlich etwaiger Herausforderungen und Erfolgsgeschichten** (unter vollständiger Anwendung der in der Haushaltsordnung festgelegten SMART- und RACER-Kriterien)<sup>44</sup>. Diesbezügliche Bemühungen könnten beispielsweise nach österreichischem oder schwedischem Vorbild unternommen werden, die beide eine stärkere Beteiligung ihrer Parlamente an den Beschlussverfahren der leistungsorientierten Haushaltsplanung angestrebt haben: Österreich richtete eine parlamentarische Haushaltsbehörde ein, während Schweden eine informelle Arbeitsgruppe von Bediensteten des Finanzministeriums und des parlamentarischen Finanzausschusses eingesetzt hat. Da die Leistungsinformationen zuverlässiger wären und infolgedessen stärker in die Beschlussverfahren des Europäischen Parlaments und des Rates eingebunden werden sollten, würde dies dazu beitragen, die Verwendung und Konsequenzen der Leistungsinformationen und der leistungsbezogenen Haushaltsplanung zu fördern. Diesbezügliche Bemühungen in diesem Bereich könnten nach österreichischem oder schwedischem Vorbild erfolgen. In Verbindung hiermit sollten zudem mehr Angaben zu Qualität und Nutzen der verfügbaren Leistungsinformationen bereitgestellt werden (Kommission, Parlament und Rat sollten im Rahmen der Fassung von Haushaltsbeschlüssen Bericht über Qualität und Nutzen der Leistungsinformationen erstatten). Die Leitdokumentation sollte fortwährend angepasst werden, um sicherzustellen, dass sie dem aktuellen Stand des Leistungsrahmens der EU entspricht und dass bewährte Verfahren geteilt werden.
- (8) **Die EU könnte den Leistungsaspekt der Haushaltsentlastung erschöpfender gestalten**, indem
- a. vorgeschlagen wird, dass der EuRH vor der MFR-Halbzeitüberprüfung sämtliche Sektoren (Politikbereiche) auf ihre Leistung hin überprüft;

<sup>44</sup> In Artikel 33 der Haushaltsordnung wird Bezug genommen auf **SMART**-Kriterien: „[...] konkrete, messbare, erreichbare, sachgerechte und terminierte Ziele im Sinne der Absätze 1 und 2 [...]“ sowie auf **RACER**-Kriterien: „[...] relevante, anerkannte, glaubwürdige, leichte und robuste Indikatoren [...]“.

- b. die grundlegenden Qualitätskriterien für Leistungsinformationen und die Messung der Auswirkungen durch den EuRH spezifiziert werden. Beispielsweise gibt Österreich klare und systematische Verknüpfungen zwischen (verpflichtenden) Ex-ante- und Ex-post-Folgenabschätzungen und dem System der leistungsbezogenen Haushaltsplanung vor, die zu überprüfen sind.

Durch eine objektive Überprüfung der Qualität von Leistungsinformationen über den gesamten EU-Haushalt hinweg können sowohl die Verwendung als auch die Konsequenzen der Leistungsinformationen und der leistungsbezogenen Haushaltsplanung gefördert werden.

Neben den hierüber aufgeführten wichtigen Empfehlungen wurden zudem **sonstige Empfehlungen** mit voraussichtlich schwächeren Auswirkungen unterbreitet, die die Umsetzung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung der EU dennoch vereinfachen würden:

- (1) **Wird die zweite wichtige Empfehlung umgesetzt, sollte die Kommission neben ihrem Vorschlag für die Mittelausstattung des MFR Ausgangs- und Zielwerte für die Indikatoren, die mit den Zielen der Rubriken und Kapitel des MFR-/Unionshaushalts in Verbindung stehen, vorschlagen, die sodann für sämtliche Programme im Rahmen der MFR-Verhandlungen genauer herauszuarbeiten sind, um so die Kohärenz während der Verhandlungen zu gewährleisten.** Als Österreich beispielsweise die Anzahl seiner Haushaltskapitel verringerte, setzte das Land gleichzeitig die einhergehende Anzahl von Schlüsselleistungen/Wirkungszielen und Leistungsindikatoren auf maximal fünf herab und schrieb hierfür den Bezug zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter verbindlich vor. Die gegenwärtig nur auf Programmebene vorgenommenen Folgenabschätzungen könnten im Rahmen der MFR-Vorschläge ebenfalls auf Ebene der Rubriken und Kapitel erfolgen, um die Alternativen für die Verwirklichung der Ziele der einzelnen Rubriken und Kapitel auf zusammengefasste und verständliche Art und Weise darzustellen. Auf diese Weise würden die Verwendung und die Konsequenzen der Leistungsinformationen und der leistungsbezogenen Haushaltsplanung gefördert, da die Leistungsinformationen lesbarer wären und somit stärker in die Beschlussfassung des Parlaments und des Rates einbezogen werden könnten. In Verbindung hiermit könnten abermals mehr Angaben zu Qualität und Nutzen der verfügbaren Leistungsinformationen bereitgestellt werden (Kommission, Parlament und Rat sollten Bericht über Qualität und Nutzen der Leistungsinformationen im Rahmen der Fassung von Haushaltsbeschlüssen auf Ebene der Rubriken und Kapitel sowie der einzelnen Programme erstatten).
- (2) **Die Kommission könnte die Transparenz der Strategie für die leistungsbezogene Haushaltsplanung erhöhen, indem sie diese dokumentiert veröffentlicht und einen Fahrplan für die fortwährende Verbesserung des Rahmens für die leistungsbezogene Haushaltsplanung einschließt,** u. a. regelmäßige formalisierte Bewertungen der Funktion des Systems (u. a. auf Grundlage der Empfehlungen des EuRH und der OECD). Mit seinem klar dokumentierten Ansatz für die fortwährende Verbesserung der leistungsbezogenen Haushaltsplanung, einschließlich regelmäßiger externer Bewertungen, dient Österreich als Beispiel für diese Empfehlung. Somit sollte die Transparenz der Strategie der EU für ihre leistungsbezogene Haushaltsplanung gefördert werden.
- (3) **Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Einbindung der wichtigsten haushaltsbezogenen Leistungsinformationen der EU** durch kohärente Meta- und Stammdaten (mit Ausnahme von

Informationen über das operative Leistungsmanagement) **in ein einheitliches Informationssystem**, um u. a. die Zugänglichkeit und Darbietung zu fördern, ihre Struktur zu harmonisieren und einfachere Zeitreihen zu erhalten, wäre sinnvoll. Österreich, Irland und das Vereinigte Königreich bieten sich als Beispiele für interessante Verfahren in diesem Bereich an. Sollte es sich als kostenwirksam erweisen und auf EU-Ebene umgesetzt werden, würde ein solches System die Verwendung von Leistungsdaten im Rahmen der haushaltsbezogenen Beschlussfassung ebenso fördern wie die systematische Aufzeichnung der Informationsverwendung im Sinne der Transparenz und der Rechenschaftspflicht.

- (4) **Weitere Bemühungen bei Ausbildung und Leitdokumentation sowie Netzwerke von Interessenträgern im Bereich der leistungsbezogenen Haushaltsplanung** mit dem Schwerpunkt auf der Verwendung von Leistungsdaten für die leistungsbezogene Haushaltsplanung würden einer leistungsorientierten Arbeitsweise im Einklang mit dem Plan der Kommission zugutekommen und den kontinuierlichen Austausch bewährter Verfahren zwischen Kommission, Parlament und Rat fördern. Die in Österreich, Estland (Strategien für Anleitung und Ausbildung) und Frankreich (Anleitung im Rahmen des zentralisierten IT-Systems) angewendeten Verfahren können hierfür als Beispiel dienen. Somit sollten die Verwendung und die Konsequenzen der Leistungsdaten und der leistungsbezogenen Haushaltsplanung gefördert werden.

Abschließend verfügt die EU bereits über ein umfangreiches System für die leistungsbezogene Haushaltsplanung. Die Umsetzung der ausgehend von einzelstaatlichen Erfahrungswerten unterbreiteten Empfehlungen in diesem Bericht würde zu einem klaren gemeinsamen Ziel für die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU innerhalb eines verbesserten Rahmens beitragen. Die wichtigsten Empfehlungen konzentrieren sich auf zwei analytische Dimensionen der Studie<sup>45</sup>, nämlich Vision (Rahmen für die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU) und Governance (volle Zusammenarbeit der beteiligten institutionellen Handlungsträger), und würden die Verwendung und die Konsequenzen der leistungsbezogenen Haushaltsplanung auf Unionsebene<sup>46</sup> fördern. Sollten die Ziele für die leistungsbezogene Haushaltsplanung der EU nicht bestätigt oder gar herabgesetzt werden, wird empfohlen, die leistungsbezogene Planung des Unionshaushalts zu straffen und zu vereinfachen, um die Verhältnismäßigkeit der gegenwärtig umfangreichen Haushaltsplanung der EU und der Ziele zu gewährleisten.

<sup>45</sup> Details siehe Abbildung 1 und Anlage 1.

<sup>46</sup> „The use of performance information“ und „Consequences if the performance is not in line with targets“, OECD (2017), „Budgeting and Performance in the European Union“.

## DOCUMENT DE SYNTHÈSE

### INTRODUCTION

Le budget de l'Union européenne, qui sous-tend le système institutionnel de l'Union, est régi par les traités et la législation de l'Union (décisions du Conseil relatives au système des ressources propres de l'Union européenne, cadres financiers pluriannuels et règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union) ainsi que par des accords interinstitutionnels<sup>47</sup>. Ce budget est notamment géré selon les **principes** suivants: 1) **les principes d'attribution des compétences et de subsidiarité**, en vertu desquels l'Union ne devrait agir que dans les limites des compétences qui lui sont conférées par les traités et lorsque les États membres ne parviennent pas d'eux-mêmes à réaliser un objectif de manière satisfaisante (cependant, la gestion d'environ 80 % du budget de l'Union est effectuée en «gestion partagée»; autrement dit, les États membres de l'Union mettent en œuvre le budget de cette dernière sous sa surveillance); et 2) **le principe de bonne gestion financière**, en vertu duquel le budget doit être géré conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacé.

L'élaboration de budgets basée sur les résultats est définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme étant *l'utilisation systématique d'informations sur les réalisations, sur les résultats et/ou sur les incidences des politiques publiques dans le but de renseigner, d'influencer et/ou de calculer le niveau de fonds publics alloués à ces politiques à des fins budgétaires*<sup>48</sup>. Conformément aux pratiques de budgétisation communes au sein de l'OCDE, **l'Union européenne applique la budgétisation axée sur les performances depuis plusieurs décennies, et notamment depuis 2015**, son ambition officielle étant de garantir les meilleurs résultats possibles et l'optimisation des dépenses de l'Union, conformément au principe précité de bonne gestion financière. Compte tenu du fait que les États membres mettent en œuvre une part importante du budget de l'Union<sup>49</sup>, **cette dernière leur fait également confiance dans une large mesure pour la mise en œuvre de sa budgétisation axée sur les performances.**

Les négociations pour l'adoption du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 ont commencé avec la publication, en mai 2018, des propositions de la Commission en la matière, qui contenaient les informations sur la performance issues du réexamen des dépenses et de l'examen à mi-parcours du CFP actuel, ainsi que d'autres informations disponibles relatives à la performance<sup>50</sup>. Ces négociations se déroulent dans un **contexte où le budget de l'Union subit une pression continue** (principalement en raison de la pression exercée sur les budgets des États membres), à laquelle s'ajoutent les effets escomptés de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) sur le budget global de l'Union. Cette étape importante dans les processus budgétaires pluriannuels de l'Union européenne constitue une occasion d'exploiter les informations disponibles sur la performance ainsi que de dresser un bilan et d'évaluer les possibilités de poursuivre l'amélioration des performances du système budgétaire de l'Union et, dès lors, d'examiner les

<sup>47</sup> Comme l'indique la direction générale du budget (BUDG) sur son site internet ([https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/budget-law\\_fr](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/eu-budget/how-it-works/budget-law_fr)).

<sup>48</sup> OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».

<sup>49</sup> Plus de 80 % du budget de l'Union est géré en gestion partagée, et d'autres parts en sont gérées de manière indirecte.

<sup>50</sup> COM(2018)0321; communication de la Commission intitulée «Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027».

améliorations apportées aux pratiques de l'Union en matière de budgétisation axée sur les performances.

**Les études existantes** en matière de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union (principalement réalisées par l'OCDE<sup>51</sup>) et les audits de la Cour des comptes de l'Union européenne (CCE)<sup>52</sup> **ont recensé les points forts de l'élaboration de budgets basés sur les résultats au niveau de l'Union**, mais ils ont également **décelé certaines possibilités d'amélioration**. À la lumière de ces études et de ces audits, ainsi que sur la base de débats organisés avec les acteurs institutionnels européens impliqués dans le processus budgétaire de l'Union, la présente étude examine les pratiques en matière de budgétisation axée sur les performances sur une sélection de cinq États membres (l'Autriche, l'Estonie, la France, l'Irlande et la Suède)<sup>53</sup>. Cet examen est complété par des recommandations **concernant les possibilités d'amélioration des pratiques** de l'Union en la matière, tenant compte des effets escomptés et de la complexité de l'exécution au niveau de l'Union de pratiques inspirées des États membres étudiés.

## ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES AU NIVEAU DE L'UNION ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

La budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union peut globalement être considérée comme allant de «**présentationnelle**» à «**fondée sur les informations relatives aux performances**» (l'OCDE estime que la budgétisation de l'Union présente en effet des éléments appartenant à ses quatre catégories<sup>54</sup> de budgétisation axée sur les performances)<sup>55</sup>. Lorsque la budgétisation est fondée sur les informations relatives aux performances, des informations sur les réalisations, les résultats et les incidences des politiques de l'Union, ainsi que d'autres facteurs, sont utilisés en vue de déterminer le montant des fonds publics à allouer aux politiques de l'Union européenne dans le contexte budgétaire. Les pratiques de l'Union en matière de budgétisation axée sur les performances concernent toutes les étapes des **procédures budgétaires** de l'Union, qui constituent: 1) des procédures visant à adopter, à gérer et à évaluer le **CFP sur une base pluriannuelle** (actuellement de sept ans). Dans le cadre de ces procédures, des plafonds annuels de dépenses sont fixés pour l'Union dans différents domaines d'action et le financement des activités est axé sur les priorités politiques de l'Union pour la durée du CFP; et 2) des procédures visant à adopter, à gérer, à contrôler et à évaluer le **budget de l'Union sur une base annuelle**, dans les limites du CFP. Ces procédures comprennent l'exécution détaillée du budget de l'Union et sont la source de la responsabilité financière (et politique) concernant les dépenses de l'Union.

L'OCDE reconnaît également que *l'Union européenne dispose d'un système institutionnel et relationnel unique entre différents niveaux de gouvernement, d'où son attention toute particulière à la dimension de la performance en matière de budgétisation. Le système de budgétisation axée sur les performances de l'Union est extrêmement pointu: selon l'indice standard pour les cadres de budgétisation axée sur la performance, il*

<sup>51</sup> OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».

<sup>52</sup> En particulier les rapports annuels de la CCE de 2016 et 2017.

<sup>53</sup> Outre ces États membres, il est également fait référence à la Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, qui sont considérés par nombre de parties prenantes comme des pionniers en matière de mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances.

<sup>54</sup> Voir le chapitre 1, section 1.1, pour obtenir davantage de détails sur ces catégories.

<sup>55</sup> OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».



*est mieux classé que celui de tous les autres membres de l'OCDE.* Par conséquent, il est évident que les **efforts déployés pour mettre en place la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union ont abouti à un système complet, qui figure parmi les plus avancés au monde dans le secteur public.** On le constate mieux que jamais depuis le lancement de l'initiative pour un «budget de l'UE axé sur les résultats» en 2015, qui vise à optimiser l'efficacité du budget de l'Union en vue de favoriser la croissance, l'emploi et la stabilité en Europe.

Néanmoins, ce système **peut encore faire l'objet d'améliorations**, mises en lumière par l'OCDE et la CCE<sup>56</sup> ou évoquées lors de discussions avec les acteurs institutionnels de l'Union qui participent aux procédures budgétaires. Ces améliorations constituent le point de départ de l'étude synthétisée dans le présent document.

Comme le constate l'OCDE, tous les acteurs publics qui élaborent les budgets à partir de résultats sont confrontés à des défis similaires. Cependant, les principaux défis auxquels l'Union doit faire face en la matière diffèrent sensiblement de ceux que rencontrent généralement les États membres de l'OCDE, ce qui montre à quel point le système de performance de l'Union européenne est complet. Parmi ces défis se trouvent les suivants: un *manque de clarté du rôle des informations sur les performances*; un *manque de capacités ou de formation*; une *surcharge d'informations*; des *procédures trop bureaucratiques*; et un *manque de précision ou de pertinence des données*. Les principales recommandations destinées à améliorer la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union, formulées par l'OCDE et par la CCE, visent justement à relever ces défis.

- Tout d'abord, pour ce qui est de *l'incertitude quant au rôle des informations sur la performance*, les recommandations formulées ont pour objectif une plus grande utilisation (explicite) des informations sur la performance et l'accroissement de leurs effets (avérés). L'objectif est que l'incidence du cadre de performance approfondi dont dispose l'Union (plus complet que celui de la moyenne des pays de l'OCDE) vise de manière adéquate l'utilisation<sup>57</sup> et l'incidence<sup>58</sup> des informations relatives à la performance à l'échelle de l'Union (supérieure à celle de la moyenne des pays de l'OCDE). Cela permettrait également de démontrer la proportionnalité du cadre européen. Les recommandations visant à relever ce défi comprennent en outre une proposition concernant l'accroissement de la flexibilité des CFP de l'Union, compte tenu de leur longue durée.
- Quant au *manque de capacités ou de formation*, des recommandations sont formulées en vue de développer davantage les projets entrepris dans le cadre de l'initiative de la Commission pour un «budget de l'UE axé sur les résultats» qui ont pour but de pallier ce manque au sein de la Commission. Selon ces recommandations, il serait utile que le Parlement européen et le Conseil suivent également cette voie afin de garantir que tous les acteurs impliqués disposent de capacités suffisantes.
- En ce qui concerne la *surcharge d'informations*, les recommandations suggèrent principalement la simplification et la rationalisation du cadre existant, par exemple avec une

---

<sup>56</sup> Pour plus de détails, voir l'annexe 1.

<sup>57</sup> «The use of performance information»; OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».

<sup>58</sup> «Consequences if the performance is not in line with targets»; *ibidem*.

réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs, qui permettrait de rendre le système plus facile à gérer, mieux ciblé et plus performant. Ces recommandations visent par ailleurs à remédier au problème des *procédures trop bureaucratiques* et au *manque de précision et de pertinence des données*, ce à quoi devrait aussi contribuer l'alignement des divers cadres stratégiques de l'Union dont découlent les objectifs de cette dernière en matière de budgétisation axée sur les performances.

L'une des particularités du système budgétaire de l'Union est que ses États membres disposent à la fois d'un pouvoir exécutif (par la mise en œuvre des programmes de l'Union et le financement au titre de la gestion partagée) et d'un pouvoir législatif (de par leur rôle au sein du Conseil). Il en résulte un risque de divergence d'intérêts: les États membres pourraient demander que la budgétisation axée sur les performances soit plus robuste au niveau de l'Union, sans pour autant accepter qu'elle soit appliquée à leur utilisation du financement que l'Union leur alloue (80 % du budget), notamment lorsque les systèmes des États membres en la matière sont moins développés que celui de l'Union européenne, comme c'est actuellement le cas pour tous ces États, à en juger par ce qu'indique l'indice de budgétisation axée sur les performances 2016 de l'OCDE. Pour atténuer ce risque, il semble important que le Conseil, le Parlement et la Commission confirment expressément le niveau d'ambition partagé par toutes les institutions européennes.

## **PRATIQUES DES ÉTATS MEMBRES EXAMINÉS EN MATIÈRE DE BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES POUR L'UNION EUROPÉENNE**

Il existe différentes définitions et divers modèles de budgétisation axée sur les performances<sup>59</sup>, mais seules quelques bonnes pratiques universellement acceptées et applicables en toutes circonstances en la matière, et aucune norme approfondie généralement admise. Aucun système de budgétisation axée sur les performances n'est «passe-partout» en tant que tel, et les ensembles de pratiques dans ce domaine sont adaptés à certains environnements dans lesquels le niveau d'ambition devrait être lié à la vision et la stratégie sous-jacentes en vue de leur mise en œuvre, ainsi qu'aux ressources allouées à cet égard. Cependant, la budgétisation axée sur les performances est, dans l'ensemble, de plus en plus largement reconnue comme un moyen d'optimiser l'utilisation des finances publiques et appliquée à la budgétisation publique dans toute l'Union européenne comme dans le reste du monde. Les pratiques de budgétisation axée sur les performances sont donc devenues la norme dans les pays de l'OCDE, y compris dans la plupart des États membres de l'Union<sup>60</sup>.

Les cinq États membres sélectionnés pour l'étude synthétisée dans le présent document (l'Autriche, l'Estonie, la France, l'Irlande et la Suède) suivent tous des approches différentes en matière de budgétisation axée sur les performances. Dans l'ensemble, ils prouvent que l'élaboration de budgets basés sur les résultats peut prendre des formes variées, allant de démarches «**présentationnelles**» à des approches «**fondées sur les informations relatives aux performances**»<sup>61</sup>. Dans le second cas, des informations sur les réalisations sont mises à disposition et peuvent être exploitées dans le cadre des processus budgétaires, mais elles ne déterminent pas directement les montants attribués, et leur

<sup>59</sup> Pour plus de détails, voir le chapitre 1, section 1.1.

<sup>60</sup> OCDE (2016), «Performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights».

<sup>61</sup> OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».

incidence sur les décisions budgétaires n'est pas clairement prédéfinie. Le contexte et les défis liés à la mise en œuvre de l'élaboration de budgets basés sur les résultats peuvent varier d'un pays à l'autre<sup>62</sup>, mais tous ces exemples offrent à l'Union européenne des possibilités de comparer les pratiques, de les observer et de tirer des enseignements. Les cinq États membres ont été sélectionnés en tenant compte:

- de l'accent qu'ils placent sur les aspects de la budgétisation axée sur les performances liés aux possibilités d'amélioration du système de l'Union en la matière établies par l'OCDE et par la CCE. Les États membres sélectionnés utilisent des pratiques intéressantes en matière d'élaboration de budgets basés sur les résultats dans des domaines pertinents afin de déceler les possibilités d'amélioration du système de l'Union en la matière (telles que celles indiquées par l'OCDE dans son rapport sur la budgétisation axée sur les performances dans l'Union européenne<sup>63</sup>);
- d'une «approche équilibrée», y compris compte tenu du fait que les États membres affichent des caractéristiques différentes pour ce qui est de leur taille, de leur structure (État fédéral ou non) et de leur développement économique.

Outre les cinq pays sélectionnés, trois autres États membres de l'Union sont systématiquement cités pour leurs pratiques novatrices en matière de budgétisation axée sur les performances, tant par la littérature consultée que par les personnes interrogées dans le cadre de l'étude: la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Des pratiques pertinentes en matière de budgétisation axée sur les performances sont donc également examinées dans ces trois États membres, le cas échéant, bien que ce ne soit qu'à partir d'une documentation accessible au public.

**L'Autriche** a progressivement mis en œuvre ses réformes les plus récentes en matière de budgétisation axée sur les performances. Elle a également lancé plusieurs projets pilotes et passé en revue les points de référence internationaux. Le système de l'Autriche est actuellement fondé sur les informations relatives aux performances et doté de caractéristiques clés, y compris une structure budgétaire considérablement simplifiée incluant l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme, ainsi que: 1) d'un nombre limité de chapitres budgétaires; 2) d'un nombre réduit d'objectifs et d'indicateurs par chapitre (dans le cadre de budgets globaux et de budgets détaillés); 3) de l'introduction de mandats de performance<sup>64</sup>; 4) de l'établissement exigé de liens clairs et systématiques entre les analyses d'impact ex ante et ex post (obligatoires) et le système de budgétisation axée sur les performances. L'Autriche a également mis en place, au niveau fédéral, une nouvelle agence budgétaire consacrée à ce domaine, et renforcé le rôle du parlement, trois nouveaux organes étant créés à ce niveau.

**La France** a appliqué la budgétisation axée sur les performances à l'ensemble de son budget, selon une approche dite du «big bang» en 2001, modifiant radicalement les règles budgétaires et comptables et consacrant des ressources importantes à cet effet entre 2001 et 2006. Chaque département, au niveau ministériel, dispose d'une équipe qui contrôle la budgétisation axée sur les

<sup>62</sup> Ibidem.

<sup>63</sup> OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».

<sup>64</sup> Pour chaque chapitre budgétaire, la dimension ciblée sur la performance de la gestion organisationnelle est gérée au moyen de «mandats de performance» censés lier les objectifs en matière de performance budgétaire aux tâches des unités de gestion spécifiques (grâce au système de «gestion par objectifs»). Ces mandats de performance sont destinés à un usage interne et ne sont pas accessibles au public; toutefois, les informations qu'ils contiennent constituent la base des objectifs et activités présentés dans les *Teilhefte* (OCDE 2018).

performances et, à l'Assemblée nationale, un «comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques» a été instauré afin d'évaluer la performance des politiques publiques à la lumière de statistiques et d'autres analyses. La réforme a abouti à des changements majeurs, parmi lesquels: 1) la création d'un cadre unique, dont l'objectif est de fournir un examen complet et de renouveler le budget chaque année; 2) la simplification de la nomenclature budgétaire, ce qui permet de mieux cerner la manière dont le budget est dépensé dans différents domaines; 3) la réduction du nombre d'indicateurs et d'objectifs; 4) la consolidation des dotations afin de permettre une gestion plus souple. La fonction publique intègre désormais une culture axée sur les résultats et la France établit régulièrement des rapports concernant les informations sur les performances. Les pouvoirs exécutif et législatif se sont entendus pour utiliser les données sur les performances tant pour la communication au parlement que pour le contrôle de la gestion de l'administration des programmes. Un système d'information central a en outre été mis en place; il est utilisé par tous les ministères.

**L'Irlande** a appliqué la budgétisation axée sur les performances à l'intégralité de son budget en deux phases, dans un contexte de crise d'endettement: 2011-2013 et 2014-2016. Le principal changement généré par la réforme a été l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme, qui a favorisé la planification pluriannuelle, l'établissement de plafonds et la discipline budgétaire. Cette réforme a également prévu des examens globaux des dépenses effectuées à partir des réexamens des dépenses (sur un cycle de roulement de trois ans), permettant de repérer les politiques inefficaces et les domaines où des économies pourraient être réalisées, ainsi que l'attribution de dotations financières pour les dépenses de chaque ministère/agence. L'Irlande a instauré deux nouveaux organes afin de renforcer sa transition vers une budgétisation basée sur les résultats: 1) l'agence budgétaire attachée au parlement (Parliamentary Budget Office), qui soutient et renseigne le Parlement irlandais sur les questions en matière de budgétisation axée sur les performances et établit des rapports pour le gouvernement; 2) le service d'analyse et d'évaluation économique du gouvernement irlandais (Irish Government Economics and Evaluation Service), qui réunit une équipe d'économistes dont l'objectif est d'aider à mieux formuler les politiques et à les mettre en œuvre dans la fonction publique grâce à l'analyse et l'évaluation économiques. L'Irlande a commandé des rapports sur les performances dans tous les domaines liés aux dépenses publiques et rationalisé les indicateurs de performance afin de garantir une utilisation efficace des informations y afférentes. Le pays publie chaque année un rapport sur les performances des services publics, qui présente de manière concise les informations pertinentes sur les performances.

**La Suède** a introduit la budgétisation axée sur les performances il y a 30 ans et renforcé l'implication de son parlement dans la surveillance des performances en instaurant, en 2000, un groupe de travail informel constitué de fonctionnaires, issus aussi bien du ministère des finances que de la commission des finances du parlement, dont le rôle est de sélectionner les informations sur les performances les plus utiles pour le parlement au cours de ses débats sur le budget. En Suède, la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances est avancée: il s'agit d'un système de budgétisation fondée sur les informations relatives aux performances, dans lequel les tableaux et les indicateurs visent à inclure une perspective sur 10 ans, dans la mesure du possible, afin de permettre la collecte et la comparaison de données sur une (plus) longue durée. La Suède possède une solide culture de la

budgetisation axée sur les performances, car elle travaille avec des indicateurs de performance et évalue les performances de son budget depuis 30 ans.

**L'Estonie** est actuellement dans une période de transition vers l'élaboration de budgets basés sur les résultats (2015-2020). Le pays a progressivement introduit sa réforme en la matière, utilisant une approche en trois phases, ce qui crée la flexibilité et la marge de manœuvre nécessaires pour que les différents ministères aient le temps de s'adapter. Actuellement, le système de budgetisation estonien est en pleine transition: auparavant présentationnel, il sera bientôt entièrement fondé sur les informations relatives aux performances. La réforme comprenait l'adoption d'un règlement relatif à la planification stratégique et l'introduction d'un système de gestion axé sur les performances. En outre, le pays a encouragé ses ministères à réduire le nombre d'objectifs dans le cadre des divers programmes ainsi qu'à établir un lien clair entre ces objectifs et les indicateurs de performance. Un effort a par ailleurs été consenti pour aligner les objectifs de performance présentés dans les documents stratégiques à plus long terme sur les objectifs des plans opérationnels. Le budget est à présent divisé en zones gouvernementales, en zones de performance et en programmes, avec des plafonds et des objectifs de performance pour le gouvernement fixés au niveau des programmes. La progression de l'Estonie vers la budgetisation axée sur les performances est jugée essentielle pour améliorer l'efficacité et la transparence ainsi que la prise de décision budgétaire. Selon un sondage effectué parmi les hauts fonctionnaires du gouvernement central estonien, plus de 70 % des répondants déclarent établir des rapports sur les données relatives à la performance et les utiliser.

## **RECOMMANDATIONS POUR L'AMÉLIORATION DE LA BUDGÉTISATION AXÉE SUR LES PERFORMANCES AU NIVEAU DE L'UNION À LA LUMIÈRE DES PRATIQUES DES ÉTATS MEMBRES EN LA MATIÈRE**

L'étude synthétisée dans le présent document s'appuie sur des études existantes concernant l'élaboration de budgets basés sur les résultats au niveau de l'Union (principalement réalisées par l'OCDE) et sur des audits menés par la CCE, ainsi que sur des discussions avec les acteurs institutionnels de l'Union qui participent aux procédures budgétaires. L'étude en question contient des recommandations visant à améliorer les pratiques de l'Union en matière de budgetisation axée sur les performances, dans le cadre de toutes les procédures budgétaires européennes (de l'élaboration du CFP au suivi et à l'évaluation ex post du budget annuel et du CFP), en tenant compte des effets escomptés et de la complexité de l'application au niveau de l'Union de pratiques inspirées des États membres, étant donné les particularités d'une telle budgetisation au niveau de l'Union.

La budgetisation axée sur les performances constitue un vaste sujet dont les facettes sont nombreuses<sup>65</sup>. Il existe à cet égard un ensemble considérable de publications académiques et de littérature plus générale, et, compte tenu de la grande variété de domaines d'action couverts par le budget de l'Union, il a été décidé de concentrer l'étude sur les possibles améliorations généralement applicables à la budgetisation axée sur les performances au niveau de l'Union (améliorations

---

<sup>65</sup> Dans le chapitre 3, les conclusions concernant les sept dimensions de la budgetisation axée sur les performances sont présentées, à savoir: 1) la vision/stratégie; 2) le cadre réglementaire européen; 3) la gouvernance; 4) l'organisation/les procédures; 5) les politiques/programmes; 6) les données, rapports, systèmes d'information; et 7) les citoyens et la communication.

«horizontales», c'est-à-dire applicables à tous les domaines d'action couverts par le budget global de l'Union), plutôt que sur des exemples spécifiques qui concernent des domaines d'action particuliers.

Les recommandations couvrent un large éventail d'améliorations potentielles retenues pour la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union. Ces améliorations sont classées en «recommandations principales» et «autres recommandations» en fonction de leurs effets escomptés et de leur complexité, ce qui peut servir aux parties prenantes de l'Union pour envisager leur mise en œuvre en tenant compte du niveau d'ambition défini et des ressources qui peuvent être allouées à cet effet. Il conviendra également que les parties prenantes prêtent attention à l'échéancier pour la mise en œuvre de ces possibles améliorations, étant donné que *le budget de l'Union européenne est avant tout un budget d'investissement, doté de plafonds annuels fixés pour un CFP de 7 ans; les possibilités de faire en sorte que les données sur la performance (positives et négatives) influencent le débat sur le budget annuel sont donc limitées*<sup>66</sup>. Ces possibilités sont prévues, dans une plus large mesure, par le processus budgétaire pluriannuel de l'Union, et les négociations interinstitutionnelles en cours pour le CFP offrent par conséquent une occasion d'agir rapidement, sans quoi certaines améliorations seront probablement repoussées de 7 ans, conformément à la durée proposée du prochain CFP.

### **Recommandations principales**

Étant donné que le prochain CFP sera probablement approuvé par une nouvelle législature à l'issue des prochaines élections du Parlement européen, puis mis en œuvre par la future Commission (le mandat actuel expirant en 2019), la confirmation expresse, en conclusion des négociations pour le CFP, d'un niveau d'ambition partagé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission pour la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union peut constituer, en soi, une recommandation principale. L'étude synthétisée dans le présent document a permis de déterminer des positions apparemment divergentes concernant la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union, notamment lors des entretiens avec les acteurs institutionnels concernés. Afficher expressément un niveau d'ambition commun permettra de vérifier la cohérence par rapport à la stratégie de mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union ainsi que par rapport aux ressources allouées à cet effet par l'ensemble des institutions européennes. Cela fournira également une base solide afin de confirmer la pertinence de toute action visant à apporter des améliorations, en particulier vis-à-vis des aspects pluriannuels de la budgétisation de l'Union.

Les recommandations suivantes, inspirées des États membres, aideront à exprimer clairement un niveau d'ambition commun pour la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union dans un cadre amélioré.

- (1) **L'Union pourrait garantir une plus grande cohérence et une meilleure harmonisation de ses cadres stratégiques avec son cadre en matière de budgétisation axée sur les performances:**
  - a. en garantissant un meilleur alignement des objectifs et des indicateurs ainsi qu'en réutilisant ces objectifs et indicateurs dans différents cadres stratégiques (par exemple, la future Commission devrait reprendre, autant que possible, le cadre technique);
  - b. en alignant de manière chronologique les calendriers politiques et opérationnels, dans la mesure du possible (par exemple la stratégie de la Commission et les périodes du CFP, etc.);

<sup>66</sup> OCDE (2017), «Budgeting and Performance in the European Union».

- c. en perfectionnant l'alignement de la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union sur l'initiative «Mieux légiférer», par exemple en précisant davantage la manière dont les évaluations (des programmes et des politiques) sont intégrées dans les réexamens des dépenses et la manière dont le suivi peut être lié à ces évaluations ou les compléter. Cela pourra s'avérer particulièrement utile pour calculer plus précisément la valeur ajoutée européenne des programmes et des politiques mis en œuvre au titre du budget de l'Union ainsi que pour intégrer ces informations dans les processus décisionnels budgétaires, par exemple dans le cadre des examens à mi-parcours ou des réexamens des dépenses d'un CFP.

L'Autriche et l'Irlande ont réussi à mettre en place un cadre de dépenses à moyen terme tout en garantissant un bon degré de cohérence et d'harmonisation dans leurs cadres stratégiques en matière de budgétisation axée sur les performances. Appliquer un cadre similaire au niveau de l'Union devrait contribuer à rationaliser les informations sur la performance et la budgétisation axée sur les performances, et ainsi favoriser l'augmentation de leur utilisation et de leur incidence, car les informations sur la performance seraient plus lisibles. En conséquence, il conviendrait de collecter davantage d'informations sur la qualité et l'utilisation des données sur la performance transmises (la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil devraient établir des rapports sur la qualité et l'utilisation des données relatives à la performance recueillies lors du processus décisionnel budgétaire).

- (2) **Le cadre de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union pourrait être amélioré et son fonctionnement pourrait être plus compréhensible si les objectifs et les indicateurs étaient définis au niveau des lignes/chapitres budgétaires de l'Union tant pour le CFP que pour le budget annuel** (conformément aux recommandations formulées par l'OCDE concernant la nouvelle *déclaration ex ante des objectifs pour le budget de l'Union*). Il serait possible de prévoir, dans chaque domaine et pour chaque ligne budgétaire, un nombre limité d'objectifs, à l'instar de ce que font l'Autriche (avec un signalement clair des questions transversales) ou la France. Cela devrait faciliter l'utilisation des données relatives à la performance dans les procédures budgétaires et contribuer à affiner la notion de valeur ajoutée européenne pour les programmes dans chaque ligne/chapitre. Par souci de cohérence, le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'Union pourrait ensuite évoluer de manière à refléter cette structure. Le Parlement européen et le Conseil devraient alors approuver clairement ce cadre simplifié en matière de performance.
- (3) À la lumière des propositions de la Commission, **l'Union pourrait continuer à élaborer des CFP plus flexibles pour remédier aux problèmes de performance:**
  - a. en adoptant de nouveaux mécanismes de flexibilité (par exemple la réserve de performance) et en faisant de cette flexibilité la norme pour tous les programmes de l'Union;
  - b. en intégrant des réexamens obligatoires des dépenses dans le cadre de l'examen à mi-parcours du CFP, et en justifiant la manière dont les fonds sont réaffectés en fonction des performances;
  - c. en autorisant la Commission à adapter, si nécessaire, le suivi et les arrangements relatifs aux indicateurs au moyen d'actes délégués.

De telles mesures permettront de renforcer l'influence des données relatives à la performance dans le cadre des procédures budgétaires, en particulier en ce qui concerne l'affectation ou la

réaffectation des fonds au titre des CFP (principalement lors de leur examen à mi-parcours) et dans le cadre des budgets annuels de l'Union, démontrant ainsi une meilleure utilisation des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances (sous réserve que soient transmis des rapports clairs en la matière), à l'instar de ce que font l'Autriche et l'Irlande.

**(4) Le Parlement européen et le Conseil pourraient ainsi contribuer davantage aux procédures collaboratives en matière de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union avec la Commission, afin de garantir que les ambitions affichées en la matière sont concrétisées de manière cohérente dans le cadre du CFP et des procédures du budget annuel.**

En conséquence, la Commission, le Parlement européen et le Conseil devraient établir des rapports sur la qualité et l'utilisation des informations relatives à la performance dans leur processus décisionnel en vue de démontrer la pleine intégration du cadre de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union. Cela contribuera à accroître l'utilisation et l'incidence des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances. Pour ce faire, il convient de renforcer le rôle des services centraux en matière de budgétisation axée sur les performances au sein du Parlement européen et du Conseil, conformément aux efforts déployés par la Commission, qui devraient également être poursuivis. Le Parlement européen pourrait, par exemple, adopter une approche plus structurée et plus concertée, comme le requiert l'OCDE, en impliquant davantage les différents comités sectoriels dans l'élaboration de budgets basés sur les résultats, éventuellement avec le soutien de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire et, le cas échéant, d'une agence budgétaire spécifique du Parlement européen qui apporterait un soutien technique. Le Parlement européen et le Conseil devraient également renforcer leur association avec la Commission au regard du partage et de l'approbation des aspects techniques de la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union, par exemple en renforçant les ateliers techniques organisés dans ce domaine pour en faire un groupe de travail interinstitutionnel complet, dans le cadre duquel les institutions de l'Union seraient représentées de manière équilibrée et qui constituerait un véritable forum de coopération technique, à l'instar de ce qu'a mis en place la Suède.

**(5) Les institutions européennes pourraient proposer une intégration plus approfondie des rapports de performance entre le niveau de l'Union et celui des États membres**

en perfectionnant le partage des bonnes pratiques ainsi que la coordination volontaire entre les institutions européennes et leurs homologues nationaux (la Commission européenne et les ministères des finances, le Parlement européen et les parlements nationaux, la CCE et les cours des comptes nationales), mais aussi en promouvant les synergies dans les systèmes de budgétisation axée sur les performances dans les domaines où cela est plus aisément réalisable (par exemple, en exigeant des mesures de budgétisation axée sur les performances au niveau national dans le cadre des conditions ex ante de la politique de cohésion, conformément aux recommandations formulées par l'OCDE, ou en utilisant le cadre du Semestre européen pour organiser des débats dans ce domaine). Il serait ainsi possible d'améliorer la qualité et la pertinence des informations sur les performances fournies par les États membres pour le financement de l'Union au titre de la gestion partagée, et ces informations pourraient alors être mieux prises en compte par le Parlement et le Conseil lors de la prise de décision budgétaire. En conséquence, il conviendrait, là aussi, de fournir davantage d'informations sur la qualité et l'utilisation des données sur la performance transmises (la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil devraient établir des



rapports sur la qualité et l'utilisation des données relatives à la performance recueillies lors du processus décisionnel budgétaire).

- (6) **L'Union pourrait réduire la surcharge d'informations (causée notamment par le nombre trop important d'objectifs et d'indicateurs) en veillant à ce que la réduction proposée du nombre de programmes au titre du prochain CFP s'accompagne en conséquence d'une réduction du nombre d'objectifs et d'indicateurs. La répartition cohérente et logique des objectifs et des indicateurs à l'ensemble des programmes et des directions générales devrait également permettre une mise en œuvre globalement plus équilibrée du cadre de performance de l'Union.** Cette stratégie pourrait s'inspirer des travaux réalisés par l'Autriche, la France et les Pays-Bas, qui ont considérablement réduit le nombre d'objectifs et d'indicateurs dans leurs programmes afin de faciliter la mise en relation des informations et des pratiques de transmission de rapports. Pour cela, le Parlement européen et le Conseil doivent approuver les propositions de la Commission visant à réduire le nombre d'indicateurs de performance clés ou à les simplifier, ou proposer d'autres solutions. Une telle démarche devrait également être fondée sur le renforcement de l'échange de bonnes pratiques dans toutes les institutions de l'Union (en particulier la Commission, le Parlement européen et le Conseil) et au sein de la Commission (entre les directions générales), ainsi que sur un suivi centralisé et fiable réalisé par les services centraux des institutions de l'Union. Cela devrait contribuer à accroître l'utilisation et l'incidence des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances, car ces informations seront plus faciles à comprendre et, partant, il sera plus aisé pour le Parlement européen et le Conseil de les intégrer au processus décisionnel budgétaire. À cet effet, les informations sur la performance devraient par ailleurs être présentées le plus simplement possible (par exemple avec la transmission d'une série chronologique accompagnée d'indicateurs synthétisés pour simplifier la compréhension des résultats annuels et à long terme, et par l'utilisation de représentations visuelles proportionnellement plus nombreuses que les écrits narratifs dans les rapports). Le Parlement européen et le Conseil pourraient alors faire état de leur utilisation des informations rationalisées relatives à la performance afin de démontrer l'incidence de la mise en œuvre de cette recommandation (dont la Commission est à l'initiative en vue du prochain CFP, et qui tient compte des recommandations de la CCE à cet égard).
- (7) **L'Union pourrait mieux tenir compte de la disponibilité et de la qualité des informations sur les performances dans la définition des indicateurs** (par exemple, en poursuivant ses efforts pour concevoir des indicateurs de performance ex ante qui puissent faire l'objet de rapports à long terme, en adaptant le bilan des recettes, des dépenses, des résultats et des indicateurs d'impact sur la durée du CFP, etc.) **et fournir un rapport mieux équilibré et plus crédible, tenant compte des résultats positifs et négatifs, y compris des difficultés rencontrées, ainsi que des exemples de réussite** (en pleine application des critères selon lesquels les objectifs doivent être «spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'échéances» et les indicateurs «pertinents, reconnus, crédibles, aisés et solides», en vertu des dispositions du règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union<sup>67</sup>). Une telle démarche pourrait s'inspirer des travaux réalisés par l'Autriche et la Suède, qui cherchent à impliquer davantage leur parlement dans le processus décisionnel en matière de budgétisation axée sur les performances, dans le premier cas en instaurant une agence budgétaire attachée au parlement, et dans le second cas en créant un

---

<sup>67</sup> Ces critères sont visés à l'article 33 du règlement relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

groupe de travail informel composé de fonctionnaires issus du ministère des finances et de la commission des finances du parlement. Cela devrait contribuer à accroître l'utilisation et l'incidence des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances, car ces informations seront plus fiables et, partant, elles seront davantage intégrées par le Parlement européen et le Conseil dans la prise de décision budgétaire. Les efforts en ce sens pourraient se fonder sur les travaux réalisés par l'Autriche et la Suède dans ce domaine. En conséquence, il conviendrait, là aussi, de fournir davantage d'informations sur la qualité et l'utilisation des données relatives à la performance transmises (la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil devraient établir des rapports sur la qualité et l'utilisation des données relatives à la performance recueillies lors du processus décisionnel budgétaire). Des documents d'orientation devraient également être continuellement adaptés en vue de garantir leur conformité avec les mises à jour du cadre de performance de l'Union, ainsi que le partage des bonnes pratiques.

**(8) L'Union européenne pourrait rendre plus exhaustive la dimension de la décharge budgétaire axée sur la performance:**

- a.** en proposant à la CCE de mener des audits dans tous les secteurs (domaines d'action) sur le plan de leur performance avant l'examen à mi-parcours du CFP;
- b.** en spécifiant les critères de qualité de base concernant les informations sur la performance ainsi que le calcul de l'incidence analysée par la CCE. Par exemple, l'Autriche requiert l'établissement de liens clairs et systématiques entre les analyses d'impact ex ante et ex post (obligatoires) et le système de budgétisation axée sur les performances, qui doivent faire l'objet d'un audit.

L'objectif est de contribuer à accroître l'utilisation et l'incidence des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances grâce au contrôle objectif de la qualité des informations relatives à la performance dans l'ensemble du budget de l'Union.

Outre les recommandations principales, l'étude présente **d'autres recommandations**, dont les effets escomptés sont moindres, mais qui visent à faciliter la mise en œuvre de la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union.

- (1) Si la deuxième recommandation principale est appliquée, la Commission européenne pourrait proposer des lignes de base et des indicateurs liés aux objectifs du CFP, de la ligne ou du chapitre budgétaire en même temps que ses propositions d'enveloppe budgétaire au titre du CFP, qui devront ensuite être approfondis au cours des négociations pour le CFP, l'objectif étant de garantir la cohérence au cours du processus de négociation.** Lorsqu'elle a limité le nombre de ses chapitres budgétaires, l'Autriche a également réduit le nombre d'objectifs axés sur les résultats/l'incidence et d'indicateurs de performance à un maximum de cinq, dont l'un doit être lié à l'amélioration de l'égalité entre les hommes et les femmes. Outre les analyses d'impact actuellement menées au niveau des programmes, d'autres pourraient être réalisées au niveau des lignes ou des chapitres budgétaires dans le cadre du processus de proposition de CFP afin de détailler les options concernant la réalisation des objectifs des lignes ou des chapitres à un niveau plus agrégé et plus lisible. Cela devrait contribuer à accroître l'utilisation et l'incidence des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances, car ces informations seront plus lisibles et, partant, elles seront davantage intégrées par le Parlement européen et le Conseil dans la prise de décision budgétaire. En conséquence, il conviendrait de fournir davantage d'informations sur la qualité et l'utilisation des informations relatives à la

performance transmises (la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil devraient établir des rapports sur la qualité et l'utilisation des données relatives à la performance lors du processus décisionnel budgétaire, au niveau des lignes/des chapitres budgétaires ainsi qu'au niveau des programmes).

- (2) **La Commission européenne pourrait accroître la transparence du processus d'élaboration de budgets basés sur les résultats au niveau de l'Union en publiant une stratégie documentée ainsi qu'une feuille de route conçue dans une optique d'amélioration constante du cadre de budgétisation axée sur les performances** de l'Union, comprenant des évaluations périodiques formalisées du fonctionnement du système (à la lumière, entre autres, des recommandations de la CCE et de l'OCDE). L'Autriche est un très bon exemple en la matière, grâce à son approche clairement étayée pour l'amélioration continue de la budgétisation axée sur les performances, qui comprend des évaluations périodiques externes. Cette démarche devrait contribuer à accroître la transparence de la stratégie de l'Union en matière de budgétisation axée sur les performances.
- (3) **Il pourrait être utile de réaliser une analyse coûts-avantages de l'intégration des principales informations sur les performances liées au budget de l'Union** (sans compter les informations relatives à la gestion de la performance opérationnelle) **dans un système d'informations unique**, afin, entre autres, d'améliorer son accessibilité et sa présentation, d'harmoniser sa structure, de fournir des séries chronologiques de données, qui seraient plus faciles à exploiter, grâce à des métadonnées et à des données de référence cohérentes. L'Autriche, l'Irlande et le Royaume-Uni offrent des exemples de pratiques intéressantes dans ce domaine. S'il est jugé rentable et appliqué à l'échelle de l'Union, un tel système devrait favoriser l'utilisation accrue de données relatives à la performance dans le processus décisionnel budgétaire ainsi que la réalisation systématique de rapports sur cette utilisation des informations en vue de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte.
- (4) **La poursuite des efforts de documentation en matière de formation et d'orientation ainsi que les travaux des réseaux d'acteurs de la budgétisation axée sur les performances** sur l'utilisation des informations relatives à la performance dans ce domaine contribueront à la promotion d'une culture axée sur la performance, conformément au plan de la Commission européenne, et au partage continu des bonnes pratiques en la matière par l'intermédiaire de la Commission, du Parlement européen et du Conseil. Les pratiques de l'Autriche, de l'Estonie (stratégies de formation et d'orientation) et celles de la France (orientation dans le cadre du système informatique centralisé) pourraient servir d'exemples à cet égard. Cela devrait contribuer à accroître l'utilisation et l'incidence des informations sur la performance/de la budgétisation axée sur les performances.

Pour conclure, l'Union dispose déjà d'un système complet de budgétisation axée sur les performances. La mise en œuvre des recommandations inspirées des États membres et formulées dans le présent document permettra d'appliquer un niveau d'ambition commun plus clair en matière de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union, en vertu d'un cadre renforcé en la matière. Les recommandations principales sont avant tout axées sur la perspective de cette étude (un cadre de budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union), sur la gouvernance (pleine collaboration entre les acteurs institutionnels de l'Union concernés) et sur des dimensions liées à l'analyse<sup>68</sup>. Les concrétiser permettra d'accroître l'*utilisation* et l'*incidence* de la budgétisation axée sur

---

<sup>68</sup> Pour plus de détails, voir la figure 1 et l'annexe 1.

les performances au niveau de l'Union<sup>69</sup>. Si le niveau d'ambition partagé en la matière n'est pas confirmé, ou s'il est revu à la baisse, il est recommandé de rationaliser et de simplifier considérablement la budgétisation axée sur les performances au niveau de l'Union afin de garantir l'adéquation de ce cadre par rapport aux ambitions.

---

<sup>69</sup> «*The use of performance information*»; et «*Consequences if the performance is not in line with targets*»; OCDE (2017), «*Budgeting and Performance in the European Union*».

## SAMENVATTING

### INLEIDING

De EU-begroting ligt ten grondslag aan het institutionele stelsel van de EU en wordt gereguleerd door de EU-verdragen, de EU-wetgeving (besluiten over de eigen middelen, meerjarige financiële kaders en het Financieel Reglement van de EU) en het Interinstitutioneel Akkoord<sup>70</sup>. Zij wordt met name beheerd volgens de **beginselen** van: 1) **toekenning en subsidiariteit**, op grond waarvan de EU alleen mag handelen binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar doormiddel van de Verdragen zijn toegekend en wanneer een doelstelling niet afdoende kan worden verwezenlijkt door de lidstaten alleen (niettemin wordt ongeveer 80 % van de EU-begroting beheerd onder "gedeeld beheer", waarbij de EU-lidstaten de EU-begroting onder toezicht van de EU uitvoeren); en 2) **goed financieel beheer**, waarbij de EU-begroting wordt beheerd met efficiëntie, doeltreffendheid en de economie in gedachten.

De prestatiegerichte begrotingsbenadering wordt door de OESO gedefinieerd als het systematische gebruik van informatie over de outputs, resultaten en/of effecten van overheidsbeleid voor de onderbouwing, beïnvloeding en/of bepaling van het bedrag aan overheidsmiddelen dat in de begrotingscontext aan dat beleid worden toegewezen<sup>71</sup>. In overeenstemming met de gemeenschappelijke begrotingspraktijken in de OESO **past de EU al enkele decennia lang de prestatiegerichte begrotingsbenadering toe. De focus hierop is sinds 2015 hernieuwd**, met de uitgesproken ambitie om te zorgen voor optimale resultaten en waarde van de EU-uitgaven in overeenstemming met het bovengenoemde beginsel van goed financieel beheer. Aangezien een groot deel van de EU-begroting door de EU-lidstaten wordt uitgevoerd<sup>72</sup>, **is de EU evenzeer van de EU-lidstaten afhankelijk voor een belangrijk deel van de uitvoering van haar prestatiegerichte begrotingsbenadering.**

De onderhandelingen over de goedkeuring van het volgende MFK 2021-2027 zijn van start gegaan met de bekendmaking van de voorstellen door de Commissie in mei 2018, waaronder de prestatie-informatie uit haar toetsing van de uitgaven, de tussentijdse evaluatie van het huidige MFK en andere beschikbare prestatie-informatie<sup>73</sup>. De onderhandelingen vinden plaats in een **context van aanhoudende druk op de EU-begroting** (voornamelijk als gevolg van de druk op de begrotingen van de EU-lidstaten), die verder wordt verergerd door het verwachte effect van de brexit op de algemene hoogte van de EU-begroting. Deze belangrijke mijlpaal in de meerjarige begrotingsprocedures van de EU vormt een kans om de beschikbare prestatie-informatie te benutten en om de balans op te maken, de mogelijkheden te evalueren om de prestaties van het EU-begrotingsstelsel verder te verhogen, en dus in het bijzonder te kijken waar de prestatiegerichte begrotingspraktijken van de EU kunnen worden verbeterd.

---

<sup>70</sup> Zoals aangegeven op de website van DG BUDG ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/legal\\_bases/legal\\_en.cfm#aij](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#aij)).

<sup>71</sup> OESO (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>72</sup> Meer dan 80 % van de EU-begroting wordt onder gedeeld beheer beheerd en sommige andere delen worden onder indirect beheer beheerd.

<sup>73</sup> COM(2018) 321 final; Mededeling van de Commissie: Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt; Het meerjarig financieel kader 2021-2027.

In **bestaande studies** van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU (voornamelijk door de OESO<sup>74</sup>) en controles van de Europese Rekenkamer (ERK)<sup>75</sup> werden **de sterke punten van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU erkend**, maar is er ook **een reeks mogelijkheden tot verbetering vastgesteld**. Voortbouwend op deze mogelijkheden en op discussies met institutionele actoren van de EU die betrokken zijn bij de begrotingsprocedures van de EU, worden in deze studie de prestatiegerichte begrotingspraktijken in een selectie van vijf EU-lidstaten (Oostenrijk, Estland, Frankrijk, Ierland en Zweden)<sup>76</sup> onder de loep genomen en worden **aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen van de prestatiegerichte begrotingspraktijken van de EU** geformuleerd, rekening houdend met het verwachte effect en de complexiteit van de tenuitvoerlegging van relevante, door de lidstaten geïnspireerde praktijken op EU-niveau.

### **STAND VAN ZAKEN MET BETREKKING TOT DE PRESTATIEGERICHTE BEGROTINGSBENADERING OP EU-NIVEAU EN MOGELIJKHEDEN TOT VERBETERING**

De prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU kan in grote lijnen worden geacht te verschuiven van "**presentational budgeting**" naar "**performance-informed budgeting**" (de OESO is zelfs van mening dat de EU-begroting kenmerken vertoont van alle vier de categorieën<sup>77</sup> van prestatiegericht begroten)<sup>78</sup>, waarbij informatie over de outputs, resultaten en/of effecten van het EU-beleid, samen met andere factoren wordt gebruikt ter onderbouwing van het bedrag aan overheidsmiddelen dat in de begrotingscontext aan het EU-beleid wordt toegewezen. De prestatiegerichte begrotingspraktijken van de EU hebben betrekking op alle stadia van de **begrotingsprocedures** van de EU, die bestaan uit: 1) procedures voor de vaststelling, het beheer en de evaluatie van het **MFK op meerjarige basis** (momenteel zeven jaar). Deze procedures stellen de maximale jaarlijkse EU-uitgaven op verschillende beleidsterreinen vast en geven de financiering van activiteiten vorm in overeenstemming met de politieke prioriteiten van de EU voor de looptijd van het MFK; en 2) procedures voor de vaststelling, het beheer, de controle en de evaluatie van de **EU-begroting op jaarbasis**, binnen de grenzen van het MFK. Zij bestaan uit de gedetailleerde uitvoering van de EU-begroting en vormen tevens de bron van financiële (en politieke) verantwoordingsplicht voor de uitgaven van de EU.

De OESO erkent ook dat de Europese Unie een uniek stelsel van instellingen en relaties tussen de verschillende overheidsniveaus heeft, waardoor nauwlettend aandacht wordt besteed aan de prestatieaspecten van de begrotingsbenadering. Het EU-stelsel voor de vaststelling van de begroting met het oog op prestaties en resultaten is geavanceerd en zeer gespecificeerd en scoort hoger dan enig ander OESO-land in de standaardindex van prestatiegerichte begrotingskaders. Het is dan ook duidelijk **dat de inspanningen voor de invoering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering op EU-niveau hebben geresulteerd in een uitgebreid prestatiegericht begrotingsstelsel dat wereldwijd tot de meest geavanceerde in de publieke sector behoort**, en des te meer sinds het

<sup>74</sup> OESO (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>75</sup> Met name de jaarverslagen van 2016 en 2017 van de ERK.

<sup>76</sup> Daarnaast wordt ook verwezen naar Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, die door veel belanghebbenden worden gezien als toonaangevende landen wat betreft de uitvoering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering.

<sup>77</sup> Zie hoofdstuk 1, punt 1.1, voor nadere gegevens over deze categorieën.

<sup>78</sup> OESO (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

initiatief "Resultaatgerichte begroting" (BFOR) in 2015 van start is gegaan, dat tot doel heeft het verbeteren van doeltreffendheid van de EU-begroting bij de verwezenlijking van de EU-doelstellingen voor groei.

Desalniettemin is er in prestatiegerichte begrotingsstelsel van de EU nog steeds ruimte voor een reeks **mogelijkheden tot verbetering**, zoals vastgesteld door de OESO en de ERK<sup>79</sup> en zoals blijkt uit discussies met institutionele actoren van de EU die betrokken zijn bij begrotingsprocedures. Dit is het uitgangspunt waarop deze studie voortbouwt.

Zoals de OESO heeft opgemerkt, worden alle publieke actoren die de prestatiegerichte begrotingsbenadering hanteren met soortgelijke uitdagingen geconfronteerd. De meest in het oog springende uitdagingen in verband met de prestatiegerichte begrotingsbenadering waarmee de EU wordt geconfronteerd, verschillen echter enigszins van de uitdagingen waarmee de OESO-landen gemiddeld te kampen hebben, hetgeen te wijten is aan het uitgebreide prestatiestelsel van de EU. Deze omvatten: een *onduidelijke rol voor prestatie-informatie*, een *gebrek aan capaciteit/opleiding*, *informatieoverbelasting*, *te bureaucratische procedures*, en een *gebrek aan nauwkeurige/tijdige gegevens*. De belangrijkste aanbevelingen van de OESO en de ERK voor de verbetering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU hebben juist tot doel deze uitdagingen aan te pakken.

- Ten eerste, met betrekking tot de *onduidelijke rol van prestatie-informatie*, worden aanbevelingen geformuleerd opdat prestatie-informatie meer (expliciet) wordt gebruikt en meer (aangetoonde) gevolgen heeft. Het is de bedoeling dat het uitgebreide prestatiekader van de EU (nog uitgebreider dan het OESO-gemiddelde) het gebruik<sup>80</sup> en de gevolgen<sup>81</sup> van prestatie-informatie op EU-niveau (meer dan het OESO-gemiddelde) dienovereenkomstig beïnvloedt. Dit zou ook de evenredigheid van het EU-kader aantonen. Een tweede dimensie van de aanbevelingen die op deze uitdaging zijn gericht, is de voorgestelde verhoging van de flexibiliteit van de MFK's van de EU, gezien hun lange looptijd.
- Wat het *gebrek aan capaciteit/opleiding* betreft, worden aanbevelingen geformuleerd voor de verdere ontwikkeling van de initiatieven die in het kader van het BFOR-initiatief van de EC zijn genomen en die erop gericht zijn capaciteit en opleiding binnen de EC te verstrekken. Het is opgemerkt dat het zinvol kan zijn dat ook het EP en de Raad deze koers volgen om ervoor te zorgen dat alle betrokken actoren over voldoende capaciteit beschikken.
- Wat de *informatieoverbelasting* betreft, wordt in de aanbevelingen voornamelijk voorgesteld om het bestaande kader te vereenvoudigen en te stroomlijnen, bijvoorbeeld door het aantal doelstellingen en indicatoren te verminderen om het systeem beter beheersbaar, doelgerichter en efficiënter te maken. In de aanbevelingen worden ook de *te bureaucratische procedures* en het *gebrek aan nauwkeurige/tijdige gegevens* aangepakt. Deze uitdagingen moeten worden verholpen door onder meer de onderlinge afstemming van de verschillende strategische kaders van de EU, waaruit de doelstellingen van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU zijn afgeleid.

---

<sup>79</sup> Zie bijlage 1 voor nadere informatie.

<sup>80</sup> "The use of performance information"; OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>81</sup> "Consequences if the performance is not in line with targets"; Ibidem.

Een specifiek kenmerk van het begrotingsstelsel van de EU is dat de EU-lidstaten deel uitmaken van zowel de uitvoerende macht (bij de uitvoering van EU-programma's en financiering onder gedeeld beheer) als de wetgevende macht (via hun rol in de Raad). Dit leidt tot een risico van uiteenlopende belangen, waarbij de EU-lidstaten aandringen op een hogere prestatiegerichte begroting op EU-niveau terwijl zij zich verzetten tegen de toepassing ervan op het gebruik van de aan hen toegewezen EU-middelen (80 % van de EU-begroting), met name wanneer de prestatiegerichte begrotingsstelsels van de lidstaten minder ontwikkeld zijn dan dat van de EU, zoals momenteel voor alle lidstaten het geval is volgens de Performance Budgeting Index 2016 van de OESO. Om dit risico te beperken, stellen wij voor dat een gedeeld interinstitutioneel ambitieniveau voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU expliciet wordt bevestigd tussen de Raad, het EP en de EC.

### **VOOR DE EU RELEVANTE PRAKTIJEN IN DE LIDSTATEN OP HET GEBIED VAN PRESTATIEGERICHT BEGROTEN**

Er bestaan verschillende definities en modellen van prestatiegericht begroten<sup>82</sup>, en er zijn weinig algemeen aanvaarde beste prestatiegerichte begrotingspraktijken die in alle omstandigheden van toepassing zijn, noch gedetailleerde algemeen aanvaarde normen inzake prestatiegericht begroten. Als zodanig is er geen uniform prestatiegericht begrotingsstelsel en zijn de prestatiegerichte begrotingspraktijken toegesneden op een bepaalde omgeving waarin het ambitieniveau ervan moet worden gekoppeld aan de onderliggende visie en strategie voor de uitvoering ervan, alsmede aan de middelen die hieraan worden besteed. Desalniettemin heeft de prestatiegerichte begrotingsbenadering over het algemeen erkenning gekregen als een manier om het gebruik van de overheidsfinanciering te optimaliseren en wordt zij in toenemende mate toegepast in de overheidsbegroting in de hele EU en wereldwijd. Prestatiegerichte begrotingspraktijken zijn dus de norm geworden in de OESO-landen, waaronder de meeste EU-lidstaten<sup>83</sup>.

De vijf voor deze studie geselecteerde lidstaten (Oostenrijk, Estland, Frankrijk, Ierland en Zweden) hanteren allemaal verschillende prestatiegerichte begrotingsbenaderingen. Deze benaderingen kunnen over het geheel genomen worden gekarakteriseerd als variërend van "**presentational budgeting**" tot "**performance-informed budgeting**"<sup>84</sup>, waarbij prestatie-informatie wordt gepresenteerd en kan worden gebruikt in het budgettaire besluitvormingsproces, maar niet rechtstreeks de toegewezen bedragen bepaalt of een duidelijk vooraf bepaald gewicht in de begrotingsbesluiten heeft. De context en uitdagingen voor de uitvoering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering kunnen weliswaar van land tot land verschillen<sup>85</sup>, maar alle voorbeelden bieden mogelijkheden op basis waarvan de EU kan vergelijken, observeren en leren. Bij de selectie van de vijf lidstaten van de EU is rekening gehouden met:

- de nadruk op de aspecten van prestatiegericht begroten die verband houden met de mogelijkheden tot verbetering van het prestatiegericht begrotingsstelsel van de EU, zoals vastgesteld door de OESO en de ERK. De geselecteerde lidstaten hanteren interessante prestatiegerichte begrotingspraktijken op

<sup>82</sup> Zie hoofdstuk 1, punt 1.1, voor nadere informatie.

<sup>83</sup> 2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights.

<sup>84</sup> OESO (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>85</sup> Ibidem.



gebieden die relevant zijn voor de vaststelling van verbeteringen van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU (bv. zoals vastgesteld in het OESO-verslag over prestatiegericht begroten in de EU<sup>86</sup>);

– een "evenwichtige benadering", waarbij de EU-lidstaten verschillende kenmerken vertonen wat betreft omvang, structuur (bv. federaal of niet) en economische ontwikkeling.

Naast de vijf geselecteerde EU-lidstaten werden de prestatiegerichte begrotingspraktijken van drie andere EU-lidstaten consequent aangeduid als toonaangevend in de geraadpleegde literatuur en door de geïnterviewden in de studie: Finland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. De relevante prestatiegerichte begrotingspraktijken in deze drie EU-lidstaten werden daarom, waar passend, ook in aanmerking genomen, zij het uitsluitend op basis van openbaar beschikbare documentatie.

**Oostenrijk** heeft zijn meest recente hervormingen op het gebied van prestatiegericht begroten stapsgewijs doorgevoerd en heeft verscheidene pilotprojecten en een doorlichting van internationale benchmarks uitgevoerd. Het stelsel van Oostenrijk is momenteel "performance-informed", met belangrijke kenmerken zoals een aanzienlijk vereenvoudigde begrotingsstructuur met inbegrip van een ingevoerd uitgavenkader voor de middellange termijn (MTEF), en met: 1) een beperkt aantal begrotingshoofdstukken; 2) een beperkt aantal doelstellingen en indicatoren per begrotingshoofdstuk (binnen globale begrotingen en gedetailleerde begrotingen); 3) de invoering van prestatie mandaten<sup>87</sup>; 4) het voorschrijven van duidelijke en systematische koppelingen tussen (verplichte) effectbeoordelingen vooraf en achteraf en het prestatiegerichte begrotingsstelsel. Oostenrijk heeft reeds een nieuw specifiek begrotingsbureau op federaal niveau opgericht en ook de rol van het parlement versterkt, met drie nieuwe organen op parlementair niveau.

**Frankrijk** heeft in 2001 de prestatiegerichte begrotingsbenadering in zijn volledige begroting ingevoerd met een "big bang"-aanpak, waarbij de begrotings- en boekhoudregels radicaal werden gewijzigd en er tussen 2001 en 2006 aanzienlijke middelen hieraan werden toegewezen. Elk departement op ministerieel niveau heeft een team dat de prestatiegerichte begroting volgt en in de Nationale Vergadering is ook een "evaluatiecomité overheidsbeleid" opgericht om de prestaties van het overheidsbeleid te evalueren op basis van statistieken en andere analyses. De hervorming heeft grote veranderingen teweeggebracht, waaronder 1) één enkel kader voor een jaarlijkse volledige herziening en vernieuwing van de begroting; 2) een vereenvoudigde begrotingsnomenclatuur om beter te kunnen vaststellen hoe de begroting op verschillende gebieden wordt besteed; 3) een kleiner aantal indicatoren en doelstellingen; en 4) geconsolideerde toewijzingen met het oog op een flexibeler beheer. Er is een prestatiegerichte cultuur in het ambtenarenapparaat doorgedrongen en Frankrijk rapporteert regelmatig over prestatiegegevens. In een overeenkomst tussen de uitvoerende en wetgevende macht worden prestatiegegevens gebruikt voor zowel de communicatie met het parlement als voor de beheercontrole van het programmabeheer. Verder is er een centraal IT-systeem opgezet, dat door alle ministeries wordt gebruikt.

<sup>86</sup> OESO (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>87</sup> Voor elk begrotingshoofdstuk wordt de prestatiedimensie van het organisatiebeheer beheerd door middel van "prestatie mandaten", die bedoeld zijn om de budgettaire prestatiedoelstellingen te koppelen aan de taken van specifieke beheereenheden (met behulp van het systeem van "beheer per doelstelling"). Deze prestatie mandaten zijn voor intern gebruik en zijn niet openbaar beschikbaar; de informatie daarin vormt echter de basis voor de doelstellingen en activiteiten die worden gepresenteerd in de *Teilhefte* (OESO 2018).

In het kielzog van de schulden crisis heeft **Ierland** de prestatiegebonden begrotingsbenadering in twee fasen op zijn volledige begroting toegepast: 2011-2013 en 2014-2016. De grootste verandering naar aanleiding van de hervorming was de invoering van een uitgavenkader voor de middellange termijn (MTEF), waarvan een meerjarenplanning, plafonds en begrotingsdiscipline zijn ingevoerd. In het kader van de hervorming zijn ook uitvoerige kostenevaluaties door middel van uitgaventoetsingen ingevoerd (over een doorlopende cyclus van drie jaar), zodat inefficiënte beleidsmaatregelen en gebieden met besparingspotentieel kunnen worden vastgesteld, alsmede toewijzingen voor uitgaven van elk ministerie/agentschap. Ierland heeft twee nieuwe organen opgericht om de overgang naar de prestatiegerichte begrotingsbenadering te verstevigen: 1) Het Parliamentary Budget Office (PBO), dat het Ierse parlement ondersteunt en informeert over aangelegenheden op het gebied van prestatiegerichte begroten en verslagen voor de regering opstelt. 2) De Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES), een team van economen dat door middel van economische analyse en evaluatie bijdraagt aan een betere beleidsvorming en -uitvoering binnen de overheid. Ierland heeft de rapportage over prestaties op alle gebieden van de overheidsuitgaven verplicht gesteld en de prestatie-indicatoren gestroomlijnd om ervoor te zorgen dat de prestatie-informatie doeltreffend wordt gebruikt. Het publiceert jaarlijks een Public Services Performance Report (verslag over de prestaties van de overheidsdiensten), waarin relevante prestatie-informatie op een beknopte manier wordt gepresenteerd.

**Zweden** heeft de prestatiegerichte begrotingsbenadering drie decennia geleden ingevoerd en de parlementaire betrokkenheid bij het toezicht op de prestaties verder vergroot door in 2000 een informele werkgroep van ambtenaren van zowel het Ministerie van Financiën als de financiële commissie van het parlement in het leven te roepen, die tot taak had om tijdens de begrotingsdebatten de voor het parlement meest nuttige prestatie-informatie te selecteren. De uitvoering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering door Zweden is geavanceerd en "performance-informed", waarbij tabellen en rapportage-indicatoren erop gericht zijn om waar mogelijk een tienjarenperspectief op te nemen, zodat er tijd is voor het verzamelen en vergelijken van gegevens over een lange(re) periode. De cultuur van prestatiegericht begroten zit ingebakken in Zweden, doordat het al 30 jaar lang met prestatie-indicatoren werkt en de prestaties van zijn begroting meet.

**Estland** maakt momenteel de overgang naar de prestatiegerichte begrotingsbenadering (2015-2020). Estland heeft de hervorming van zijn prestatiegerichte begrotingsbenadering stapsgewijs ingevoerd volgens een driefasenaanpak, waarbij in flexibiliteit, tijd en ruimte voor aanpassing tussen ministeries wordt voorzien. Zoals het er nu voorstaat, ondergaat de prestatiegerichte begrotingsbenadering in Estland een verschuiving van "presentational budgeting" naar "performance-informed budgeting". Bij de hervorming zijn een regeling inzake strategische planning en een prestatiegericht beheersysteem ingevoerd. Bovendien werden de ministeries aangemoedigd om het aantal programmadoelstellingen te verminderen en deze duidelijk te koppelen aan prestatie-indicatoren. Ook is getracht de prestatiedoelstellingen in strategische documenten voor de langere termijn af te stemmen op die in de operationele plannen. De begroting is verdeeld in overheidsgebieden, prestatiegebieden en programma's, waarbij op programmaniveau plafonds en resultaten van de overheidsprestaties zijn

vastgesteld. De omschakeling van Estland naar een prestatiegerichte begrotingsbenadering wordt gezien als een sleutelement om de efficiëntie en transparantie te vergroten en de budgettaire besluitvorming te verbeteren. Volgens een enquête onder hoge Estse ambtenaren van de centrale overheid zegt meer dan 70 % van de respondenten te rapporteren over en gebruik te maken van prestatie-informatie.

## **AANBEVELINGEN VOOR VERBETERINGEN VAN DE PRESTATIEGERICHTE BEGROTINGSBENADERING OP EU-NIVEAU OP BASIS VAN RELEVANTE PRAKTIJKEN VAN DE LIDSTATEN**

Deze studie bouwt voort op bestaande studies in verband met de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU (voornamelijk van de OESO) en op controles van de ERK, alsmede op discussies met institutionele actoren van de EU die betrokken zijn bij begrotingsprocedures. Er worden aanbevelingen gedaan over mogelijke verbeteringen van de prestatiegerichte begrotingspraktijken van de EU binnen al haar begrotingsprocedures (van de ontwikkeling van het meerjarig financieel kader tot de monitoring en evaluatie achteraf van de jaarlijkse begroting en het meerjarig financieel kader), waarbij rekening wordt gehouden met het verwachte effect en de complexiteit van de uitvoering van door de lidstaten geïnspireerde praktijken op EU-niveau, gezien de specifieke kenmerken van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU.

Aangezien prestatiegericht begroten een omvangrijk onderwerp is met talrijke facetten<sup>88</sup> en een groot corpus aan academische en bredere literatuur, en gezien het brede scala aan beleidsterreinen dat onder de EU-begroting valt, richt deze studie zich op algemeen toepasbare (horizontale) potentiële verbeteringen van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU (m.a.w. die van toepassing zijn op alle EU-beleidsterreinen in de volledige EU-begroting) in plaats van op specifieke voorbeelden die relevant zijn voor specifieke beleidsterreinen.

De aanbevelingen hebben betrekking op een breed scala aan vastgestelde mogelijkheden tot verbetering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU. Zij zijn ingedeeld in voornaamste aanbevelingen en overige aanbevelingen die de uiteenlopende verwachte effecten en complexiteit ervan weerspiegelen, wat voor de belanghebbenden in de EU een manier kan zijn om de mogelijke uitvoering ervan te benaderen met inachtneming van het vastgestelde ambitieniveau en de middelen die hieraan kunnen worden besteed. Een andere belangrijke overweging voor de belanghebbenden is het tijdschema voor de uitvoering van mogelijke verbeteringen, rekening houdend met het feit dat de EU-begroting in de eerste plaats een investeringsbegroting is met jaarlijkse plafonds die in het meerjarig financieel kader (MFK) voor zeven jaar zijn vastgelegd, zodat er beperkte gelegenheden zijn dat (positieve en negatieve) prestatiesignalen het debat over de jaarlijkse begroting beïnvloeden<sup>89</sup>. Dergelijke gelegenheden worden in grotere mate geboden door de meerjarige begrotingsprocedures van de EU, en de lopende interinstitutionele onderhandelingen over het meerjarig financieel kader bieden daarom een kans om snel actie te ondernemen, anders zouden

---

<sup>88</sup> In hoofdstuk 3 worden de bevindingen in zeven dimensies van prestatiegericht begroten gepresenteerd: 1) visie/strategie; 2) EU-regelgevingskader; 3) governance; 4) organisatie/processen; 5) beleid/programma's; 6) gegevens, rapportage, informatiesystemen; en 7) mensen en communicatie.

<sup>89</sup> OESO (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

bepaalde verbeteringen waarschijnlijk zeven jaar worden uitgesteld gezien de voorgestelde duur van het volgende meerjarig financieel kader.

**Voornaamste aanbevelingen:**

Gezien de aanstaande verkiezingen voor het EP zal het volgende MFK mogelijk worden goedgekeurd door een nieuwe legislatuur en, aangezien het huidige mandaat van de Commissie in 2019 ten einde loopt, zal dat MFK vervolgens ten uitvoer worden gebracht door een nieuwe Commissie. Daarom kan het op zich als een voornaamste aanbeveling worden beschouwd om een gedeeld interinstitutioneel ambitieniveau voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU tussen het EP, de Raad en de EC expliciet te bevestigen als een resultaat van de onderhandelingen over het MFK. In deze studie komen ogenschijnlijk andere standpunten met betrekking tot de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU aan het licht dan in de interviews met de betrokken institutionele actoren van de EU. Een expliciet gedeeld gemeenschappelijk ambitieniveau zou dus een consistentiecontrole mogelijk maken ten opzichte van de ten uitvoer gelegde strategie voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU en de middelen die door alle EU-instellingen aan deze strategie zijn toegewezen. Het zou ook een goede basis vormen voor de bevestiging van de relevantie van eventuele acties om verbeteringen door te voeren, met name voor de meerjarige aspecten van de EU-begroting.

De volgende door de lidstaten geïnspireerde voornaamste aanbevelingen zouden bijdragen tot de tenuitvoerlegging van een duidelijker gemeenschappelijk ambitieniveau voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU binnen een versterkt prestatiegericht begrotingskader van de EU:

**(1) De EU zou kunnen zorgen voor meer consistentie en harmonisatie tussen haar strategische kaders en haar prestatiegericht begrotingskader door:**

- a. te zorgen voor een betere afstemming en een beter hergebruik van doelstellingen en indicatoren in verschillende strategische kaders (zo moet de nieuwe EC het technische kader zoveel mogelijk overnemen);
- b. de politieke en operationele tijdschema's zoveel mogelijk chronologisch op elkaar af te stemmen (bv. de strategie van de EC en de perioden van het meerjarig financieel kader enz.);
- c. de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU verder af te stemmen op het initiatief voor betere regelgeving, bijvoorbeeld door duidelijker te specificeren hoe (programma- en beleids) evaluaties worden geïntegreerd in budgettaire (uitgaven)toetsingen en hoe monitoring kan worden gekoppeld aan of een aanvulling kan vormen op evaluaties. Dit zou bijzonder nuttig zijn om de EU-meerwaarde van in het kader van de EU-begroting uitgevoerde programma's en beleidsmaatregelen beter te kunnen meten, zodat dergelijke informatie kan worden geïntegreerd in de budgettaire besluitvormingsprocessen, bijvoorbeeld in het kader van de tussentijdse evaluatie of de uitgaventoetsingen van een MFK.

Zowel Oostenrijk als Ierland zijn erin geslaagd uitgavenkaders voor de middellange termijn ten uitvoer te leggen en tegelijkertijd te zorgen voor een goede mate van consistentie en harmonisatie in hun strategische kaders voor wat betreft de prestatiegerichte begroting. Indien dit op dezelfde manier op EU-niveau wordt toegepast, zou dit moeten bijdragen tot de stroomlijning van de prestatie-informatie/prestatiegerichte begrotingsbenadering en aldus een toename van het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten bevorderen,

aangezien de prestatie-informatie leesbaarder zou zijn. In verband hiermee moet opnieuw meer informatie worden verstrekt over de kwaliteit en het gebruik van de gerapporteerde prestatie-informatie (zowel de EC als het EP en de Raad zouden verslag moeten uitbrengen over de kwaliteit en het gebruik van prestatie-informatie bij de budgettaire besluitvorming).

- (2) **Het prestatiegerichte begrotingskader van de EU zou kunnen worden verbeterd en begrijpelijker worden gemaakt door de vaststelling van doelstellingen en indicatoren op het niveau van de begrotingsrubrieken/-hoofdstukken van de EU voor zowel het MFK als de jaarlijkse begroting** (naar het voorbeeld van de door de OESO aanbevolen nieuwe vooraf geformuleerde verklaring over de doelstellingen voor de EU-begroting). Voor elk gebied zouden beperkte kerndoelen kunnen worden vastgesteld, vergelijkbaar met wat er in Oostenrijk (met inbegrip van horizontale kwesties waarover duidelijk wordt gerapporteerd) of Frankrijk wordt gedaan. Dit moet het gebruik van prestatie-informatie in begrotingsprocedures vergemakkelijken en bijdragen tot een verfijning van het begrip EU-meerwaarde voor programma's binnen elke rubriek/elk hoofdstuk. Met het oog op de consistentie zou het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR) dan kunnen evolueren naar het voorbeeld van deze structuur. Het EP en de Raad moeten dan duidelijk hun goedkeuring hechten aan een dergelijk vereenvoudigd prestatiekader.
- (3) Voortbouwend op de voorstellen van de EC **zou de EU de MFK's flexibeler kunnen blijven maken om in te spelen op prestatieproblemen** door:
- a. nieuwe flexibiliteitsmechanismen (bv. de prestatiereserve) in te voeren en deze tot de norm te maken voor alle EU-programma's;
  - b. verplichte uitgaventoetsingen in te voeren als onderdeel van de tussentijdse evaluaties van het MFK en aan te tonen hoe de middelen in relatie tot de prestaties opnieuw worden toegewezen;
  - c. de EC de bevoegdheid te geven om waar nodig monitoring- en indicatorregelingen aan te passen door middel van gedelegeerde handelingen.

Dankzij dergelijke maatregelen zou de prestatie-informatie de begrotingsprocedures verder kunnen beïnvloeden, met name de (her)toewijzing van middelen binnen MFK's (vooral halverwege de looptijd ervan) en de jaarlijkse EU-begroting, waardoor een groter gebruik van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten (indien duidelijk gerapporteerd) kan worden aangetoond, zoals bijvoorbeeld het geval is in Oostenrijk en Ierland.

- (4) **Het EP en de Raad zouden samen meer kunnen bijdragen aan de collaboratieve processen met de EC voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU om ervoor te zorgen dat de geformuleerde ambities op het gebied van prestatiegericht begroten consequent worden uitgevoerd in het MFK en de jaarlijkse begrotingsprocedures.** In verband hiermee moeten de EC, het EP en de Raad allemaal verslag uitbrengen over de kwaliteit en het gebruik van prestatie-informatie in de besluitvorming om aan te tonen dat zij het prestatiegerichte begrotingskader van de EU volledig hebben geïntegreerd. Dit zou bijdragen tot een toename van het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten. Daartoe moet de rol van de centrale diensten in de prestatiegerichte begrotingsbenadering worden versterkt binnen het EP en de Raad in overeenstemming met de inspanningen in de EC, die eveneens moeten worden voortgezet. Het EP zou bijvoorbeeld een meer gestructureerde en gezamenlijke aanpak kunnen volgen, zoals gevraagd door de OESO, door verschillende sectorale comités verder

bij de prestatiegerichte begrotingsbenadering te betrekken, eventueel ondersteund door de commissies Begroting en Begrotingscontrole, en, indien van toepassing, een specifiek begrotingsbureau van het EP voor technische ondersteuning. Het EP en de Raad zouden zich ook met de EC moeten blijven inzetten om de technische aspecten van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU te delen en goed te keuren (bv. door de technische workshops inzake prestatiegericht begroten op te waarderen tot een volwaardige interinstitutionele werkgroep (IIWG) met een evenwichtige vertegenwoordiging van de EU-instellingen als een echt forum voor technische samenwerking, zoals in Zweden.

- (5) **De EU-instellingen zouden kunnen voorstellen om de prestatierapportage tussen de EU en de lidstaten verder te integreren** door de verdere uitwisseling van goede praktijken en vrijwillige coördinatie tussen de EU-instellingen en hun nationale tegenhangers (EC en de ministeries van Financiën, het EP en de nationale parlementen, de ERK en de nationale rekenkamers), en door de bevordering van synergieën in prestatiegerichte begrotingsstelsels op gebieden waar dit het meest haalbaar is (bv. oproepen tot maatregelen inzake prestatiegericht begroten op nationaal niveau als onderdeel van ex-antevoorwaarden in het cohesiebeleid, zoals aanbevolen door de OESO, of het gebruik van het EU-semester voor discussies op dit gebied). Dit zou moeten bijdragen tot een betere kwaliteit en tijdige beschikbaarheid van prestatie-informatie die door de lidstaten wordt verstrekt voor EU-financiering onder gedeeld beheer, en dergelijke prestatie-informatie zou derhalve verder kunnen worden geïntegreerd in de budgettaire besluitvorming van het EP en de Raad. In verband hiermee moet opnieuw meer informatie worden verstrekt over de kwaliteit en het gebruik van de gerapporteerde prestatie-informatie (zowel de EC als het EP en de Raad zouden verslag moeten uitbrengen over de kwaliteit en het gebruik van prestatie-informatie bij de budgettaire besluitvorming).
- (6) **De EU zou de informatieoverbelasting (met name als gevolg van het aantal doelstellingen en indicatoren) kunnen verminderen door ervoor te zorgen dat de voorgestelde vermindering van het aantal programma's in het kader van het volgende MFK gepaard gaat met een overeenkomstige vermindering van het aantal doelstellingen en indicatoren. Een coherente en consistente spreiding van doelstellingen en indicatoren over de programma's en DG's zou eveneens een evenwichtiger tenuitvoerlegging van het prestatiekader van de EU mogelijk maken.** Dit zou kunnen worden geïnspireerd door soortgelijke inspanningen in Oostenrijk, Frankrijk en Nederland, die alle het aantal doelstellingen en indicatoren voor alle programma's aanzienlijk hebben verminderd om de koppelingen en rapportagepraktijken te vereenvoudigen. Daartoe moeten het EP en de Raad ofwel instemmen met de voorstellen van de EC om het aantal KPI's of de complexiteit ervan te verminderen, ofwel relevante alternatieven voorstellen. Deze moeten ook gebaseerd zijn op een verdere uitwisseling van beste praktijken tussen de EU-instellingen (met name van de EC naar het EP en de Raad) en binnen de EC (tussen alle DG's), evenals op een sterk centraal toezicht door de centrale diensten van de EU-instellingen. Dit zou moeten bijdragen tot een toename van het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten, aangezien prestatie-informatie gemakkelijker te begrijpen zou zijn en daardoor gemakkelijker zou kunnen worden geïntegreerd in de budgettaire besluitvorming van het EP en de Raad. Prestatie-informatie zou ook zo eenvoudig mogelijk moeten worden gepresenteerd (bv. door het verstrekken van tijdreeksen en samengestelde indicatoren voor een beter begrip van zowel de prestaties op lange termijn als de jaarlijkse prestaties, en het

gebruik van proportioneel meer visuele weergaven in vergelijking met de verhalende tekst in verslagen) voor dit doel. Het EP en de Raad zouden dan verslag kunnen uitbrengen over hun gebruik van gestroomlijnde prestatie-informatie bij het budgettaire besluitvormingsproces om aan te tonen wat het effect is van de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling (die door de EC is geïnitieerd voor het volgende MFK, rekening houdend met de aanbevelingen van de ERK in deze richting).

- (7) **De EU zou beter rekening kunnen houden met de beschikbaarheid en kwaliteit van prestatie-informatie bij de vaststelling van indicatoren** (bv. voortdurende inspanningen om vooraf prestatie-indicatoren vast te stellen waarover op langere termijn kan worden gerapporteerd, aanpassing van het evenwicht tussen input-, output-, resultaat- en effectindicatoren gedurende de looptijd van MFK's enz.) **en een evenwichtiger en geloofwaardiger beeld kunnen geven van positieve en negatieve resultaten, met inbegrip van de uitdagingen en succesverhalen** (volledige toepassing van de Smart- en Racer-criteria in het Financieel Reglement<sup>90</sup>). De inspanningen zouden kunnen worden geïnspireerd door de praktijken in Oostenrijk en Zweden, die hebben getracht het parlement meer te betrekken bij het besluitvormingsproces inzake prestatiegericht begroten: Oostenrijk door de oprichting van een PBO en Zweden door de oprichting van een informele werkgroep bestaande uit ambtenaren van het Ministerie van Financiën en de financiële commissie van het parlement. Dit zou moeten bijdragen tot een toename van het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten, aangezien prestatie-informatie als betrouwbaarder zou worden beschouwd, en zou derhalve verder moeten worden geïntegreerd in de budgettaire besluitvorming van het EP en de Raad. De inspanningen zouden kunnen worden geïnspireerd door de praktijken in Oostenrijk en Zweden op dit gebied. In verband hiermee moet opnieuw meer informatie worden verstrekt over de kwaliteit en het gebruik van de gerapporteerde prestatie-informatie (zowel de EC als het EP en de Raad zouden verslag moeten uitbrengen over de kwaliteit en het gebruik van prestatie-informatie bij de budgettaire besluitvorming). De richtlijnen zouden ook voortdurend moeten worden aangepast om ervoor te zorgen dat deze worden afgestemd op eventuele actualiseringen van het prestatiekader van de EU en dat de beste praktijken worden uitgewisseld.
- (8) **De EU zou het prestatieaspect van de kwijting van de begroting vollediger kunnen maken** door:

- a. voor te stellen dat de ERK vóór de tussentijdse evaluatie van het MFK alle sectoren (beleidsgebieden) aan een controle onderwerpt in termen van prestaties;
- b. specificaties van de basiskwaliteitscriteria voor prestatie-informatie te ontwikkelen en de effecten te meten die door de ERK moeten worden gemeten. Oostenrijk schrijft bijvoorbeeld voor dat er tussen (verplichte) effectbeoordelingen vooraf en achteraf en het prestatiegerichte begrotingsstelsel duidelijke en systematische verbanden moeten worden gelegd, die moet worden gecontroleerd.

Dit zou moeten bijdragen tot een toename van het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten door middel van een objectieve evaluatie van de kwaliteit van prestatie-informatie in de gehele EU-begroting.

---

<sup>90</sup> Artikel 33 van het Financieel Reglement betreft **Smart**-criteria: "[...] specifieke (**s**pecific), meetbare (**m**earable), haalbare (**a**ttainable), relevante (**r**elevant) en tijdgebonden (**t**ime-bound) doelstellingen als bedoeld in de leden 1 en 2 [...]" en **Racer**-criteria: "[...] relevante (**r**elevant), aanvaarde (**a**cepted), geloofwaardige (**c**redible), eenvoudige (**e**asy) en robuuste (**r**obust) indicatoren [...]"

Naast de voornaamste aanbevelingen zijn er nog **overige aanbevelingen** met minder verwachte effecten, maar die niettemin de tenuitvoerlegging van de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU vergemakkelijken:

- (1) **Als de voornaamste aanbeveling (2) ten uitvoer wordt gelegd, zou de EC basislijnen en streefdoelen kunnen voorstellen voor indicatoren die verband houden met de doelstellingen van het MFK/de EU-begrotingsrubrieken/-hoofdstukken, samen met haar voorstellen voor de begrotingsmiddelen van het MFK, die vervolgens tijdens de onderhandelingen over het MFK voor alle programma's gedetailleerd moeten worden beschreven teneinde de consistentie tijdens het onderhandelingsproces te waarborgen.** Wanneer Oostenrijk bijvoorbeeld het aantal begrotingshoofdstukken heeft beperkt, heeft het ook het daarmee samenhangende aantal voornaamste resultaat- en effectdoelstellingen en prestatie-indicatoren teruggebracht tot maximaal vijf, waarvan er één betrekking moet hebben op de verbetering van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Naast de effectbeoordelingen die momenteel op programmaniveau worden uitgevoerd, zouden effectbeoordelingen op het niveau van de rubrieken/hoofdstukken kunnen worden uitgevoerd als onderdeel van het voorstelproces in het kader van het MFK om de opties voor het bereiken van de doelstellingen van de rubrieken/hoofdstukken op een meer geaggregeerd en leesbaar niveau in detail te beschrijven. Dit zou moeten bijdragen tot een toename van het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten, aangezien de prestatie-informatie leesbaarder zou zijn, en dergelijke prestatie-informatie zou derhalve verder moeten worden geïntegreerd in de budgettaire besluitvorming van het EP en de Raad. In dit verband zou opnieuw meer informatie kunnen worden verstrekt over de kwaliteit en het gebruik van de gerapporteerde prestatie-informatie (zowel de EC als het EP en de Raad zouden verslag kunnen uitbrengen over de kwaliteit en het gebruik van prestatie-informatie bij de budgettaire besluitvorming op het niveau van de rubrieken/hoofdstukken en op programmaniveau).
- (2) **De EC zou de transparantie van de strategie voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU kunnen vergroten door een gedocumenteerde strategie en routekaart voor de voortdurende verbetering van het prestatiegericht begrotingskader van de EU te publiceren,** met inbegrip van geformaliseerde periodieke evaluaties van de werking van het systeem (onder meer op basis van de aanbevelingen van de ERK en de OESO). Oostenrijk kan hiervoor als voorbeeld dienen, met zijn duidelijk gedocumenteerde aanpak voor de voortdurende verbetering van de prestatiegerichte begrotingsbenadering die ook periodieke externe evaluaties omvat. Dit zou moeten bijdragen tot een grotere transparantie van de strategie voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU.
- (3) **Het zou nuttig zijn om een kosten-batenanalyse uit te voeren van de integratie van de voornaamste begrotingsgerelateerde prestatie-informatie van de EU** (met uitzondering van informatie over operationeel prestatiebeheer) **in één enkel informatiesysteem** om de toegankelijkheid en presentatie ervan te verbeteren, de structuur ervan te harmoniseren, eenvoudiger tijdreeksen te verstrekken enz. door middel van consistente meta- en stamgegevens. Oostenrijk, Ierland en het Verenigd Koninkrijk bieden allemaal voorbeelden van interessante praktijken op dit gebied. Indien een dergelijk systeem kosteneffectief wordt geacht en op EU-niveau ten uitvoer wordt gelegd, zou daarmee een toename van het gebruik van prestatie-informatie in de budgettaire besluitvormingsprocessen worden bevorderd en zou dit



gebruik systematisch worden geregistreerd met het oog op meer transparantie en verantwoordingsplicht.

- (4) **Voortgezette inspanningen op het gebied van opleiding en richtsnoeren zoals netwerken van belanghebbenden bij de prestatiegerichte begrotingsbenadering** over het gebruik van prestatie-informatie in de prestatiegerichte begrotingsbenadering zouden bijdragen tot de bevordering van een prestatiegerichte cultuur in overeenstemming met het plan van de EC en de uitwisseling van de beste prestatiegerichte begrotingspraktijken van de EU op permanente basis in de EC, het EP en de Raad. De praktijken in Oostenrijk, Estland (richtlijnen en opleidingsstrategieën) en Frankrijk (richtlijnen binnen het gecentraliseerde IT-systeem) kunnen in dit verband als voorbeeld dienen. Dit zou het gebruik en de gevolgen van prestatie-informatie/prestatiegericht begroten moeten stimuleren.

Concluderend kan worden gesteld dat de EU al over een uitgebreid prestatiegericht begrotingsstelsel beschikt. De tenuitvoerlegging van de door de lidstaten geïnspireerde aanbevelingen in dit verslag zou bijdragen tot de toepassing van een duidelijker gemeenschappelijk ambitieniveau voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU binnen een versterkt prestatiegericht begrotingskader van de EU. De voornaamste aanbevelingen zijn vooral gericht op de analytische dimensies van de visie (prestatiegericht begrotingskader van de EU) en governance (volledige medewerking van de betrokken institutionele actoren van de EU) van de studie<sup>91</sup> en zouden het *gebruik* en de *gevolgen* van prestatiegericht begroten<sup>92</sup> EU-niveau helpen vergroten. Mocht het ambitieniveau voor de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU niet worden bevestigd of worden verlaagd, dan wordt aanbevolen de prestatiegerichte begrotingsbenadering van de EU aanzienlijk te stroomlijnen en te vereenvoudigen om de evenredigheid van het huidige uitgebreide prestatiegerichte begrotingskader van de EU met ambities te waarborgen.

---

<sup>91</sup> Zie figuur 1 en bijlage 1 voor nadere gegevens.

<sup>92</sup> "The use of performance information"; en "Consequences if the performance is not in line with targets"; OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

## SÍNTESIS

### INTRODUCCIÓN

Como cimiento del sistema institucional de la Unión, el presupuesto de la Unión está regulado por los Tratados y la legislación de la Unión (Decisiones sobre los recursos propios, marcos financieros plurianuales y el Reglamento Financiero de la Unión), así como por los Acuerdos Interinstitucionales<sup>93</sup>. Su gestión se basa principalmente en los siguientes **principios**:

1) **atribución y subsidiariedad**, mediante los cuales la Unión debe actuar únicamente dentro de los límites de las competencias que le han atribuido los Tratados y siempre y cuando un objetivo no pueda alcanzarse de forma satisfactoria mediante la actuación de un solo Estado miembro (sin embargo, alrededor del 80 % del presupuesto de la Unión se administra a través de la denominada gestión compartida, por la que el Estado miembro de la Unión aplica el presupuesto de la Unión bajo la supervisión de la misma);

y 2) **buena gestión financiera**, por la que debe gestionarse teniendo en cuenta la eficiencia, la eficacia y la economía.

La OCDE define la planificación presupuestaria basada en el rendimiento como la utilización sistemática de la información sobre los productos, los resultados o las repercusiones de las políticas públicas con el fin de guiar, influir o determinar el nivel de fondos públicos asignados a tales políticas en el contexto presupuestario<sup>94</sup>. En consonancia con las prácticas comunes de planificación presupuestaria en el conjunto de la OCDE, **la Unión aplica la planificación presupuestaria basada en el rendimiento desde hace varias décadas y con un enfoque renovado desde 2015**, con la ambición declarada de garantizar la obtención de resultados y valor óptimos del gasto de la Unión con arreglo al citado principio de buena gestión financiera. Teniendo en cuenta que una gran parte del presupuesto de la UE es gestionada por los Estados Miembros<sup>95</sup>, **la Unión Europea también depende a su vez de estos para una parte importante de su propia planificación presupuestaria basada en el rendimiento**.

Las negociaciones para adoptar el próximo MFP 2021-2027 han comenzado con la publicación por parte de la Comisión de sus propuestas de negociación en mayo de 2018, incluyendo la información sobre rendimiento procedente de su análisis de gastos, la revisión intermedia del MFP actual y otra información disponible relativa<sup>96</sup> al rendimiento. Las negociaciones se desarrollan en un **contexto de presión continua sobre el presupuesto de la Unión** (debido principalmente a la presión ejercida sobre los presupuestos de los Estados miembros de la Unión), condicionado por el impacto previsto del *Brexit* sobre el nivel global de dicho presupuesto. Este acontecimiento importante para la planificación de los procedimientos presupuestarios plurianuales de la Unión genera una oportunidad para utilizar la información sobre rendimiento disponible, así como para hacer balance y evaluar las

<sup>93</sup> Tal y como figura en el sitio web de la Dirección General de Presupuestos ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/legal\\_bases/legal\\_en.cfm#aij](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#aij)).

<sup>94</sup> OCDE (2017) Budgeting and Performance in the European Union (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

<sup>95</sup> Más del 80 % del presupuesto de la Unión se administra en virtud de la gestión compartida y otras partes se administran en el marco de una gestión indirecta.

<sup>96</sup> COM(2018)0321 final; Comunicación de la Comisión: Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad; El marco financiero plurianual para el período 2021-2027.

posibilidades de seguir mejorando el rendimiento del sistema presupuestario de la Unión y, en particular, para estudiar posibles mejoras de planificación de la Unión basada en el rendimiento.

**La literatura disponible sobre** planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento (realizados principalmente por la OCDE<sup>97</sup>) y auditorías realizadas por el TCE<sup>98</sup> ha **reconocido los puntos fuertes de dicha planificación presupuestaria**, aunque también han **determinado una serie de oportunidades de mejora**. Sobre la base de estos estudios y de los debates con los agentes institucionales de la Unión implicados en los procedimientos presupuestarios de la Unión, este estudio examina las prácticas de planificación presupuestaria basada en el rendimiento en cinco Estados miembros de la Unión seleccionados (Austria, Estonia, Francia, Irlanda y Suecia)<sup>99</sup> y formula **recomendaciones sobre posibles mejoras de las prácticas de planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento**, teniendo en cuenta el posible impacto y complejidad de la implantación a nivel europeo de prácticas inspiradas en los Estados Miembros.

### **SITUACION ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA BASADA EN EL RENDIMIENTO A ESCALA EUROPEA Y POSIBLES MEJORAS**

En términos generales, cabe considerar que la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento está dejando de ser « **meramente formal** », pasando a basarse en la « **información sobre el rendimiento** » (de hecho, la OCDE considera que la planificación presupuestaria de la Unión posee rasgos de sus cuatro categorías<sup>100</sup> de planificación presupuestaria basada en el rendimiento)<sup>101</sup>, por lo que se utiliza la información sobre los productos, los resultados o las repercusiones de las políticas de la Unión, junto con otros factores, con el fin de justificar la cantidad de fondos públicos asignados a dichas políticas en el contexto presupuestario. Las prácticas de planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento afectan a todas las etapas de los **procedimientos** presupuestarios de la Unión que abarquen: 1) procedimientos para adoptar, gestionar y evaluar el **MFP sobre una base plurianual** (actualmente siete años). Estos procedimientos fijan un gasto anual máximo de la Unión en diferentes ámbitos políticos y configuran la financiación de las actividades en consonancia con las prioridades políticas de la Unión mientras dure el MFP; y 2) procedimientos para adoptar, gestionar, auditar y evaluar el **presupuesto de la Unión sobre una base anual**, dentro de los límites del MFP. Consisten en la aplicación detallada del presupuesto de la Unión, además de ser la fuente de la responsabilidad financiera (y política) del gasto de la Unión.

La OCDE también reconoce que la Unión tiene un sistema único de instituciones y relaciones entre los diversos niveles administrativos que genera una especial atención a los aspectos de la planificación presupuestaria relacionados con el rendimiento. De la misma manera, afirma que el sistema de planificación presupuestaria basada en el rendimiento y los resultados de la Unión es avanzado y muy especializado, y obtiene una puntuación más alta que cualquier país de la OCDE en el índice medio de los marcos presupuestarios basados en el rendimiento. Así pues, es evidente que los **esfuerzos realizados para establecer la planificación presupuestaria basada en el rendimiento a escala de la Unión han dado lugar a un amplio sistema de planificación presupuestaria basada en el**

---

<sup>97</sup> OCDE (2017) Budgeting and Performance in the European Union (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

<sup>98</sup> En particular los informes anuales del TCE de 2016 y 2017.

<sup>99</sup> Junto a estos, también se hace referencia a Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido, considerados por muchas partes interesadas países pioneros en cuanto a la aplicación de la presupuestación basada en el rendimiento.

<sup>100</sup> Véase el capítulo 1, sección 1.1, para consultar la información detallada sobre estas categorías.

<sup>101</sup> OCDE (2017) Budgeting and Performance in the European Union (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

**rendimiento que figura entre los más avanzados del sector público a nivel mundial**, sobre todo desde el inicio de la iniciativa de un presupuesto de la Unión centrado en los resultados (BFOR) en 2015, destinada a mejorar la eficacia del presupuesto de la Unión a la hora de contribuir a alcanzar los objetivos de crecimiento de la Unión.

No obstante, el sistema de planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento sigue ofreciendo una serie de **oportunidades de mejora** identificadas por la OCDE y el TCE<sup>102</sup>, así como aquellas posibles mejoras procedentes de los debates con los agentes institucionales de la Unión implicados en los procedimientos presupuestarios. Estas futuras oportunidades de mejora constituyen el punto de partida en el que se basa este estudio.

Tal y como señala la OCDE, todos los agentes públicos encargados de aplicar la planificación presupuestaria basada en el rendimiento se enfrentan a retos similares. Sin embargo, los retos más importantes relacionados con esta planificación presupuestaria que afronta la Unión difieren ligeramente de aquellos a los que hacen frente los Estados de la OCDE de media, lo que refleja el amplio sistema de rendimiento de la Unión. Entre ellos, se incluyen: *falta de claridad sobre el rol de la información sobre rendimiento; una falta de capacidad o formación; exceso de información; exceso de burocracia en el procedimiento; y falta de datos precisos o actualizados*. Las recomendaciones principales de la OCDE y el TCE relativas a la mejora de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento tienen precisamente como objetivo abordar estos retos.

- En primer lugar, sobre la falta de claridad sobre el rol de la *información sobre rendimiento*, las recomendaciones se formulan con el propósito de que dicha información se utilice más (explícitamente) y tenga más consecuencias (demostradas). Su objetivo es que este amplio marco de rendimiento de la Unión (incluso superior al de la media de la OCDE) influya adecuadamente en el uso<sup>103</sup> y las consecuencias<sup>104</sup> de la información sobre rendimiento a escala de la Unión (más que la media de la OCDE). Con ello también se demostraría la proporcionalidad del marco de la Unión. Un segundo aspecto de las recomendaciones dirigidas a este reto es el incremento sugerido en la flexibilidad de los MFP de la Unión dado su largo plazo.
- En cuanto a una *falta de capacidad o formación*, se formulan recomendaciones para seguir desarrollando las iniciativas acordadas en el contexto de la iniciativa BFOR de la Comisión Europea, con la finalidad de subsanar dicha carencia en la Comisión. Se observa que este curso podría ser también de utilidad para el Parlamento Europeo y el Consejo, con el fin de garantizar que todos los agentes implicados adquieran la suficiente capacidad.
- En cuanto al *exceso de información*, las recomendaciones sugieren principalmente que se simplifique y se racionalice el marco actual, por ejemplo, reduciendo el número de objetivos e indicadores para hacer que el sistema sea más manejable, orientado y eficiente. Estas abordan también los *procedimientos demasiado burocráticos* y la *falta de datos precisos o actualizados*, a los que debería contribuir también la armonización de los distintos marcos estratégicos de la

<sup>102</sup> Véase el anexo 1 para más detalles.

<sup>103</sup> «*The use of performance information*» (El uso de la información sobre rendimiento); OCDE (2017) *Budgeting and Performance in the European Union* (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

<sup>104</sup> «*Consequences if the performance is not in line with targets*» (Consecuencias si el rendimiento no cumple los objetivos); *Ibidem*.

Unión de los que se derivan los objetivos de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento.

Una particularidad del sistema presupuestario de la Unión es que sus Estados miembros forman parte tanto del poder ejecutivo (aplicación de los programas y la financiación de la Unión en el marco de la gestión compartida) como del poder legislativo (a través de su función en el Consejo). Esto conlleva un riesgo de intereses divergentes, por el cual los Estados miembros de la Unión instan a aumentar la planificación presupuestaria basada en el rendimiento a escala de la Unión a la vez que se resisten a aplicar su uso de los fondos de la Unión que se les ha asignado (80 % del presupuesto de la Unión), particularmente si los sistemas de planificación presupuestaria basada en el rendimiento de los Estados miembros están menos desarrollados que el de la Unión, como sucede actualmente con todos los Estados miembros a juzgar por el Performance Budgeting Index 2016 (Índice de la planificación presupuestaria basada en el rendimiento 2016) de la OCDE. Para disminuir este riesgo, sugerimos que es importante confirmar de manera explícita un nivel de ambición interinstitucional compartido con respecto a la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento entre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

### **PRÁCTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS RELEVANTES PARA LA UE EN EL MARCO PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA**

Existen diferentes definiciones y modelos de planificación presupuestaria basada en el rendimiento<sup>105</sup>. Sin embargo, existen pocas que sean universalmente aceptadas como prácticas de referencia (best practices) aplicables en todas las circunstancias y completadas con normas detalladas. Por lo tanto, no existe un sistema único de planificación presupuestaria basada en el rendimiento por lo que los diferentes tipos de prácticas de planificación presupuestaria se adaptan a determinados entornos en los que su nivel de ambición debería asociarse a la visión o estrategia subyacente para su aplicación, así como a los recursos dedicados a estos. No obstante, la planificación presupuestaria basada en el rendimiento ha obtenido, por lo general, reconocimiento como forma de optimizar el uso de las finanzas públicas y se aplica cada vez más en la planificación presupuestaria pública en todo el territorio de la Unión y a nivel mundial. De este modo, las prácticas de planificación presupuestaria basada en el rendimiento se han convertido en la norma en los países de la OCDE, incluida la mayoría de los Estados miembros de la Unión<sup>106</sup>.

Los cinco Estados miembros seleccionados para este estudio (Austria, Estonia, Francia, Irlanda y Suecia) aplican la planificación presupuestaria basada en el rendimiento siguiendo distintos planteamientos. Estos presentan formas de planificación presupuestaria basada en el rendimiento que pueden caracterizarse globalmente por abarcar desde aquellas «**meramente formales**» hasta las «**basadas en la información sobre el rendimiento**»<sup>107</sup>, donde la información sobre rendimiento se presenta y puede utilizarse en los procesos decisorios en materia presupuestaria pero no determina directamente los importes asignados o tiene un claro peso predefinido en las decisiones presupuestarias. Si bien el

---

<sup>105</sup> Véase el capítulo 1, sección 1.1, para detalles.

<sup>106</sup> 2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights (Encuesta sobre presupuestación basada en el rendimiento de la OCDE 2016: la integración del rendimiento y los resultados en la presupuestación, aspectos destacados).

<sup>107</sup> OCDE (2017) Budgeting and Performance in the European Union (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

contexto y los retos de la aplicación de la planificación presupuestaria basada en el rendimiento pueden variar según el país<sup>108</sup>, todos los ejemplos pueden ofrecerle a la Unión oportunidades para realizar evaluaciones comparativas, observar y extraer conclusiones. Los cinco Estados miembros de la Unión se seleccionaron en base a los siguientes aspectos:

- especial atención sobre los aspectos de la planificación presupuestaria basada en el rendimiento relacionados con futuras oportunidades de mejora de dicho sistema de planificación presupuestaria de la Unión identificadas por la OCDE y el TCE. Los Estados miembros seleccionados presentan prácticas interesantes de planificación presupuestaria basada en el rendimiento en ámbitos relevantes para identificar mejoras de dicha planificación presupuestaria de la Unión (por ejemplo, las identificadas por el informe de la OCDE sobre la planificación presupuestaria basada en el rendimiento en la Unión<sup>109</sup>);

- un «enfoque equilibrado» que incluya los Estados miembros de la Unión con características diferentes en cuanto a tamaño, estructura (por ejemplo, federal o no) y desarrollo económico.

Además de los cinco Estados miembros de la Unión seleccionados, se hizo referencia constante a otros tres Estados miembros como representantes de prácticas pioneras de planificación presupuestaria basada en el rendimiento, tanto en la bibliografía consultada como por parte de las personas entrevistadas en el estudio: Finlandia, los Países Bajos y el Reino Unido. Por ello, cuando se consideró relevante, se tuvieron también en cuenta las prácticas pertinentes de planificación presupuestaria basada en el rendimiento de estos tres Estados miembros de la Unión, en calidad de documentación pública.

**Austria** aplicó paulatinamente sus reformas más recientes relacionadas con la planificación presupuestaria basada en el rendimiento y acometió diversos proyectos piloto, así como un examen de los puntos de referencia internacionales. El sistema austriaco se basa actualmente en la información sobre el rendimiento y se caracteriza esencialmente por una estructura presupuestaria simplificada de manera considerable que incluye la introducción de un marco de gasto a medio plazo, además de por lo siguiente: 1) un número limitado de capítulos presupuestarios; 2) un número reducido de objetivos e indicadores por capítulo presupuestario (en los presupuestos globales y desglosados); 3) introducción de mandatos de rendimiento<sup>110</sup>; 4) exigencia de la creación de vínculos claros y sistemáticos entre las evaluaciones de impacto ex-ante y ex-post (obligatorias) y el sistema de planificación presupuestaria basada en el rendimiento. Austria también estableció una nueva oficina presupuestaria específica a nivel federal y reforzó el papel del Parlamento con la creación de tres órganos nuevos a nivel parlamentario.

**Francia** introdujo la planificación presupuestaria basada en el rendimiento en su presupuesto completo con un planteamiento tipo «big bang» en 2001, modificando radicalmente las normas presupuestarias y de contabilidad y dedicando importantes recursos para ello entre 2001 y 2006. Cada

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> OCDE (2017) Budgeting and Performance in the European Union (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

<sup>110</sup> Para cada capítulo presupuestario, los aspectos de rendimiento de la gestión organizativa se gestionan a través de «mandatos de rendimiento», pensados para vincular los objetivos de rendimiento presupuestario con las tareas de unidades de gestión específicas (mediante el sistema de «gestión por objetivos»). Tales mandatos de rendimiento son para uso interno y no están disponibles públicamente; sin embargo, la información que recogen sienta las bases de los objetivos y actividades que se presentan en los *Teilhefte* (OCDE 2018).

departamento a nivel ministerial tiene un equipo que sigue la planificación presupuestaria basada en el rendimiento y, en la Asamblea Nacional, se creó también un «comité de evaluación de políticas públicas» para evaluar el rendimiento de estas en base a las estadísticas y otros análisis. La reforma introdujo cambios importantes, como 1) un marco único para revisar y renovar el presupuesto por completo cada año; 2) una nomenclatura presupuestaria simplificada para contribuir a determinar mejor cómo se gasta el presupuesto en distintas áreas; 3) un número reducido de indicadores y objetivos; 4) asignaciones consolidadas que permitan una gestión más flexible. Una cultura orientada al rendimiento se ha instalado en la administración pública y Francia informa periódicamente sobre la información relativa rendimiento. En un acuerdo entre las ramas ejecutiva y legislativa, los datos sobre rendimiento se utilizan tanto para comunicaciones con el Parlamento como para el control de gestión de la administración de programas. Asimismo, se creó un sistema informático central para uso de todos los ministerios.

**Irlanda** aplicó la planificación presupuestaria basada en el rendimiento a su presupuesto completo en dos fases en el contexto de su crisis de la deuda: 2011-2013 y 2014-2016. El cambio más importante que introdujo la reforma fue la introducción de un marco de gasto a medio plazo, que incorporó planificación plurianual, límites y disciplina fiscal. Asimismo, la reforma introdujo revisiones exhaustivas del gasto a través de análisis de gastos (en un ciclo continuo de tres años) para permitir la detección de políticas ineficaces y áreas para el ahorro, así como asignaciones de gastos a cada ministerio o agencia. Irlanda creó dos nuevos organismos para reforzar la transición a la planificación presupuestaria basada en el rendimiento: 1) La Oficina Presupuestaria del Parlamento (PBO), que presta apoyo e informa al Parlamento irlandés a este respecto, así como elabora informes para el Gobierno. 2) El Servicio Económico y de Evaluación del Gobierno Irlandés (IGEES), un equipo de economistas que ayudan a una mejor formulación y aplicación de políticas en la administración pública a través del análisis y la evaluación económicos. Irlanda encargó la elaboración de informes sobre rendimiento en todos los ámbitos del gasto público y racionalizó los indicadores de rendimiento para garantizar el uso eficaz de la información sobre rendimiento. Además, publica anualmente un informe sobre el rendimiento de los servicios públicos, que presenta información relevante sobre el rendimiento de manera concisa.

**Suecia** introdujo la planificación presupuestaria basada en el rendimiento hace tres décadas e intensificó aún más la participación parlamentaria en la supervisión del rendimiento mediante la creación de un grupo de trabajo informal de funcionarios del Ministerio de Hacienda y el Comité de Finanzas del Parlamento en 2000, cuya función era seleccionar la información sobre rendimiento más útil para el Parlamento durante sus debates presupuestarios. Suecia aplica una avanzada planificación presupuestaria basada en la información sobre el rendimiento en la que los cuadros y los indicadores de notificación tienen como objetivo incluir una perspectiva de diez años cuando sea posible, a fin de dar tiempo para la recopilación y comparación de datos durante un período de tiempo (más) largo. Suecia cuenta con una cultura arraigada de la planificación presupuestaria basada en el rendimiento, dado que ha estado trabajando con indicadores de rendimiento y midiendo el rendimiento de su presupuesto durante los últimos treinta años.

**Estonia** se encuentra actualmente en un periodo de transición hacia la planificación presupuestaria basada en el rendimiento (2015-2020). Estonia presentó su reforma de este enfoque presupuestario de forma gradual, utilizando un planteamiento con tres fases que ha aportado flexibilidad y margen para el tiempo de adaptación entre los ministerios. Actualmente, el sistema presupuestario estonio está dejando de ser una planificación presupuestaria meramente formal, convirtiéndose en una planificación presupuestaria basada en la información sobre el rendimiento. La reforma instauró un Reglamento de planificación estratégica y un sistema de gestión orientada al rendimiento. Además, se incitó a los ministerios a reducir el número de objetivos de los programas y a vincular claramente estos objetivos con los indicadores de rendimiento. Por otro lado, se hizo un esfuerzo por armonizar los objetivos de rendimiento recogidos en los documentos estratégicos a más largo plazo con los de los planes operativos. El presupuesto se dividió en ámbitos administrativos, ámbitos de rendimiento y programas, que establecieron límites y resultados del rendimiento administrativo a nivel de programa. El avance de Estonia hacia la planificación presupuestaria basada en el rendimiento se considera un elemento esencial para aumentar la eficiencia y la transparencia, así como para mejorar la toma de decisiones presupuestarias. Según una encuesta realizada entre altos funcionarios del Gobierno central de Estonia, más del 70 % de los encuestados respondieron que se informan y utilizan la información acerca del rendimiento.

## **RECOMENDACIONES BASADAS EN LAS PRACTICAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA MEJORAR LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA BASADA EN EL RENDIMIENTO EN LA UNIÓN EUROPEA**

Este estudio se basa en estudios existentes de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento (principalmente de la OCDE) y en auditorías del TCE, así como en debates con los agentes institucionales de la Unión implicados en los procedimientos presupuestarios. El estudio formula recomendaciones sobre las posibles mejoras de las prácticas de planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento en la totalidad de los procedimientos presupuestarios de la Unión (desde el desarrollo del marco financiero plurianual hasta el seguimiento y la evaluación ex-post del presupuesto anual y del citado marco) teniendo en cuenta el impacto y complejidad previstos que surge de la idea de aplicar a escala de la Unión prácticas basadas en los Estados miembros, dada su heterogeneidad.

Dado que la planificación presupuestaria basada en el rendimiento es un tema muy extenso con numerosas facetas<sup>111</sup> y con una literatura académica muy rica y abundante, y habida cuenta del amplio alcance de las políticas financiadas con cargo al presupuesto de la Unión, este estudio se centra en las posibles mejoras de aplicación general (horizontal) de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento (es decir, aplicables a todos los ámbitos políticos de la Unión del presupuesto completo de la Unión), en lugar de proponer ejemplos específicos de interés para ámbitos políticos concretos.

Las recomendaciones se refieren a una amplia variedad de posibles mejoras identificadas para la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento. Estas se dividen en recomendaciones básicas y otras recomendaciones que reflejan su diverso impacto y complejidad previstos, a través de lo cual las partes interesadas de la Unión podrán aplicarlas teniendo en cuenta el

<sup>111</sup> El capítulo 3 presenta conclusiones relativas a siete dimensiones de la presupuestación basada en el rendimiento, que son 1) visión o estrategia; 2) marco regulador de la Unión; 3) gobernanza; 4) organización o procesos; 5) políticas o programas; 6) datos, elaboración de informes, sistemas de información; y 7) personas y comunicación.



nivel de ambición establecido y los recursos que pueden destinarse a ello. Otra consideración importante para las partes interesadas es el calendario de la aplicación de las posibles mejoras, teniendo en cuenta que, según la OCDE, dado que el presupuesto de la Unión es principalmente un presupuesto de inversión con límites anuales establecidos en el marco financiero plurianual de siete años (MFP), las oportunidades son limitadas para que las señales de rendimiento (positivas y negativas) influyan en el debate sobre el presupuesto anual<sup>112</sup>. Estas oportunidades vienen proporcionadas en gran medida por los procedimientos presupuestarios de la Unión plurianuales y, por lo tanto, las continuas negociaciones interinstitucionales sobre el MFP ofrecen una oportunidad para la acción rápida, sin la cual algunas mejoras podrían retrasarse siete años dada la duración propuesta del próximo MFP.

### **Recomendaciones básicas:**

El próximo MFP será posiblemente acordado por una futura legislatura entrante, dadas las próximas elecciones al Parlamento Europeo, y posteriormente aplicado por una futura Comisión entrante, habida cuenta del final del mandato de la actual Comisión en 2019. Se espera también que el próximo MFP confirme explícitamente un nivel de ambición interinstitucional compartido por parte del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, ya que un resultado de las negociaciones sobre el MFP podrá considerarse en sí mismo una recomendación clave.

Este estudio ha identificado perspectivas aparentemente diferentes con respecto a la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento a raíz de las entrevistas efectuadas con los agentes institucionales de la Unión implicados.

Un nivel de ambición común explícitamente compartido permitiría comprobar la coherencia con la estrategia aplicada para dicha planificación presupuestaria, así como con los recursos asignados a esta por parte de todas las instituciones de la Unión. Asimismo, sentaría unas bases sólidas para confirmar la importancia de cualquier acción para aplicar las mejoras, en particular en lo que respecta a los aspectos plurianuales de la planificación presupuestaria de la Unión.

Las siguientes recomendaciones básicas basadas en los Estados miembros contribuirían a adoptar un nivel de ambición común claro de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento dentro un marco reforzado de dicha planificación presupuestaria:

#### **(1) La Unión podría garantizar una mayor coherencia y armonización de sus marcos estratégicos en su marco de planificación presupuestaria basada en el rendimiento:**

- a. asegurando una mayor adaptación y reutilización de los objetivos e indicadores en los distintos marcos estratégicos (por ejemplo, la Comisión Europea entrante debería hacerse cargo en la medida de lo posible del marco técnico);
- b. armonizando cronológicamente los calendarios políticos y operativos en la medida de lo posible (por ejemplo, la estrategia de la Comisión Europea, los periodos del MFP, etc.);
- c. ofreciendo un benchmark, una legislación de referencia, especificando más claramente de qué manera (programa y política) se integran las evaluaciones en las revisiones presupuestarias (del gasto) y cómo puede enlazarse el seguimiento con las evaluaciones, o complementarlas. Esto resultará especialmente útil para mejorar la determinación del valor añadido de la Unión de los programas y las políticas aplicados en el marco del presupuesto

---

<sup>112</sup> OCDE (2017) Budgeting and Performance in the European Union (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

de la Unión y para que dicha información se integre en los procesos decisorios en materia presupuestaria, por ejemplo, como parte de las revisiones intermedias o del gasto de un MFP.

Tanto Austria como Irlanda han conseguido aplicar marcos de gasto a medio plazo y, al mismo tiempo, garantizar un buen grado de coherencia y armonización en sus marcos estratégicos en términos de planificación presupuestaria basada en el rendimiento.

La uniformidad a la hora del desarrollo de las mencionadas medidas a nivel europeo, contribuiría a racionalizar este tipo de planificación presupuestaria y, por lo tanto, a promover una mayor utilización y una mayor repercusión tanto de la planificación presupuestaria como de la información del rendimiento, haciendo esta última más legible. Con respecto a esto, se debería proporcionar más información sobre la calidad y uso de la información relativa al rendimiento a (tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo y el Consejo deberían informar sobre la calidad y la utilización de la información sobre rendimiento en la toma de decisiones presupuestarias).

- (2) **El marco de planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento podría mejorarse y simplificarse si se definieran los objetivos y los indicadores para cada una de las partidas o capítulos del presupuesto de la Unión tanto para el MFP como para el presupuesto anual** (en la misma línea que la nueva declaración de objetivos del presupuesto de la Unión ex-ante recomendada por la OCDE). En cada ámbito, podrían definirse objetivos principales limitados de forma parecida a lo que se ha hecho en Austria (incluidos informes claros sobre aspectos transversales) o en Francia. Esto debería facilitar el uso de la información sobre rendimiento en los procedimientos presupuestarios y contribuir a perfeccionar el concepto de valor añadido de la Unión para los programas en cada partida o capítulo. En pos de una mayor coherencia, el informe de gestión anual y rendimiento del presupuesto podría entonces evolucionar para reflejar esta misma estructura. El Parlamento Europeo y el Consejo deberían por tanto apoyar claramente este marco de rendimiento simplificado.
- (3) Basándose en las propuestas de la Comisión Europea, **la Unión podría seguir flexibilizando los MFP con el fin de solucionar algunas cuestiones relativas al rendimiento:**
- a. adoptando nuevos mecanismos de flexibilidad (por ejemplo, la reserva de rendimiento) y convirtiéndolos en la norma para todos los programas de la Unión;
  - b. introduciendo revisiones del gasto obligatorias como parte de las revisiones intermedias del MFP y demostrando en qué medida los fondos se reasignan en vinculación con el rendimiento;
  - c. facultando, cuando proceda, a la Comisión Europea para adaptar las disposiciones sobre seguimiento e indicadores mediante actos delegados.

Estas medidas permitirían que la información sobre rendimiento tuviera una mayor influencia en los procedimientos presupuestarios, especialmente en la (re)asignación de fondos en el marco de los MFP (principalmente a mitad de período) y en los presupuestos anuales de la Unión, mostrando de este modo un mayor uso de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento (si se informa con claridad), como ocurre, por ejemplo, en Austria e Irlanda.

- (4) **El Parlamento Europeo y el Consejo podrían tener una mayor contribución conjunta con respecto a los procesos colaborativos de planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento junto con la Comisión Europea para garantizar que las ambiciones declaradas**

**con respecto a la planificación presupuestaria se apliquen de forma coherente en el MFP y los procesos presupuestarios anuales.** En relación a esto, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo deberían informar sobre la calidad y la utilización de la información sobre rendimiento en la toma de decisiones para demostrar que han integrado plenamente el marco de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento. Esto a su vez contribuiría a incrementar la utilización y las consecuencias de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento. Para ello, debe reforzarse el papel de los servicios centrales en la planificación presupuestaria basada en el rendimiento en el contexto del Parlamento Europeo y del Consejo con arreglo a la labor llevada a cabo en la Comisión Europea, que también debe continuar con su rol. El Parlamento podría, por ejemplo, adoptar un enfoque más estructurado y conjunto, tal y como ha solicitado la OCDE, involucrando a diferentes comités sectoriales en la planificación presupuestaria basada en el rendimiento, posiblemente con el apoyo de las Comisiones de Presupuestos y de Control Presupuestario y, si procede, contando con una oficina presupuestaria específica del Parlamento Europeo para el apoyo técnico. El Parlamento Europeo o el Consejo también deben seguir manteniendo relaciones con la Comisión Europea para compartir y aprobar aspectos técnicos de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento, por ejemplo, modernizando las formaciones y actividades divulgativas de carácter técnico, incluyendo un grupo de trabajo interinstitucional con representación equilibrada de las instituciones de la Unión como un verdadero foro para la cooperación técnica, tal como se ha hecho en Suecia.

- (5) **Las instituciones de la Unión podrían proponer una mayor integración del intercambio de información entre la UE y los Estados miembros,** mediante un mayor intercambio de buenas prácticas y coordinación voluntaria entre la Unión y las instituciones nacionales homólogas (la Comisión Europea y los ministerios de Hacienda, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, el TCE y los tribunales de cuentas nacionales), y promoviendo sinergias en los sistemas de planificación presupuestaria basada en el rendimiento en ámbitos donde sea más viable (por ejemplo, solicitando medidas de planificación presupuestaria basada en el rendimiento a escala nacional como parte de las condiciones ex-ante en la política de cohesión, tal y como recomienda la OCDE, o utilizando el ejercicio del Semestre Europeo para los debates en este campo). Esto debería contribuir a mejorar la calidad y la actualidad de la información sobre rendimiento proporcionada por los Estados miembros para la financiación de la Unión en el marco de la gestión compartida, y dicha información podría, por tanto, ser integrada en mayor medida en la toma de decisiones presupuestarias por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. En relación a esto, se debería proporcionar una mayor cantidad información sobre la calidad y uso de la información sobre rendimiento (tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo y el Consejo deberían informar sobre la calidad y la utilización de la información sobre rendimiento en la toma de decisiones presupuestarias).
- (6) **La Unión podría reducir el exceso de información (causado en particular por el número de objetivos e indicadores) asegurando que la reducción propuesta del número de programas en el marco del próximo MFP vaya acompañada de una reducción correspondiente del número de objetivos e indicadores. La distribución coherente y sistemática de los objetivos e indicadores por todos los programas y Direcciones Generales permitiría también una aplicación global más equilibrada del marco de rendimiento de la Unión.** Esto podría

inspirarse en la labor similar realizada en Austria, Francia y los Países Bajos, que redujeron considerablemente el número de objetivos e indicadores en todos los programas para facilitar los vínculos y las prácticas de notificación. Es necesario que el Parlamento Europeo y el Consejo, o bien acojan con agrado las propuestas de la Comisión Europea para reducir el número de indicadores clave de rendimiento o su complejidad, o bien propongan alternativas pertinentes. También debería basarse en un mayor intercambio de las mejores prácticas, o prácticas de referencia, a través de las instituciones de la Unión (en especial de la Comisión Europea, hacia el Parlamento Europeo y el Consejo) y dentro de la Comisión Europea (entre las Direcciones Generales), así como en una supervisión central eficaz efectuada por los servicios centrales de las instituciones de la Unión. Esto debería contribuir a una mayor utilización y mayores consecuencias de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento, dado que la información sobre rendimiento sería más fácilmente comprensible y, por tanto, se integraría más fácilmente en la toma de decisiones presupuestarias por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. Para ello, la presentación de la información sobre rendimiento debería ser también lo más sencilla posible (por ejemplo, aportando series temporales junto con indicadores compuestos para esclarecer el rendimiento tanto a largo plazo como anual y utilizando de forma proporcional más representaciones visuales en comparación con el texto narrativo en los informes). Seguidamente, el Parlamento Europeo y el Consejo podrían informar acerca de su utilización de la información sobre rendimiento racionalizada en la toma de decisiones presupuestarias para demostrar las repercusiones resultantes de la aplicación de esta recomendación (que ha sido iniciada por la Comisión Europea para el próximo MFP teniendo en cuenta las recomendaciones del TCE en este sentido).

- (7) **La Unión podría mejorar su análisis con respecto a disponibilidad y la calidad de la información sobre rendimiento a la hora de definir los indicadores** (por ejemplo, prosiguiendo los esfuerzos por definir los indicadores de rendimiento ex-ante de los que se puede dar cuenta a más largo plazo, adaptando el equilibrio entre los indicadores de entrada, productos, resultados y repercusiones durante todo el MFP, etc.) **y proporcionar una visión más equilibrada y creíble de los resultados positivos y negativos, incluyendo también los retos afrontados y los éxitos** (aplicando plenamente los criterios «SMART» y «RACER» en el RF<sup>113</sup>). Los esfuerzos podrían inspirarse en las prácticas llevadas a cabo en Austria y Suecia, las cuales han tratado de implicar más al Parlamento en el proceso decisorio en materia de planificación presupuestaria basada en el rendimiento: el primer país, creando una Oficina Presupuestaria del Parlamento, y el segundo, formando un grupo de trabajo informal compuesto por funcionarios del Ministerio de Hacienda y el Comité de Finanzas del Parlamento. Esto debería contribuir a una mayor utilización y mayores consecuencias de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento, pues la información sobre rendimiento se consideraría más fiable y, por tanto, se integraría en mayor medida en la toma de decisiones presupuestarias por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. Los esfuerzos podrían también basarse en las prácticas llevadas a cabo en Austria y Suecia en este ámbito. En relación con esto, se debería proporcionar más información sobre la calidad y uso de la información sobre rendimiento (tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo y el Consejo deberían informar sobre la calidad y la utilización de la información sobre rendimiento en

<sup>113</sup> El artículo 33 del RF hace referencia a los criterios **SMART**: «Se definirán cuando sea oportuno objetivos específicos, medibles, alcanzables, realistas y delimitados en el tiempo a que se refieren los apartados 1 y 2» y a los criterios **RACER**: «indicadores pertinentes, reconocidos, fiables, sencillos y sólidos».

la toma de decisiones presupuestarias). Asimismo, la documentación orientativa debería ser actualizada constantemente para garantizar que se adecue a toda actualización del marco de rendimiento de la Unión y que se intercambien las mejores prácticas.

(8) **La Unión podría profundizar en la cuestión del rendimiento de la aprobación de la gestión presupuestaria:**

- a. sugiriendo que el TCE audite todos los sectores (ámbitos políticos) en términos de rendimiento antes de la revisión intermedia del MFP;
- b. elaborando especificaciones de los criterios básicos de calidad para la información sobre rendimiento y la valoración de las repercusiones que deberá realizar el TCE. Austria, por ejemplo, exige el establecimiento de vínculos claros y sistemáticos entre las evaluaciones de impacto ex-ante y ex-post (obligatorias) y el sistema de planificación presupuestaria basada en el rendimiento, que han de ser auditadas.

Esto debería contribuir a una mayor utilización y a mayores consecuencias de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento a través de la revisión objetiva de la calidad de la información sobre rendimiento en el presupuesto completo de la Unión.

Además de las recomendaciones clave, entre **otras recomendaciones** con menos impacto previsto pero que, sin embargo, facilitan la aplicación de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento destacan:

- (1) **Si se aplica la recomendación básica (2), la Comisión Europea podría proponer referencias y objetivos para los indicadores relacionados con los objetivos de las partidas o capítulos del presupuesto del MFP o la Unión junto con sus propuestas de dotaciones presupuestarias del MFP, cuyos detalles serán desarrollados para todos los programas durante las negociaciones sobre el MFP, con el fin de garantizar la coherencia durante el proceso de negociación.** Por ejemplo, cuando Austria limitó el número de sus capítulos presupuestarios, también redujo el número correspondiente de indicadores de rendimiento y objetivos de resultados o repercusiones clave hasta un máximo de cinco, de los que uno debe versar sobre la mejora de la igualdad de género. Más allá de las evaluaciones de impacto llevadas a cabo actualmente a nivel de programa, estas podrían realizarse a nivel de partida o capítulo como parte del proceso de propuesta de MFP para detallar las opciones de conseguir los objetivos de las partidas o capítulos a un nivel más agregado y legible. Esto debería contribuir a una mayor utilización y mayores consecuencias de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento, pues la información sobre rendimiento sería más legible y, por tanto, se integraría en mayor medida en la toma de decisiones presupuestarias por parte del Parlamento Europeo y el Consejo. En relación con esto, se podría volver a proporcionar más información sobre la calidad y uso de la información sobre rendimiento (tanto la Comisión Europea como el Parlamento Europeo y el Consejo podrían informar sobre la calidad y la utilización de la información sobre rendimiento en la toma de decisiones presupuestarias a nivel de partida o capítulo, así como a nivel de programa).
- (2) **La Comisión Europea podría mejorar la transparencia de la estrategia de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento publicando una estrategia y hoja de ruta documentadas para mejorar de forma continua el marco de dicha planificación presupuestaria,** incluyendo evaluaciones periódicas formales del funcionamiento del sistema (basadas, entre otras cosas, en las recomendaciones del TCE y la OCDE). Austria constituye un ejemplo de esto, debido a su enfoque claramente documentado sobre la mejora continua de la

planificación presupuestaria basada en el rendimiento, incluyendo evaluaciones externas periódicas. Esto debería contribuir a aumentar la transparencia de la estrategia de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento.

- (3) Se podría realizar **un análisis coste-beneficio útil de la integración de la información sobre rendimiento clave de la Unión relacionada con el presupuesto** (sin incluir la información sobre la gestión del rendimiento operativo) **en un único sistema de información** para mejorar su accesibilidad y presentación, armonizar su estructura, proporcionar series temporales más sencillas, etc., a través de metadatos y datos maestros coherentes. Austria, Irlanda y el Reino Unido ofrecen ejemplos de prácticas interesantes en este ámbito. En caso de considerarse rentable y aplicarse a escala de la Unión, dicho sistema debería promover una mayor utilización de la información sobre rendimiento en los procesos decisorios en materia presupuestaria, así como el registro sistemático de esta utilización de información para mayor transparencia y mejor rendición de cuentas.
- (4) **El trabajo continuado en materia de documentación sobre formación, orientación y facilitando los contactos entre las partes interesadas en la planificación presupuestaria basada en el rendimiento** sobre la utilización de la información sobre rendimiento en dicha planificación presupuestaria contribuirían a fomentar una cultura orientada al rendimiento en consonancia con el plan de la Comisión Europea, así como a intercambiar las mejores prácticas de esta planificación presupuestaria de forma continua entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo. Las prácticas llevadas a cabo en Austria, Estonia (estrategias de orientación y formación) y Francia (orientación dentro del sistema informático centralizado) a este respecto podrían servir de ejemplo. Esto debería conducir a aumentar la utilización y las consecuencias de la información o planificación presupuestaria basada en el rendimiento.

Para terminar, conviene resaltar que la Unión cuenta ya con un amplio sistema de planificación presupuestaria basada en el rendimiento. La aplicación en este informe de las recomendaciones basadas en los Estados miembros ayudaría a aplicar un nivel de ambición común aclarado de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento dentro un marco reforzado de dicha planificación presupuestaria. Las recomendaciones clave se centran sobre todo en la visión (marco de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento) y dimensiones analíticas de la gobernanza (colaboración plena de los agentes institucionales de la Unión implicados)<sup>114</sup> del estudio, y ayudarían a aumentar el *uso* y las *consecuencias* de la planificación presupuestaria basada en el rendimiento a escala de la Unión<sup>115</sup>. Si se redujera o no se ratificará el nivel de ambición de la planificación presupuestaria de la Unión basada en el rendimiento, sería recomendable racionalizarla y simplificarla considerablemente para garantizar la proporcionalidad de su amplio marco actual con respecto a las mencionadas ambiciones.

<sup>114</sup> Véase el anexo 1 para más detalles.

<sup>115</sup> «*The use of performance information*» (El uso de la información sobre rendimiento); y «*Consequences if the performance is not in line with targets*» (Consecuencias si el rendimiento no cumple los objetivos); OCDE (2017) *Budgeting and Performance in the European Union* (Presupuestación y rendimiento en la Unión).

## SINTESI

### INTRODUZIONE

Alla base del sistema istituzionale dell'Unione europea, il bilancio dell'UE è disciplinato dai trattati e dalla legislazione dell'UE (decisioni sulle risorse proprie, quadri finanziari pluriennali e regolamento finanziario dell'UE) e da accordi interistituzionali<sup>116</sup>. In particolare, è gestito secondo i **principi** di: 1) **attribuzione e sussidiarietà**, in base ai quali l'UE dovrebbe agire solo nei limiti delle competenze conferite dai trattati e laddove un obiettivo non possa essere raggiunto in misura sufficiente dagli Stati membri quando agiscono da soli (tuttavia, circa l'80% del bilancio dell'UE è gestito attraverso la cosiddetta gestione concorrente, in cui gli Stati membri attuano il bilancio dell'Unione sotto la supervisione dell'UE); e 2) **sana gestione finanziaria**, in base al quale dovrebbe essere gestito in un modo che sia orientato all'efficienza, all'efficacia e all'economicità.

La programmazione di bilancio basata sulla performance è definita dall'OCSE come *"l'uso sistematico di informazioni sulle realizzazioni, i risultati e/o gli impatti delle politiche pubbliche al fine di informare, influenzare e/o determinare il livello dei fondi pubblici destinati a tali politiche nel contesto di bilancio"*<sup>117</sup>.

In linea con le pratiche comuni di bilancio nell'OCSE, **l'UE attua una programmazione di bilancio basata sulla performance da diversi decenni, e con rinnovata attenzione a partire dal 2015**, con l'ambizione dichiarata di garantire valore e risultati ottimali con la spesa dell'UE, conformemente al succitato principio di sana gestione finanziaria. Considerata la grande parte del bilancio dell'UE che è attuata dagli Stati membri<sup>118</sup>, **l'Unione europea fa altresì affidamento su questi ultimi per una parte importante dell'attuazione della programmazione di bilancio basata sulla performance**.

I negoziati per l'adozione del prossimo QFP 2021-2027 sono stati avviati nel maggio del 2018 con la pubblicazione, da parte della Commissione, delle sue proposte al riguardo, comprese le informazioni sulla performance derivate dalla sua revisione della spesa pubblica, la revisione intermedia dell'attuale QFP e altre informazioni sulla performance disponibili<sup>119</sup>. I negoziati si svolgono in un **contesto di continue pressioni sul bilancio dell'UE** (dovuto principalmente alla pressione sui bilanci degli Stati membri dell'UE), aggravato dal previsto impatto della BREXIT sul livello generale del bilancio dell'UE. Questa tappa importante nei processi di bilancio pluriennali dell'UE offre l'opportunità di utilizzare le informazioni sulla performance a disposizione, nonché di fare il punto e valutare le possibilità per migliorare ulteriormente le prestazioni del sistema di bilancio dell'UE, in particolare rafforzando le pratiche di programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE.

Gli **studi esistenti** in materia di programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE (principalmente dell'OCSE<sup>120</sup>) e audit della Corte dei conti europea<sup>121</sup> hanno **riconosciuto i punti di forza di questo tipo di programmazione di bilancio**, ma hanno anche **identificato una serie di opportunità di miglioramento**. Sulla base di tali constatazioni e dei dibattiti con gli attori istituzionali

<sup>116</sup> Come indicato sul sito Internet della DG BUDG ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/legal\\_bases/legal\\_en.cfm#aii](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#aii))

<sup>117</sup> OCSE (2017) "Budgeting and Performance in the European Union" (Programmazione di bilancio e performance nell'Unione europea).

<sup>118</sup> Oltre l'80 % del bilancio dell'UE è gestito in regime di gestione concorrente e alcune altre parti sono gestite sotto la gestione indiretta.

<sup>119</sup> COM(2018)321 final; Comunicazione della Commissione: Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027

<sup>120</sup> OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>121</sup> In particolare le relazioni annuali della Corte dei conti 2016 e 2017.

dell'Unione coinvolti nei processi di bilancio dell'UE, il presente studio esplora le pratiche di programmazione di bilancio basata sulla performance in cinque Stati membri dell'UE selezionati (Austria, Estonia, Francia, Irlanda e Svezia)<sup>122</sup> e formula **raccomandazioni su possibili miglioramenti di tali pratiche nel contesto dell'UE**, tenendo conto dell'impatto e della complessità previsti nell'attuazione a livello dell'UE delle pertinenti pratiche ispirate agli Stati membri.

## **STATO DI AVANZAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO BASATA SULLA PERFORMANCE A LIVELLO DELL'UE E OPPORTUNITÀ DI MIGLIORAMENTO**

Si può sostanzialmente ritenere che la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE stia evolvendo dallo stadio "**di presentazione**" a quello di programmazione "**ispirata ai risultati**" (l'OCSE ritiene per la verità che la programmazione di bilancio dell'UE presenti caratteristiche di tutte e quattro le sue categorie<sup>123</sup> di programmazione di bilancio basata sulla performance)<sup>124</sup> laddove le informazioni relative alle realizzazioni, ai risultati e/o gli impatti delle politiche dell'UE sono utilizzate, insieme ad altri fattori, per definire l'importo dei fondi pubblici destinati alle politiche dell'UE nel contesto di bilancio. Le pratiche di programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE riguardano tutte le fasi del **processo** di bilancio dell'UE, che consistono in: 1) procedure per adottare, gestire e valutare il **QFP su base pluriennale** (attualmente sette anni). Queste procedure fissano la spesa annua massima dell'UE in diversi settori d'intervento e definiscono il finanziamento di attività in linea con le priorità politiche dell'UE per la durata del QFP; e 2) procedure per adottare, gestire, verificare e valutare il **bilancio dell'UE su base annuale**, entro i limiti del QFP. Esse consistono nell'attuazione dettagliata del bilancio dell'UE, oltre a costituire una fonte di responsabilità finanziaria (e politica) per le spese dell'UE.

L'OCSE riconosce inoltre che "*L'Unione europea ha un sistema unico di istituzioni e relazioni tra i diversi livelli di governo che si traduce in un'attenzione particolare agli aspetti del bilancio relativi alla performance. Il sistema dell'UE relativo a una programmazione di bilancio orientata alla performance e ai risultati è un sistema avanzato e altamente specializzato, che ottiene un punteggio superiore a qualsiasi altro paese OCSE nell'indice standard dei quadri di bilancio basato sulle prestazioni*". Risulta dunque evidente che gli **sforzi compiuti per istituire una programmazione di bilancio basata sulla performance a livello dell'UE hanno portato a un vasto sistema di questo tipo che si colloca tra quelli più avanzati nel settore pubblico a livello mondiale**, tanto più dopo l'avvio dell'iniziativa di bilancio incentrata sui risultati (BFOR) nel 2015, volta a migliorare l'efficacia del bilancio dell'UE nel contribuire al raggiungimento degli obiettivi di crescita dell'UE.

Tuttavia, il sistema di programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE mostra ancora una serie di **opportunità di miglioramento**, così come rilevato dall'OCSE e dalla Corte dei conti europea<sup>125</sup>, nonché dalle discussioni con gli attori istituzionali dell'UE coinvolti nei processi di bilancio. Questo è il punto di partenza su cui si basa il presente studio.

<sup>122</sup> Oltre a questi paesi, si fa riferimento anche a Finlandia, Paesi Bassi e Regno Unito, che molte parti interessate considerano paesi leader nell'attuazione della programmazione di bilancio basata sulla performance.

<sup>123</sup> Cfr. il capo 1, sezione 1.1 per i dettagli relativi a queste categorie.

<sup>124</sup> OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>125</sup> Per i dettagli, cfr. l'allegato 1.



Come osservato dall'OCSE, tutti gli attori pubblici che attuano una programmazione di bilancio basata sulla performance affrontano sfide simili tra loro. Tuttavia, le principali sfide relative a tale programmazione di bilancio affrontate dall'UE sono leggermente diverse da quelle che mediamente incontrano gli Stati dell'OCSE, riflettendo l'ampio sistema di performance dell'UE. Tra queste vi sono: il *ruolo non chiaro delle informazioni sulla performance*; la *mancaza di capacità/formazione*; il *sovraccarico di informazioni*; *procedure troppo burocratiche*; e la *mancaza di dati precisi/tempestivi*. Le principali raccomandazioni relative al miglioramento della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE da parte dell'OCSE e della Corte dei conti mirano proprio ad affrontare queste sfide.

- In primo luogo, per quanto riguarda il *ruolo non chiaro delle informazioni sulla performance*, sono formulate raccomandazioni affinché le informazioni sulla performance siano utilizzate di più (e in modo più esplicito) e abbiano conseguenze (dimostrate) maggiori. Il loro obiettivo è far sì che l'ampio quadro di performance dell'UE (più della media dell'OCSE) influisca proporzionalmente sull'uso<sup>126</sup> e sulle conseguenze<sup>127</sup> delle informazioni sulla performance a livello dell'UE (più della media dell'OCSE). Ciò dimostrerebbe anche la proporzionalità del quadro dell'UE. Una seconda dimensione delle raccomandazioni rivolte a questa sfida è il proposto aumento della flessibilità dei QFP dell'UE in considerazione della loro durata a lungo termine.
- Per quanto riguarda la *mancaza di capacità/formazione*, sono formulate raccomandazioni per sviluppare ulteriormente le iniziative intraprese nel contesto dell'iniziativa BFOR della Commissione europea, che mirano a fornire proprio questo all'interno della Commissione. Va notato che il Parlamento europeo e il Consiglio possono anche seguire utilmente questo corso per garantire che tutti gli attori coinvolti abbiano capacità sufficienti.
- Per quanto riguarda il *sovraccarico di informazioni*, le raccomandazioni suggeriscono principalmente una semplificazione e razionalizzazione del quadro esistente, ad esempio riducendo il numero di obiettivi e indicatori per rendere il sistema più gestibile, mirato ed efficiente. Esse affrontano anche le *procedure troppo burocratiche* e la *mancaza di dati precisi/tempestivi*, a cui dovrebbe altresì contribuire l'allineamento dei vari quadri strategici dell'UE dai quali derivano gli obiettivi di programmazione di bilancio basata sulla performance dell'Unione.

Una specificità del sistema di bilancio dell'UE è che gli Stati membri fanno parte sia dell'esecutivo (quando attuano i programmi dell'UE ed erogano finanziamenti nell'ambito della gestione concorrente) che dell'autorità legislativa (attraverso il loro ruolo in seno al Consiglio). Ciò comporta il rischio di interessi divergenti, per cui gli Stati membri dell'UE chiedono un aumento della programmazione di bilancio basata sulla performance a livello dell'UE, opponendosi nel contempo alla sua applicazione al loro utilizzo dei finanziamenti europei loro assegnati (l'80 % del bilancio UE), in particolare laddove i sistemi di programmazione di bilancio basata sulla performance degli Stati membri sono meno sviluppati rispetto a quello dell'UE, così come avviene attualmente per tutti gli Stati membri, a giudicare dall'indice di programmazione di bilancio basata sulla performance 2016

<sup>126</sup> "L'uso delle informazioni sulla performance"; OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>127</sup> "Conseguenze nel caso di una performance non in linea con gli obiettivi"; Ibid.

dell'OCSE. Per ridurre questo rischio, si suggerisce di confermare esplicitamente un livello di ambizione interistituzionale condiviso per la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE tra Consiglio, Parlamento europeo e Commissione europea.

### **PRATICHE DEGLI STATI MEMBRI IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO BASATA SULLA PERFORMANCE PERTINENTI PER L'UE**

Esistono diversi modelli e definizioni di programmazione di bilancio basata sulla performance<sup>128</sup>, vi sono poche buone pratiche in materia universalmente accettate e applicabili in tutte le circostanze e non esistono standard dettagliati al riguardo generalmente accettati. Pertanto, non esiste un sistema di programmazione di bilancio basata sulla performance applicabile a tutti i casi e l'insieme delle relative pratiche è adattato su misura ad ambienti determinati, il cui livello di ambizione dovrebbe essere collegato alla visione e alla strategia di base per la loro attuazione, nonché alle risorse destinate a tal fine. Ciò nondimeno, la programmazione di bilancio basata sulla performance è stata ampiamente riconosciuta come un mezzo per ottimizzare l'uso delle finanze pubbliche e trova sempre maggiore applicazione nella programmazione di bilancio pubblica in tutta l'UE e a livello globale. Le pratiche di programmazione di bilancio basata sulla performance sono dunque diventate la norma nei paesi dell'OCSE, ivi inclusa la maggior parte degli Stati membri dell'UE<sup>129</sup>.

I cinque Stati membri selezionati per il presente studio (Austria, Estonia, Francia, Irlanda e Svezia) attuano tutti la programmazione di bilancio basata sulla performance, pur utilizzando approcci diversi. Essi mostrano dei tipi di programmazione di bilancio basata sulla performance che possono essere caratterizzati in generale come "**di presentazione**" fino a "**ispirata ai risultati**"<sup>130</sup>, dove le informazioni sulla performance sono presentate e possono essere utilizzate nei processi decisionali di bilancio ma non determinano direttamente gli importi stanziati né hanno un chiaro peso predefinito nelle decisioni di bilancio. Il contesto e le sfide per l'attuazione della programmazione di bilancio basata sulla performance possono essere diversi in ogni paese<sup>131</sup>, ma ciascun caso può offrire all'UE l'opportunità di determinare un punto di riferimento, osservare e apprendere. I cinque Stati membri dell'UE sono stati selezionati tenendo conto:

- di una concentrazione sugli aspetti di programmazione di bilancio basata sulla performance legati alle opportunità di miglioramento del pertinente sistema dell'UE, così come identificato dall'OCSE e dalla Corte dei conti europea. Gli Stati membri selezionati dimostrano pratiche di programmazione di bilancio basata sulla performance interessanti in aree rilevanti per identificare i miglioramenti da apportare a tale programmazione di bilancio a livello dell'UE (come rilevato, per esempio, dalla relazione dell'OCSE sulla programmazione di bilancio basata sulla performance nell'UE<sup>132</sup>);
- di un "approccio equilibrato" che comprendesse gli Stati membri dell'UE che dimostrano caratteristiche diverse in termini di dimensioni, struttura (ad esempio federale o non) e sviluppo economico.

<sup>128</sup> Per i dettagli, cfr. il capo 1, sezione 1.1

<sup>129</sup> Sondaggio OCSE 2016 sulla programmazione di bilancio basata sulla performance: "Integrating performance and results in budgeting, Highlights" (Integrare la performance e i risultati nella programmazione di bilancio, punti salienti)

<sup>130</sup> OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

Oltre ai cinque Stati membri dell'UE selezionati, è stato fatto costante riferimento ad altri tre Stati membri in quanto mostrano pratiche avanzate in materia di programmazione di bilancio basata sulla performance, sia nella letteratura consultata che dagli intervistati per lo studio: Finlandia, Paesi Bassi e Regno Unito. Sono state quindi prese in considerazione, ove pertinente, le pratiche rilevanti in questi tre Stati membri dell'UE, sebbene sulla sola base della documentazione disponibile pubblicamente.

L'**Austria** ha attuato in modo crescente le sue più recenti riforme relative alla programmazione di bilancio basata sulla performance e ha intrapreso diversi progetti pilota, nonché un esame dei parametri di riferimento internazionali. Attualmente, il sistema austriaco è ispirato ai risultati, con caratteristiche chiave tra cui una struttura di bilancio fortemente semplificata, compresa l'introduzione di un quadro di spesa a medio termine (MTEF) con: (1) un numero limitato di capitoli di bilancio; (2) un numero ridotto di obiettivi e indicatori per capitolo di bilancio (all'interno di bilanci globali e dettagliati); (3) l'introduzione di mandati di prestazione<sup>133</sup>; (4) l'istituzione di collegamenti chiari e sistematici tra valutazioni d'impatto ex ante ed ex post (obbligatorie) e il sistema di programmazione di bilancio basata sulla performance. L'Austria ha inoltre istituito un nuovo ufficio di bilancio specifico a livello federale e un rafforzamento del ruolo del parlamento, con tre nuovi organismi creati a livello parlamentare.

La **Francia** ha introdotto la programmazione di bilancio basata sulla performance nel suo intero bilancio con un approccio drastico nel 2001, modificando radicalmente le regole di bilancio e contabili e dedicando risorse significative a tal fine tra il 2001 e il 2006. Ciascun dipartimento a livello ministeriale dispone di una squadra che segue la programmazione di bilancio basata sulla performance e nell'Assemblea nazionale è stato creato anche un "comitato di valutazione delle politiche pubbliche" per valutare i risultati delle politiche pubbliche sulla base di statistiche e altre analisi. La riforma ha comportato importanti cambiamenti tra cui 1) un quadro unico volto ad avere una revisione annuale completa e il rinnovo del bilancio; 2) una nomenclatura semplificata del bilancio intesa a consentire di identificare meglio le modalità di utilizzo del bilancio in diversi settori; 3) un numero ridotto di indicatori e obiettivi; 4) stanziamenti consolidati per consentire una gestione più flessibile. Una cultura orientata alla performance ha permeato la pubblica amministrazione e la Francia riferisce regolarmente sulle informazioni relative alla performance. In un accordo tra esecutivo e legislativo, i dati sulla performance vengono usati sia per comunicare al parlamento che per il controllo di gestione dell'amministrazione dei programmi. Inoltre, è stato messo in atto un sistema informatico centrale, utilizzato da tutti i ministeri.

L'**Irlanda** ha applicato la programmazione di bilancio basata sulla performance al suo intero bilancio in due fasi nel contesto della sua crisi del debito: 2011-2013 e 2014-2016. Il cambiamento più importante apportato dalla riforma è stata l'introduzione di un quadro di spesa a medio termine (MTEF), che ha portato alla pianificazione pluriennale, ai massimali e alla disciplina fiscale. La riforma ha inoltre introdotto revisioni globali della spesa attraverso revisioni della spesa (in un ciclo di rotazione di 3 anni) per consentire di identificare politiche inefficienti e aree di risparmio, nonché stanziamenti di spesa per

---

<sup>133</sup> Per ogni capitolo di bilancio, la dimensione della performance della gestione organizzativa è gestita attraverso "mandati di prestazione", intesi a collegare gli obiettivi della performance di bilancio con i compiti di unità di gestione specifiche (utilizzando un sistema di "gestione per obiettivi"). Questi mandati di prestazione sono per uso interno e non sono disponibili al pubblico; tuttavia, le informazioni in essi contenute forniscono la base per gli obiettivi e le attività presentate nel *Teilhefte* (OCSE 2018).

ciascun ministero/agenzia. L'Irlanda ha istituito due nuovi organismi per rafforzare il passaggio alla programmazione di bilancio basata sulla performance: 1) l'ufficio di bilancio parlamentare (PBO) che sostiene e informa il parlamento irlandese in materia di programmazione di bilancio basata sulla performance e produce relazioni per il governo; 2) il servizio economico e di valutazione del governo irlandese (IGEES), un gruppo di economisti che aiuta a formulare e attuare meglio le politiche nell'amministrazione pubblica attraverso analisi e valutazioni economiche. L'Irlanda ha prescritto la segnalazione dei risultati in tutti i settori della spesa pubblica e ha semplificato gli indicatori di prestazione per garantire un uso efficace delle informazioni sulla performance. Pubblica annualmente una relazione sulla performance dei servizi pubblici, che presenta informazioni di performance pertinenti in modo conciso.

La **Svezia** ha introdotto la programmazione di bilancio basata sulla performance tre decenni fa e ha ulteriormente accresciuto il coinvolgimento parlamentare nella supervisione della performance, creando nel 2000 un gruppo di lavoro informale composto da funzionari pubblici del ministero delle Finanze e della commissione finanze del parlamento, con il ruolo di selezionare le informazioni sulla performance più utili al parlamento durante i suoi dibattiti in materia di bilancio. L'attuazione della programmazione di bilancio basata sulla performance da parte della Svezia è una versione avanzata di quella "ispirata ai risultati", in cui tabelle e indicatori di segnalazione mirano a includere una prospettiva decennale ove possibile, per consentire il tempo sufficiente per la raccolta e il confronto dei dati sul (più) lungo periodo. La Svezia ha una radicata cultura di programmazione di bilancio basata sulla performance in quanto utilizza indicatori di prestazione e misura le prestazioni del suo bilancio ormai da 30 anni.

L'**Estonia** è attualmente in un periodo di transizione verso la programmazione di bilancio basata sulla performance (2015-2020). L'Estonia ha introdotto la propria riforma in materia in modo graduale, utilizzando un approccio in tre fasi, consentendo ai ministeri di disporre di flessibilità e margine di manovra per i loro tempi di adattamento. Così com'è oggi, il sistema di bilancio estone si sta spostando da una programmazione di bilancio basata sulla performance di presentazione verso una programmazione di bilancio ispirata ai risultati. La riforma ha introdotto un regolamento di pianificazione strategica e un sistema di gestione orientato alla performance. Inoltre, i ministeri sono stati incoraggiati a ridurre il numero di obiettivi dei programmi e a collegare chiaramente questi obiettivi agli indicatori di prestazione. È stato inoltre compiuto uno sforzo per allineare gli obiettivi di prestazione nei documenti strategici a lungo termine con quelli nei piani operativi. Il bilancio era suddiviso in aree governative, aree e programmi di performance, con massimali ed esiti della performance del governo fissati a livello di programma. La transizione dell'Estonia verso la programmazione di bilancio basata sulla performance è considerata un elemento chiave per aumentare l'efficienza e la trasparenza, oltre a migliorare il processo decisionale sul bilancio. Secondo un sondaggio condotto tra alti funzionari del governo centrale estone, oltre il 70 % degli intervistati ha dichiarato di riferire e utilizzare le informazioni sulla performance.

## **RACCOMANDAZIONI PER IL MIGLIORAMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO BASATA SULLA PERFORMANCE A LIVELLO DELL'UE, IN CONSIDERAZIONE DELLE PRATICHE PERTINENTI DEGLI STATI MEMBRI**

Il presente studio si basa su studi esistenti sulla programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE (principalmente dell'OCSE) e su audit della Corte dei conti europea, nonché su discussioni con gli attori istituzionali dell'UE coinvolti nei processi di bilancio. Esso fornisce raccomandazioni su possibili miglioramenti delle pratiche dell'UE in questo ambito che coprono tutte le procedure di bilancio dell'UE (dallo sviluppo del quadro finanziario pluriennale al monitoraggio e alla valutazione ex post del bilancio annuale e del quadro finanziario pluriennale), tenendo conto del previsto impatto e della complessità dell'attuazione a livello dell'Unione delle pratiche ispirate agli Stati membri, viste le specificità della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'EU.

Poiché la programmazione di bilancio basata sulla performance è un argomento vasto con molte sfaccettature<sup>134</sup> ed esiste un ampio corpus di letteratura accademica e divulgativa, e data inoltre l'ampia portata dei settori d'intervento coperti dal bilancio dell'UE, lo studio si concentra sui miglioramenti potenziali generalmente applicabili (orizzontali) alla programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE (vale a dire applicabili a tutte le politiche dell'UE in tutto il bilancio UE) anziché dare esempi specifici relativi a particolari settori.

Le raccomandazioni riguardano un'ampia gamma delle opportunità di miglioramento identificate per la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE. Sono classificate in "raccomandazioni principali" e "altre raccomandazioni" in relazione all'impatto e alla complessità variabili che si prevede abbiano, il che può consentire alle parti interessate dell'UE di approcciarsi alla loro possibile attuazione tenendo conto del livello di ambizione definito e delle risorse che possono essere dedicate a tal fine. Un'altra considerazione importante per le parti interessate è la tempistica per i possibili miglioramenti da attuare, tenendo presente che, *"poiché il bilancio dell'UE è principalmente un bilancio di investimento con massimali annuali stabiliti nel quadro finanziario pluriennale (QFP) settennale, vi sono limitate opportunità per influenzare il dibattito sul bilancio annuale sulla base dei segnali di performance (positivi e negativi)"*<sup>135</sup>. Tali opportunità sono in gran parte fornite dai processi pluriennali di bilancio dell'UE, e i negoziati interistituzionali in corso sul QFP offrono quindi un'occasione per un'azione rapida, in mancanza della quale alcuni miglioramenti sarebbero probabilmente rimandati di 7 anni, data la durata proposta per il prossimo QFP.

### **Raccomandazioni principali:**

Poiché il prossimo QFP sarà probabilmente concordato dalla futura legislatura entrante, considerate le imminenti elezioni del Parlamento europeo, e sarà quindi attuato dalla futura Commissione alla fine dell'attuale mandato della Commissione nel 2019, confermare esplicitamente un livello di ambizione interistituzionale per la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE condiviso tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea quale esito dei negoziati sul QFP potrebbe di per sé essere considerato una raccomandazione principale. Il presente studio ha identificato

---

<sup>134</sup> Il capitolo 3 presenta i risultati in sette dimensioni della programmazione di bilancio basata sulla performance, ovvero 1) visione/strategia; 2) quadro normativo dell'UE; 3) governance; 4) organizzazione/processi; 5) politiche/programmi; 6) dati, segnalazione, sistemi di informazione; e 7) persone e comunicazione.

<sup>135</sup> OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

posizioni apparentemente diverse per quanto riguarda la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE dalle interviste con gli attori istituzionali dell'UE coinvolti. Un livello comune di ambizione condiviso esplicitamente consentirebbe quindi un controllo della coerenza della strategia attuata per la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE e delle risorse assegnate a essa da tutte le istituzioni dell'UE. Fornirebbe inoltre una solida base per confermare la pertinenza di eventuali azioni volte ad attuare miglioramenti, in particolare per gli aspetti pluriennali del bilancio dell'UE.

Le seguenti raccomandazioni principali ispirate agli Stati membri aiuterebbero ad attuare un più chiaro livello comune di ambizione per la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'EU all'interno di un quadro UE in materia rafforzato:

**(1) L'UE potrebbe garantire una maggiore coerenza e armonizzazione dei suoi quadri strategici con il suo quadro di programmazione di bilancio basata sulla performance:**

- a. garantendo un maggiore allineamento e riutilizzo degli obiettivi e indicatori in diversi quadri strategici (ad esempio, la futura Commissione europea dovrebbe assumere il maggior controllo possibile del quadro tecnico);
- b. allineando cronologicamente i calendari politici e operativi nella misura del possibile (ad esempio, la strategia della Commissione e i periodi del QFP ecc.);
- c. allineando ulteriormente la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE con l'iniziativa "Legiferare meglio", ad esempio specificando più chiaramente in che modo le valutazioni (dei programmi e delle politiche) sono integrate nelle revisioni di bilancio (di spesa) e in che modo il monitoraggio può essere collegato alle valutazioni o integrarle. Ciò sarebbe particolarmente utile per migliorare la misurazione del valore aggiunto dell'UE dei programmi e delle politiche attuati nell'ambito del bilancio dell'UE, affinché tali informazioni siano integrate nei processi decisionali di bilancio, ad es. come parte delle revisioni a medio termine/di spesa di un QFP.

Sia l'Austria che l'Irlanda sono riuscite ad attuare i MTEF garantendo nel contempo un buon grado di coerenza e armonizzazione nei loro quadri strategici in termini di programmazione di bilancio basata sulla performance. Attuato analogamente a livello di UE, ciò dovrebbe contribuire a razionalizzare le informazioni sulla performance e la programmazione di bilancio basata sulla performance, favorendo in tal modo un maggiore uso e maggiori conseguenze di tali strumenti in quanto le informazioni sulla performance sarebbero più leggibili. Di conseguenza, dovrebbero essere fornite ulteriori informazioni sulla qualità e l'uso delle informazioni sulla performance segnalate (sia la Commissione europea che il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero riferire sulla qualità e l'uso di informazioni sulla performance nel processo decisionale di bilancio).

- (2) Il quadro della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE potrebbe essere migliorato e reso più semplice da comprendere attraverso la definizione di obiettivi e indicatori a livello di rubriche/capitoli di bilancio dell'UE, sia per il QFP che per il bilancio annuale** (sulla falsariga della raccomandazione dell'OCSE di una nuova dichiarazione ex-ante "*obiettivi per il bilancio dell'UE*"). In ciascun settore potrebbero essere definiti obiettivi principali limitati, analogamente a quanto avviene in Austria (compresa la chiara segnalazione delle questioni trasversali) o in Francia. Ciò dovrebbe facilitare l'uso di informazioni sulla performance nelle procedure di bilancio e contribuire a perfezionare il concetto di valore aggiunto dell'UE per i programmi all'interno di ciascuna rubrica/ciascun capitolo. Per coerenza, la relazione annuale sulla gestione e il rendimento (AMPR) potrebbe poi evolversi per rispecchiare questa struttura. Il

Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero quindi approvare chiaramente un quadro di performance così semplificato.

(3) **Basandosi sulle proposte della Commissione europea, l'UE potrebbe continuare a rendere i QFP più flessibili per rispondere a problemi di performance:**

- a. adottando nuovi meccanismi di flessibilità (ad esempio la riserva di efficacia ed efficienza) e rendendoli la norma per tutti i programmi dell'UE;
- b. introducendo revisioni obbligatorie della spesa come parte delle revisioni intermedie del QFP e mostrando come i fondi sono ridistribuiti e collegati alla performance;
- c. conferendo alla Commissione europea la facoltà di adeguare le disposizioni relative al monitoraggio e agli indicatori ove opportuno tramite atti delegati.

Tali misure consentirebbero alle informazioni sulla performance di influenzare ulteriormente i processi di bilancio, in particolare la (ri)distribuzione dei fondi nell'ambito dei QFP (principalmente a medio termine) e dei bilanci annuali dell'UE, dimostrando così un maggiore uso delle informazioni sulla performance e della programmazione di bilancio basata sulla performance (se chiaramente segnalate), così come avviene, per esempio, in Austria e in Irlanda.

(4) **Il Parlamento europeo e il Consiglio insieme potrebbero contribuire maggiormente ai processi di collaborazione relativi alla programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE con la Commissione europea, per garantire che le ambizioni dichiarate al riguardo vengano attuate in modo coerente nel QFP e nelle procedure di bilancio annuali.**

In relazione a ciò, la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero tutti riferire sulla qualità e l'uso delle informazioni sulla performance nel processo decisionale per dimostrare di aver pienamente integrato il quadro della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE. Ciò contribuirebbe ad aumentare l'uso e le conseguenze delle informazioni sulla performance/della programmazione di bilancio basata sulla performance. A tal fine, il ruolo dei servizi centrali nella programmazione di bilancio basata sulla performance dovrebbe essere rafforzato all'interno del Parlamento europeo e del Consiglio, in linea con gli sforzi compiuti nella Commissione europea, che peraltro dovrebbero continuare. Il Parlamento europeo, per esempio, potrebbe adottare un approccio più strutturato e congiunto, come richiesto dall'OCSE, coinvolgendo ulteriormente le varie commissioni specializzate nella programmazione di bilancio basata sulla performance, eventualmente sostenuti dalle commissioni per il bilancio e il controllo dei bilanci e, se del caso, uno specifico ufficio di bilancio del Parlamento europeo per il supporto tecnico. Il Parlamento europeo/il Consiglio dovrebbe inoltre impegnarsi ulteriormente con la Commissione europea a condividere e approvare gli aspetti tecnici della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE, ad esempio aggiornando i seminari tecnici in materia offerti a un intero gruppo di lavoro interistituzionale (IIWG) con una rappresentanza equilibrata delle istituzioni dell'UE quale autentico foro per la cooperazione tecnica, come avviene in Svezia.

(5) **Le istituzioni dell'UE potrebbero proporre di integrare ulteriormente la segnalazione della performance tra il livello dell'UE e degli Stati membri,** attraverso l'ulteriore condivisione di buone pratiche e il coordinamento volontario tra l'UE e le controparti delle istituzioni nazionali (Commissione europea e ministeri delle Finanze, Parlamento europeo e parlamenti nazionali, Corte dei conti europea e corti dei conti nazionali) e la promozione di sinergie nei sistemi della programmazione di bilancio basata sulla performance nei settori in cui ciò è più fattibile (ad esempio, richiedendo misure in materia a livello nazionale come parte delle condizionalità ex ante

nella politica di coesione, come raccomandato dall'OCSE, o utilizzando l'esercizio del semestre europeo per discussioni in questo settore). Ciò dovrebbe contribuire a migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni sulla performance fornite dagli Stati membri per i finanziamenti dell'UE nell'ambito della gestione concorrente, e tali informazioni sulla performance potrebbero quindi essere ulteriormente integrate nel processo decisionale di bilancio da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Di conseguenza, dovrebbero essere fornite ulteriori informazioni sulla qualità e l'uso delle informazioni sulla performance segnalate (sia la Commissione europea che il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero riferire sulla qualità e l'uso di informazioni sulla performance nel processo decisionale di bilancio).

- (6) **L'UE potrebbe ridurre il sovraccarico di informazioni (dovuto in particolare al numero di obiettivi e indicatori) garantendo che la riduzione proposta del numero di programmi nell'ambito del prossimo QFP sia accompagnata da una corrispondente riduzione del numero di obiettivi e indicatori. Una distribuzione coerente e sistematica degli obiettivi e degli indicatori tra i programmi e le DG consentirebbe inoltre un'attuazione complessiva più equilibrata del quadro di performance dell'UE.** Ciò potrebbe essere ispirato ad analoghi sforzi compiuti in Austria, Francia e Paesi Bassi, i quali hanno tutti ridotto in modo significativo il numero di obiettivi e indicatori tra i programmi per facilitare i collegamenti e le pratiche di segnalazione. Questo richiede che il Parlamento europeo e il Consiglio accolgano le proposte della Commissione europea volte a ridurre il numero o la complessità degli indicatori chiave di prestazione o proponano alternative pertinenti. Dovrebbe inoltre basarsi sull'ulteriore condivisione delle migliori pratiche attraverso le istituzioni dell'UE (in particolare dalla Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio) e all'interno della Commissione europea (tra le varie DG), nonché su un forte controllo centrale da parte dei servizi centrali delle istituzioni dell'UE. Ciò dovrebbe contribuire a un maggiore uso e a maggiori conseguenze delle informazioni sulla performance e della programmazione di bilancio basata sulla performance in quanto le informazioni sarebbero più facilmente comprensibili e dunque più facilmente integrate nel processo decisionale di bilancio da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. A tal fine, le informazioni sulla performance dovrebbero inoltre essere presentate nel modo più semplice possibile (ad esempio fornendo serie temporali insieme a indicatori compositi per la chiarezza della comprensione della performance a lungo termine e annuale, e usando in proporzione più rappresentazioni visive rispetto al testo narrativo nelle relazioni). Il Parlamento europeo e il Consiglio potrebbero quindi riferire sul loro uso delle informazioni sulla performance semplificate nel processo decisionale di bilancio per dimostrare l'impatto dell'attuazione di questa raccomandazione (che è stata formulata dalla Commissione europea per il prossimo QFP, tenendo conto delle raccomandazioni della Corte dei conti in tal senso).
- (7) **L'UE potrebbe prendere maggiormente in considerazione la disponibilità e la qualità delle informazioni sulla performance nella definizione degli indicatori** (ad esempio, continuando gli sforzi per definire indicatori di prestazione ex ante che possono essere segnalati a più lungo termine, adattando l'equilibrio tra indicatori di input, output, risultato e impatto sulla durata dei QFP ecc.) **e fornire una visione più equilibrata e credibile degli esiti positivi e negativi, comprese le sfide affrontate e le storie di successo** (applicando pienamente i criteri "SMART" e



"RACER" del regolamento finanziario<sup>136</sup>). Gli sforzi potrebbero essere ispirati a pratiche adottate in Austria e in Svezia, le quali hanno cercato di coinvolgere maggiormente il parlamento nel processo decisionale della programmazione di bilancio basata sulla performance: il primo paese creando un ufficio di bilancio parlamentare e il secondo istituendo un gruppo di lavoro informale composto da funzionari del ministero delle Finanze e della commissione finanze del parlamento. Ciò dovrebbe contribuire a un maggiore uso e a maggiori conseguenze delle informazioni sulla performance e della programmazione di bilancio basata sulla performance in quanto le informazioni sarebbero considerate più affidabili e dovrebbero quindi essere ulteriormente integrate nel processo decisionale di bilancio da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Gli sforzi potrebbero essere ispirati a pratiche in atto in Austria e in Svezia in questo settore. Di conseguenza, dovrebbero essere fornite ulteriori informazioni sulla qualità e l'uso delle informazioni sulla performance segnalate (sia la Commissione europea che il Parlamento europeo e il Consiglio dovrebbero riferire sulla qualità e l'uso di informazioni sulla performance nel processo decisionale di bilancio). La documentazione di orientamento dovrebbe inoltre essere continuamente adattata per garantire che sia in linea con eventuali aggiornamenti del quadro di performance dell'UE e che le migliori pratiche siano condivise.

(8) **L'UE potrebbe rendere più dettagliato l'aspetto della performance nel discarico di bilancio** nel modo seguente:

- a. suggerendo alla Corte dei conti europea di sottoporre ad audit tutti i settori d'intervento in termini di performance prima della revisione intermedia del QFP;
- b. sviluppando le specifiche dei criteri di qualità di base per le informazioni sulla performance e le valutazioni degli impatti che devono essere misurati dalla Corte dei conti europea. L'Austria, ad esempio, prevede che siano creati collegamenti chiari e sistematici tra le valutazioni d'impatto (obbligatorie) ex-ante ed ex-post e il sistema di programmazione di bilancio basata sulla performance, i quali devono essere sottoposti a audit.

Questo dovrebbe contribuire a un uso maggiore e a maggiori conseguenze delle informazioni sulla performance e della programmazione di bilancio basata sulla performance attraverso una revisione obiettiva della qualità delle informazioni sulla performance in tutto il bilancio UE.

Oltre alle raccomandazioni principali, vi sono **altre raccomandazioni** dall'impatto meno prevedibile, ma che comunque facilitano l'attuazione della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE, quali:

- (1) **Se viene attuata la raccomandazione principale (2), la Commissione europea potrebbe proporre scenari di riferimento e valori-obiettivo per gli indicatori legati agli obiettivi della rubrica/del capitolo di bilancio del QFP dell'UE insieme alle sue proposte sulla dotazione finanziaria del QFP, che saranno poi specificati per tutti i programmi durante i negoziati su quest'ultimo, al fine di garantire la coerenza durante il processo di negoziazione.** Per esempio, quando l'Austria ha limitato il numero dei suoi capitoli di bilancio, ha anche ridotto il relativo numero di obiettivi di esito/di impatto chiave e di indicatori di prestazione a un massimo di cinque, di cui uno deve essere correlato al miglioramento della parità di genere. Oltre alle valutazioni d'impatto attualmente effettuate a livello di programma, potrebbero essere svolte anche valutazioni d'impatto a livello di rubrica/capitolo nell'ambito del processo di progettazione del

<sup>136</sup> L'articolo 33 del regolamento finanziario fa riferimento ai criteri **SMART**: "Sono stabiliti, laddove appropriato, obiettivi specifici, misurabili, attuabili, pertinenti e temporalmente definiti di cui ai paragrafi 1 e 2..." e ai criteri **RACER**: "... indicatori pertinenti, accettati, credibili, facili e solidi."

QFP, al fine di specificare le opzioni in termini di conseguimento degli obiettivi delle rubriche/dei capitoli a un livello più aggregato e leggibile. Ciò dovrebbe contribuire a un maggiore utilizzo e a maggiori conseguenze delle informazioni sulla performance e della programmazione di bilancio basata sulla performance in quanto le informazioni sarebbero più leggibili e dovrebbero pertanto essere ulteriormente integrate nel processo decisionale di bilancio da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. In relazione a ciò, potrebbero essere fornite ulteriori informazioni sulla qualità e l'uso delle informazioni sulla performance segnalate (sia la Commissione europea che il Parlamento europeo e il Consiglio potrebbero riferire sulla qualità e l'uso di informazioni sulla performance nel processo decisionale di bilancio a livello di rubrica/capitolo e a livello di programma).

- (2) **La Commissione europea potrebbe migliorare la trasparenza della strategia relativa alla programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE pubblicando una strategia documentata e una tabella di marcia per il miglioramento costante del quadro in materia**, comprese valutazioni periodiche formalizzate del funzionamento del sistema (basate tra l'altro sulle raccomandazioni della Corte dei conti europea e dell'OCSE). L'Austria serve da esempio in tale ambito, con il suo approccio chiaramente documentato al miglioramento costante della programmazione di bilancio basata sulla performance, comprese valutazioni periodiche esterne. Ciò dovrebbe contribuire a una maggiore trasparenza della strategia relativa alla programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE.
- (3) Potrebbe essere condotta in modo utile **un'analisi dei costi-benefici dell'integrazione delle principali informazioni sulla performance dell'UE relative al bilancio** (escluse le informazioni sulla gestione delle prestazioni operative) **in un unico sistema di informazione** per migliorarne accessibilità e presentazione, armonizzarne la struttura, prevedere serie storiche più semplici ecc. attraverso metadati e master dati coerenti. Austria, Irlanda e Regno Unito offrono tutti esempi di pratiche interessanti in questo settore. Se considerato economicamente efficace e attuato a livello di UE, un tale sistema dovrebbe promuovere un maggiore uso delle informazioni sulla performance nei processi decisionali di bilancio, nonché una registrazione sistematica di questo uso delle informazioni per maggiore trasparenza e responsabilità.
- (4) **Continui sforzi in materia di formazione e documentazione di orientamento nonché reti di parti interessate nell'ambito della programmazione di bilancio basata sulla performance** sull'uso delle informazioni sulla performance nella programmazione di bilancio basata sulla performance contribuirebbero a promuovere una cultura orientata alla performance, in linea con il piano della Commissione europea, e a condividere le migliori pratiche di programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE su base continuativa in seno alla Commissione europea, al Parlamento europeo e al Consiglio. Pratiche adottate in Austria, Estonia (orientamenti e strategie di formazione) e Francia (orientamenti all'interno del sistema informatico centralizzato) a questo riguardo potrebbero servire da esempio. Ciò dovrebbe incrementare l'uso e le conseguenze delle informazioni sulla performance e della programmazione di bilancio basata sulla performance.

In conclusione, l'UE dispone già di un ampio sistema di programmazione di bilancio basata sulla performance. L'attuazione delle raccomandazioni della presente relazione ispirate a quanto messo in atto dagli Stati membri contribuirebbe all'applicazione di un più chiaro livello di ambizione comune per la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE all'interno di un pertinente quadro rafforzato. Le raccomandazioni principali si concentrano soprattutto sulla visione dello studio (quadro della programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE) e sulle dimensioni analitiche della

governance (piena collaborazione degli attori istituzionali dell'UE coinvolti)<sup>137</sup> e contribuirebbero ad aumentare *l'uso e le conseguenze* della programmazione di bilancio basata sulla performance a livello dell'UE<sup>138</sup>. Se il livello di ambizione per la tale programmazione di bilancio dell'UE non fosse confermato, o fosse ridotto, si raccomanderebbe di razionalizzare e semplificare in modo significativo la programmazione di bilancio basata sulla performance dell'UE per garantire la proporzionalità dell'attuale ampio quadro dell'UE in materia rispetto alle ambizioni.

---

<sup>137</sup> Per i dettagli, cfr. la figura 1 e l'allegato 1

<sup>138</sup> "L'uso delle informazioni sulla performance"; e "Conseguenze nel caso di una performance non in linea con gli obiettivi"; OCSE (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

## STRESZCZENIE

### WPROWADZENIE

Budżet UE, który leży u podstaw systemu instytucjonalnego UE, regulują traktaty UE, prawodawstwo unijne (decyzje w sprawie zasobów własnych, wieloletnie ramy finansowe i rozporządzenie finansowe UE) oraz porozumienie międzyinstytucjonalne<sup>139</sup>. Jest on w szczególności zarządzany zgodnie z **zasadami**: 1) **przyznania kompetencji i pomocniczości**, zgodnie z którymi UE powinna działać wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej na mocy traktatów i w przypadkach gdy cel nie może zostać w sposób wystarczający osiągnięty przez same państwa członkowskie (niemniej około 80 % budżetu UE zarządza się w ramach tzw. zarządzania dzielonego, w ramach którego państwa członkowskie UE wykonują budżet UE pod nadzorem UE); oraz 2) **należytego zarządzania finansami**, zgodnie z którą budżet powinien być zarządzany w sposób wydajny, skuteczny i oszczędny.

OECD definiuje budżetowanie zadaniowe jako „*systematyczne wykorzystywanie informacji o produktach, wynikach lub wpływie polityki publicznej w celu przyczyniania się do kształtowania poziomu funduszy publicznych przydzielonych na tę politykę w kontekście budżetowym, wpływania na ten poziom lub determinowania go*”<sup>140</sup>. Zgodnie ze wspólnymi praktykami w zakresie budżetowania stosowanymi w OECD **UE od kilku dziesięcioleci stosuje budżetowanie zadaniowe, ukierunkowawszy je na nowo od 2015 r.**, a jej deklarowaną ambicją jest uzyskanie optymalnych wyników i wartości w następstwie wydatków UE, zgodnie z powyższą zasadą należytego zarządzania finansami. Z uwagi na to, że znaczna część unijnego budżetu wykonywana jest przez państwa członkowskie<sup>141</sup>, **UE w równym stopniu polega na państwach członkowskich w odniesieniu do istotnej części wdrażania budżetowania zadaniowego.**

Negocjacje w sprawie przyjęcia kolejnych WRF na lata 2021–2027 rozpoczęły się od opublikowania przez Komisję w maju 2018 r. jej wniosków w tej sprawie, w tym informacji na temat wyników z przeglądu wydatków, śródkresowego przeglądu obecnych WRF oraz innych dostępnych informacji o wynikach<sup>142</sup>. Negocjacje odbywają się w **warunkach ciągłej presji wywieranej na budżet UE** (spowodowanej głównie presją na budżety państw członkowskich UE), spotęgowanej oczekiwanym wpływem brexitu na ogólny poziom budżetu UE. Ten ważny cel pośredni w wieloletnich procesach budżetowych UE stanowi okazję do wykorzystania dostępnych informacji o wynikach, a także do uwzględnienia i oceny możliwości dalszej poprawy funkcjonowania systemu budżetowego UE, a w związku z tym do przyjrzenia się w szczególności poprawie praktyk unijnego budżetowania zadaniowego.

W **istniejących badaniach** dotyczących unijnego budżetowania zadaniowego (głównie prowadzonych przez OECD<sup>143</sup>) oraz kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego<sup>144</sup> **uznano**

<sup>139</sup> Jak wskazano na stronie internetowej DG BUDG ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/legal\\_bases/legal\\_en.cfm#aii](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#aii)).

<sup>140</sup> OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

<sup>141</sup> Ponad 80 % budżetu UE jest zarządzane w oparciu o zarządzanie dzielone, a niektóre z pozostałych części są zarządzane w ramach zarządzania pośredniego.

<sup>142</sup> COM(2018)321 final; Komunikat Komisji pt. „Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027”

<sup>143</sup> OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

<sup>144</sup> W szczególności sprawozdania roczne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego z 2016 i 2017 r.

**jego mocne strony**, ale również **wskazano szereg elementów możliwych do poprawy**. Opierając się na wspomnianych badaniach oraz rozmowach z unijnymi podmiotami instytucjonalnymi zaangażowanymi w procesy budżetowe UE, w niniejszym badaniu przeanalizowano praktyki budżetowania zadaniowego w wybranych pięciu państwach członkowskich UE (Austrii, Estonii, Francji, Irlandii i Szwecji)<sup>145</sup> i przedstawiono **zalecenia dotyczące możliwych ulepszeń w praktykach unijnego budżetowania zadaniowego**, biorąc pod uwagę oczekiwany wpływ i złożoność wdrażania na szczeblu UE odpowiednich praktyk wzorowanych na praktykach państw członkowskich.

## STAN BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO NA SZCZEBLU UE I MOŻLIWOŚCI POPRAWY

Unijne budżetowanie zadaniowe można zasadniczo uznać za przejście od budżetowania „prezentacyjnego” do „korzystającego z informacji o rezultatach” (OECD uważa, że budżetowanie w UE zawiera cechy wszystkich czterech kategorii<sup>146</sup> budżetowania zadaniowego)<sup>147</sup>, w którym informacje o produktach, wynikach lub wpływie polityki UE są wykorzystywane wraz z innymi czynnikami do określenia kwoty środków publicznych przydzielanych na politykę UE w kontekście budżetowym. Praktyki unijnego budżetowania zadaniowego dotyczą wszystkich etapów **procesów** budżetowych UE, na które składają się: 1) procedury przyjmowania **wieloletnich ram finansowych**, zarządzania nimi i ich oceny **w cyklu wieloletnim** (obecnie 7 lat). Procedury te określają maksymalne roczne wydatki UE w różnych obszarach polityki i kształtują finansowanie działań zgodnie z priorytetami politycznymi UE na czas trwania wieloletnich ram finansowych; oraz 2) procedury przyjmowania, zarządzania, kontroli i oceny **budżetu UE w cyklu rocznym** w granicach wyznaczonych w wieloletnich ramach finansowych. Obejmują one szczegółowe wykonanie budżetu UE, jak również stanowią źródło odpowiedzialności finansowej (i politycznej) za wydatki UE.

OECD uznaje również, że „Unia Europejska posiada unikalny system instytucji i relacji między różnymi szczeblami administracji, co skutkuje zwracaniem szczególnej uwagi na aspekty budżetowania dotyczące wyników. Unijny system budżetowania wyników i rezultatów jest zaawansowany i bardzo specjalistyczny oraz osiąga wyższe wyniki niż system któregokolwiek z państw OECD w standardowym indeksie ram budżetowania zadaniowego”. Jest zatem jasne, że **wysiłki podjęte w celu wdrożenia budżetowania zadaniowego na szczeblu UE doprowadziły do powstania rozległego systemu budżetowania zadaniowego, który jest jednym z najbardziej zaawansowanych systemów w sektorze publicznym na świecie**, tym bardziej że od czasu powstania inicjatywy budżetu ukierunkowanego na wyniki w 2015 r., mającej na celu poprawę skuteczności budżetu UE w przyczynianiu się do osiągnięcia celów UE w zakresie wzrostu.

Niemniej jednak nadal istnieje szereg **możliwości poprawy** systemu unijnego budżetowania zadaniowego, które zostały wskazane przez OECD i Europejski Trybunał Obrachunkowy<sup>148</sup>, a także ustalone w wyniku rozmów z unijnymi podmiotami instytucjonalnymi zaangażowanymi w procesy budżetowe. Stanowią one punkt wyjścia, na którym opiera się to badanie.

<sup>145</sup> Dodatkowo zawarte zostały również odniesienia do Finlandii, Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa, które przez wiele zainteresowanych stron uważane są za państwa odgrywające czołową rolę pod względem wdrażania budżetowania zadaniowego.

<sup>146</sup> Szczegółowe informacje dotyczące tych kategorii znajdują się w rozdziale 1, sekcja 1.1.

<sup>147</sup> OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

<sup>148</sup> Szczegółowe informacje znajdują się w załączniku 1.

Jak zauważyła OECD, wszystkie podmioty publiczne wdrażające budżetowanie zadaniowe stoją w obliczu podobnych wyzwań. Najważniejsze wyzwania związane z budżetowaniem zadaniowym, przed którymi stoi UE, różnią się jednak nieco od tych, z którymi zwykle mierzą się państwa OECD, co odzwierciedla rozbudowany system wyników UE. Obejmują one: *niejasną funkcję informacji na temat wyników; brak zdolności/szkoleń; nadmiar informacji; zbyt biurokratyzowane procedury; oraz brak dokładnych i aktualnych danych*; Główne zalecenia OECD i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczące poprawy unijnego budżetowania zadaniowego mają na celu właśnie sprostanie tym wyzwaniom.

- Po pierwsze, jeśli chodzi o *niejasną funkcję informacji na temat wyników*, zalecenia są ukierunkowane na ich częstsze (wyraźniejsze) wykorzystanie oraz zwiększenie (widocznych) skutków. Ich celem jest odpowiedni wpływ rozbudowanych ram wykonania UE (większy niż średnia OECD) na wykorzystanie<sup>149</sup> i skutki<sup>150</sup> informacji na temat wyników na szczeblu UE (większe niż średnia OECD). Pokazywałoby to również proporcjonalności ram UE. Drugim wymiarem zaleceń ukierunkowanych na to wyzwanie jest sugerowane zwiększenie elastyczności wieloletnich ram finansowych UE ze względu na ich długoterminowy charakter.
- W odniesieniu do *braku zdolności/szkoleń* zaleca się dalszy rozwój inicjatyw podejmowanych w kontekście inicjatywy KE dotyczącej budżetu ukierunkowanego na wyniki, która miała na celu ich zapewnienie w KE. Odnotowano, że PE i Rada mogą również z powodzeniem podążać w tym kierunku, aby zapewnić wszystkim zaangażowanym podmiotom wystarczające zdolności.
- Z kolei odnośnie do *nadmiaru informacji* zalecenia sugerują przede wszystkim uproszczenie i usprawnienie istniejących ram, np. zmniejszenie liczby celów i wskaźników, tak aby system był łatwiejszy w zarządzaniu, bardziej ukierunkowany i wydajniejszy. Dotyczą one również problemu *zbyt biurokratyzowanych procedur oraz braku dokładnych i aktualnych danych*, do rozwiązania którego powinno się również przyczynić dostosowanie różnych strategicznych ram UE, z których wynikają cele unijnego budżetowania zadaniowego.

Specyfika systemu budżetowego UE polega na tym, że państwa członkowskie UE są częścią zarówno władzy wykonawczej (przy wdrażaniu programów UE i finansowaniu w ramach zarządzania dzielonego), jak i władzy ustawodawczej (przez swoją rolę w Radzie). Prowadzi to do ryzyka powstania rozbieżnych interesów, w przypadku których państwa członkowskie apelują o zwiększenie budżetowania zadaniowego na szczeblu UE, sprzeciwiając się jednocześnie jego zastosowaniu w odniesieniu do wykorzystania przez nie przyznanego im funduszy UE (80 % budżetu UE), w szczególności w przypadkach gdy systemy budżetowania zadaniowego państw członkowskich są słabiej rozwinięte niż systemy UE, jak ma to obecnie miejsce we wszystkich państwach członkowskich, oceniając na podstawie indeksu budżetowania zadaniowego OECD na 2016 r. Aby zmniejszyć to ryzyko, sugerujemy wzięcie pod uwagę znaczenia wyraźnego potwierdzenia wspólnego międzyinstytucjonalnego poziomu ambicji dotyczącego unijnego budżetowania zadaniowego przez Radę, PE i KE.

<sup>149</sup> „Wykorzystywanie informacji na temat wyników”; OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

<sup>150</sup> „Skutki niezgodności wyników z celami”; Tamże.

## ODPOWIEDNIE PRAKTYKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH W ZAKRESIE BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO DLA UE

Istnieją różne definicje i modele budżetowania zadaniowego<sup>151</sup>, a niewiele jest powszechnie przyjętych najlepszych praktyk w jego zakresie mających zastosowanie we wszystkich okolicznościach oraz odnoszących się do tego budżetowania szczegółowych i ogólnie przyjętych norm. W związku z tym nie ma uniwersalnego systemu budżetowania zadaniowego, a zbiór praktyk dotyczących takiego budżetowania jest dostosowany do danego środowiska, w którym ich poziom ambicji powinien być powiązany z podstawową wizją i strategią ich realizacji, jak również z zasobami przeznaczonymi na ten cel. Mimo to budżetowanie zadaniowe zyskało ogólne uznanie jako sposób na optymalizację wykorzystania finansów publicznych i jest coraz częściej stosowane w budżetowaniu publicznym w UE i na świecie. Praktyki budżetowania zadaniowego stały się zatem normą w państwach OECD, do których należy większości państw członkowskich UE<sup>152</sup>.

Pięć państw członkowskich wybranych do niniejszego badania (Austria, Estonia, Francja, Irlandia i Szwecja) wdraża budżetowanie zadaniowe wykorzystując różne metody. Stosują one formy budżetowania zadaniowego, które można ogólnie scharakteryzować jako mieszczące się w zakresie od „prezentacyjnych” po „korzystające z informacji o rezultatach”<sup>153</sup>, w których informacje na temat wyników są prezentowane i mogą być wykorzystywane w budżetowych procesach decyzyjnych, jednak nie wpływają bezpośrednio na przydzielane kwoty ani nie mają wyraźnej, określonej z góry wagi w decyzjach budżetowych. Kontekst i wyzwania związane z wdrażaniem budżetowania zadaniowego mogą różnić się w poszczególnych państwach<sup>154</sup>, ale wszystkie przykłady mogą stwarzać dla UE możliwości analizy porównawczej, obserwacji i wyciągania wniosków. Pięć państw członkowskich UE zostało wybranych z uwzględnieniem:

- ukierunkowania na aspekty budżetowania zadaniowego związane z możliwościami poprawy systemu unijnego budżetowania zadaniowego, określonymi przez OECD i Europejski Trybunał Obrachunkowy. Wybrane państwa członkowskie przedstawiają interesujące praktyki budżetowania zadaniowego w obszarach istotnych z punktu widzenia identyfikowania możliwości ulepszeń w unijnym budżetowaniu zadaniowym (np. określonych w sprawozdaniu OECD w sprawie budżetowania zadaniowego w UE<sup>155</sup>),

- „zrównoważonego podejścia” obejmującego państwa członkowskie UE wykazujące różne cechy pod względem wielkości, struktury (np. federalnej lub innej) i rozwoju gospodarczego.

Poza pięcioma wybranymi państwami członkowskimi UE, trzy inne państwa członkowskie były stale określane jako stosujące czołowe praktyki budżetowania zadaniowego, zarówno w wykorzystanych publikacjach, jak i przez pytane osoby: Finlandia, Niderlandy i Zjednoczone Królestwo. W stosownych przypadkach wzięto więc pod uwagę odpowiednie praktyki budżetowania zadaniowego w tych trzech państwach członkowskich, chociaż wyłącznie bazując na ogólnodostępnej dokumentacji.

<sup>151</sup> Szczegółowe informacje znajdują się w rozdziale 1, sekcja 1.1.

<sup>152</sup> Badanie OECD dotyczące budżetowania zadaniowego z 2016 r.: Połączenie skuteczności i wyników w budżetowaniu, główne punkty.

<sup>153</sup> OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

<sup>154</sup> Tamże.

<sup>155</sup> OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

**Austria** stopniowo wdrażała swoje najnowsze reformy w zakresie budżetowania zadaniowego i podjęła szereg projektów pilotażowych, a także dokonała przeglądu międzynarodowych wzorców. Austriacki system korzysta obecnie z informacji o rezultatach, a jego kluczowe elementy obejmują znacznie uproszczoną strukturę budżetu, w tym wprowadzone ramy wydatków średnioterminowych, a także: 1) ograniczoną liczbę rozdziałów; 2) zmniejszoną liczbę celów i wskaźników w poszczególnych rozdziałach (w ramach budżetów ogólnych i budżetów szczegółowych); 3) wprowadzenie mandatów wykonawczych<sup>156</sup>; 4) narzucenie jasnych i systematycznych powiązań między (obowiązkowymi) ocenami skutków ex ante i ex post a systemem budżetowania zadaniowego. Austria utworzyła także nowy specjalny urząd ds. budżetu na szczeblu federalnym oraz wzmocniła rolę parlamentu, tworząc trzy nowe organy na jego szczeblu.

**Francja** wprowadziła budżetowanie zadaniowe do swojego pełnego budżetu w 2001 r. przyjmując tzw. scenariusz „big-bang”, radykalnie zmieniając zasady budżetowe i rachunkowe oraz przeznaczając na ten cel znaczne środki w latach 2001–2006. Każdy departament na szczeblu ministerialnym posiada zespół, który postępuje zgodnie z zasadami budżetowania zadaniowego, a w ramach Zgromadzenia Narodowego utworzono ponadto „komisję oceny polityki publicznej”, której zadaniem jest ocena wyników polityki publicznej w oparciu o statystyki i inne analizy. Reforma przyniosła istotne zmiany, w tym 1) jednolite ramy, których celem było przeprowadzanie corocznego pełnego przeglądu i odnowienie budżetu; 2) uproszczoną nomenklaturę budżetową, której celem była pomoc w lepszym określeniu sposobu wydatkowania budżetu w różnych obszarach; 3) zmniejszenie liczby wskaźników i celów; 4) skonsolidowane przydziały służące umożliwieniu bardziej elastycznego zarządzania. Kultura zorientowana na wyniki przeniknęła służbę cywilną, a Francja regularnie składa sprawozdania dotyczące informacji na temat wyników. W porozumieniu między organem wykonawczym i ustawodawczym informacje na temat wyników są wykorzystywane zarówno do przekazywania komunikatów parlamentowi, jak i do kontroli zarządzania administracją programu. Ponadto wprowadzono centralny system informatyczny wykorzystywany przez wszystkie ministerstwa.

**Irlandia** zastosowała budżetowanie zadaniowe do swojego pełnego budżetu w dwóch etapach w warunkach kryzysu zadłużeniowego: w latach 2011–2013 i 2014–2016. Najważniejszą zmianą, którą przyniosła ze sobą reforma, było wprowadzenie ram wydatków średnioterminowych, z którymi wiążą się wieloletnie planowanie, pułapy i dyscyplina budżetowa. Reforma wprowadziła również kompleksowe przeglądy wydatków (w cyklu trzyletnim), aby umożliwić identyfikację nieefektywnych polityk i obszarów, w przypadku których możliwe jest uzyskanie oszczędności, jak również przydziały na wydatki dla każdego ministerstwa lub każdej agencji. Irlandia powołała dwa nowe organy w celu wzmocnienia przejścia na budżetowanie zadaniowe: 1) Parlamentarne Biuro Budżetowe, które wspiera i informuje irlandzki parlament o sprawach związanych z budżetowaniem zadaniowym oraz sporządza sprawozdania dla rządu; 2) irlandzką Rządową Służbę ds. Gospodarki i Oceny – zespół ekonomistów, który pomaga w lepszym formułowaniu i wdrażaniu polityki w służbie cywilnej za pośrednictwem analiz i ocen ekonomicznych. Irlandia nakazała prowadzenie sprawozdawczości dotyczącej wyników

<sup>156</sup> W odniesieniu do każdego rozdziału budżetu wymiarem wykonawczym zarządzania organizacyjnego kieruje się za pośrednictwem „mandatów wykonawczych” służących powiązaniu celów w zakresie wyników budżetowych z zadaniami poszczególnych jednostek zarządzających (przy użyciu systemu „zarządzania przez cele”). Mandaty wykonawcze są przeznaczone do użytku wewnętrznego i nie są publicznie dostępne; zawarte w nich informacje stanowią jednak podstawę celów i działań prezentowanych w *Teilhefte* (OECD 2018).



we wszystkich obszarach wydatków publicznych oraz usprawniła wskaźniki realizacji celów, aby zapewnić efektywne wykorzystanie informacji na temat wyników. Corocznie publikuje sprawozdanie z wyników działalności służb publicznych, w którym w zwięzły sposób przedstawia istotne informacje na temat wyników.

**Szwecja** wprowadziła budżetowanie zadaniowe trzydzieści lat temu i jeszcze bardziej zwiększyła zaangażowanie parlamentu w nadzór nad wynikami, tworząc w 2000 r. nieformalną grupę roboczą złożoną z urzędników służby cywilnej zarówno z Ministerstwa Finansów, jak i Parlamentarnej Komisji Finansów, której rolą było wybranie informacji na temat wyników najbardziej przydatnych parlamentowi podczas debat budżetowych. Wdrożone w Szwecji budżetowanie zadaniowe jest zaawansowanym budżetowaniem „korzystającym z informacji o rezultatach”, w którym zestawienia i wskaźniki sprawozdawcze służą uwzględnieniu w miarę możliwości dziesięcioletniej perspektywy, aby zapewnić czas na gromadzenie i porównywanie danych w długim (dłuższym) okresie. Szwecja ma wykształconą kulturę budżetowania zadaniowego, ponieważ od 30 lat wykorzystuje wskaźniki realizacji celów i przeprowadza pomiar wyników budżetu.

**Estonia** znajduje się obecnie w okresie przejścia na budżetowanie zadaniowe (lata 2015–2020). Estonia stopniowo wprowadziła reformę dotyczącą budżetowania zadaniowego, stosując podejście trójfazowe, pozostawiając ministerstwom elastyczność i swobodę w zakresie czasu na dostosowanie. W obecnej formie estoński system budżetowania zmienia się z budżetowania prezentacyjnego na budżetowanie korzystające z informacji o rezultatach. Reforma wprowadziła rozporządzenie w sprawie planowania strategicznego oraz system zarządzania zorientowanego na wyniki. Ponadto zachęcono ministerstwa do zmniejszenia liczby celów programów i wyraźnego powiązania ich ze wskaźnikami realizacji celów. Podjęto również starania, aby dostosować cele w zakresie wyników zawarte w długoterminowych dokumentach strategicznych do celów zawartych w planach operacyjnych. Budżet podzielono na obszary rządowe, obszary wykonania i programy wraz z pułapami i rezultatami działań rządowych ustalonymi na poziomie programu. Przejście Estonii w kierunku budżetowania zadaniowego jest postrzegane jako kluczowy element zwiększenia wydajności i przejrzystości, a także poprawy procesu podejmowania decyzji budżetowych. W sondażu przeprowadzonym wśród urzędników wyższego szczebla estońskiego rządu centralnego ponad 70 % respondentów stwierdziło, że zgłasza i wykorzystuje informacje na temat wyników.

## **ZALECENIA DOTYCZĄCE POPRAWY BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO NA SZCZEBLU UE W OPARCIU O ODPOWIEDNIE PRAKTYKI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH**

Badanie to opiera się na istniejących badaniach dotyczących unijnego budżetowania zadaniowego (przeprowadzonych głównie przez OECD) oraz na kontrolach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, jak również na rozmowach z unijnymi podmiotami instytucjonalnymi zaangażowanymi w procesy budżetowe. Zawiera zalecenia dotyczące możliwych ulepszeń praktyk unijnego budżetowania zadaniowego obejmujących wszystkie procesy budżetowe UE (od opracowania wieloletnich ram finansowych po monitorowanie i ocenę ex post rocznego budżetu i wieloletnich ram finansowych), z uwzględnieniem oczekiwanego wpływu i złożoności wdrażania na

szczegółu UE praktyk wzorowanych na praktykach państw członkowskich, biorąc pod uwagę specyfikę unijnego budżetowania zadaniowego.

Zważywszy że budżetowanie zadaniowe stanowi rozległe wieloaspektowe zagadnienie<sup>157</sup>, na temat którego powstało wiele publikacji o charakterze akademickim i ogólnym, oraz mając na uwadze szeroki zakres obszarów polityki, które obejmuje budżet UE, badanie skupia się raczej na ogólnych (horyzontalnych) możliwych ulepszeniach unijnego budżetowania zadaniowego (tj. mających zastosowanie do wszystkich obszarów polityki UE w całym budżecie UE) niż na konkretnych przykładach istotnych dla poszczególnych obszarów polityki.

Zalecenia obejmują szeroki zakres możliwości ulepszeń zidentyfikowanych dla unijnego budżetowania zadaniowego. Są one podzielone na zalecenia kluczowe i inne zalecenia odzwierciedlające ich różnorodny oczekiwany wpływ i złożoność, co może być dla zainteresowanych stron w UE sposobem potraktowania ich ewentualnego wdrożenia z uwzględnieniem określonych poziomów ambicji i zasobów, które mogą zostać na to przeznaczone. Kolejną ważną kwestią dla zainteresowanych stron jest termin wdrożenia ewentualnych ulepszeń, zważywszy na to, że *„budżet UE jest przede wszystkim budżetem inwestycyjnym z rocznymi pułapami określonymi w 7-letnich wieloletnich ramach finansowych (WRF), możliwości wpływu sygnałów dotyczących wyników (pozytywnych i negatywnych) na debatę na temat rocznego budżetu są ograniczone”*<sup>158</sup>. Takie możliwości w większym stopniu zapewniają wieloletnie procesy budżetowe UE, więc szansę szybkiego działania stwarzają trwające negocjacje międzyinstytucjonalne w sprawie wieloletnich ram finansowych i jeśli nie zostanie ona wykorzystana niektóre udoskonalenia zostaną prawdopodobnie odłożone na 7 lat, zważywszy na proponowany okres obowiązywania kolejnych wieloletnich ram finansowych.

### **Kluczowe zalecenia:**

Ponieważ kolejne WRF zostaną prawdopodobnie uzgodnione w trakcie następnej kadencji parlamentarnej, biorąc pod uwagę zbliżające się wybory do Parlamentu Europejskiego, a następnie wdrożone przez przyszłą Komisję, zważywszy na zakończenie obecnego mandatu Komisji w 2019 r., wyraźne potwierdzenie wspólnego międzyinstytucjonalnego poziomu ambicji dotyczącego unijnego budżetowania zadaniowego przez PE, Radę i KE w następstwie negocjacji w sprawie WRF może być samo w sobie uważane za kluczowe zalecenie. W niniejszym badaniu odnotowano widocznie odmienne stanowiska dotyczące unijnego budżetowania zadaniowego niż wskazywane w rozmowach z zaangażowanymi unijnymi podmiotami instytucjonalnymi. Zdecydowanie podzielany wspólny poziom ambicji pozwoliłby zatem na zweryfikowanie spójności z wdrożoną strategią dotyczącą unijnego budżetowania zadaniowego, jak również ze środkami przyznanymi na jej potrzeby przez wszystkie instytucje UE. Stanowiłoby to również solidną podstawę do potwierdzenia znaczenia wszelkich działań mających na celu wdrożenie ulepszeń, w szczególności w odniesieniu do wieloletnich aspektów budżetowania UE.

Następujące kluczowe zalecenia oparte na rozwiązaniach państw członkowskich pomogłyby wdrożyć bardziej przejrzysty wspólny poziom ambicji dotyczący unijnego budżetowania zadaniowego we wzmocnionych ramach unijnego budżetowania zadaniowego.

<sup>157</sup> Rozdział 3 przedstawia wnioski w siedmiu wymiarach budżetowania zadaniowego, a mianowicie 1) wizja/strategia; 2) ramy prawne UE; 3) zarządzanie; 4) organizacja/procesy; 5) polityka/programy; 6) dane, sprawozdawczość, systemy informacyjne; oraz 7) ludzie i komunikacja.

<sup>158</sup> OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

(1) **UE mogłaby zapewnić większą spójność i harmonizację swoich ram strategicznych z ramami budżetowania zadaniowego** przez:

- a. zapewnienie lepszego dostosowania i ponownego wykorzystania celów i wskaźników w różnych ramach strategicznych (np. przyszła KE powinna przejść ramy techniczne w jak największym stopniu);
- b. możliwie najpełniejsze chronologiczne dostosowanie kalendarzy politycznych i operacyjnych (np. strategii KE i okresów wieloletnich ram finansowych itp.);
- c. dalsze dostosowanie unijnego budżetowania zadaniowego do inicjatywy na rzecz lepszego stanowienia prawa, np. przez wyraźniejsze określenie, w jaki sposób oceny (programu i polityki) są uwzględniane w przeglądach budżetu (wydatków) oraz w jaki sposób monitorowanie może łączyć się ocenami lub je uzupełniać. Byłoby to szczególnie użyteczne w celu poprawy pomiaru unijnej wartości dodanej programów i polityk realizowanych w ramach budżetu UE, tak aby te informacje mogły zostać włączone do procesów podejmowania decyzji budżetowych, np. w ramach przeglądów śródkresowych/przeglądów wydatków wieloletnich ram finansowych.

Zarówno Austrii, jak i Irlandii udało się wdrożyć ramy wydatków średnioterminowych, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniego stopnia spójności i harmonizacji swoich ram strategicznych w odniesieniu do budżetowania zadaniowego. Podobnie ramy wdrożone na szczeblu UE powinny przyczynić się do usprawnienia systemu informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego, a tym samym sprzyjać większemu wykorzystaniu i oddziaływaniu informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego, ponieważ informacje na temat wyników byłyby bardziej czytelne. W związku z tym należy znów przedstawić więcej danych dotyczących jakości i wykorzystania zgłoszonych informacji na temat wyników (zarówno KE, jak i PE i Rada powinny składać sprawozdania dotyczące jakości i wykorzystania informacji na temat wyników w procesie podejmowania decyzji budżetowych).

(2) **Możliwe jest ulepszenie ram unijnego budżetowania zadaniowego i uczynienie bardziej zrozumiałymi przez zdefiniowanie celów i wskaźników na poziomie działów/rozdziałów budżetu UE zarówno w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych, jak i budżetu rocznego** (zgodnie z zalecaną przez OECD nową „*deklaracją celów dla budżetu UE*” ex ante).

W każdym obszarze można by zdefiniować ograniczone podstawowe cele, podobnie jak ma to miejsce w Austrii (z uwzględnieniem wyraźnie zgłaszanych kwestii przekrojowych) czy we Francji. Powinno to ułatwić wykorzystanie informacji na temat wyników w procesach budżetowych i pomóc w dopracowaniu pojęcia unijnej wartości dodanej dla programów w ramach poszczególnych działów/rozdziałów. Aby zapewnić spójność, sprawozdanie roczne na temat zarządzania budżetem i jego wyników mogłoby wówczas zostać zmienione, aby odzwierciedlić tę strukturę. PE i Rada powinny zatem wyraźnie poprzeć takie uproszczone ramy wykonania.

(3) **Opierając się na propozycjach KE, UE mogłaby w dalszym ciągu zwiększać elastyczność wieloletnich ram finansowych, aby reagować na problemy związane z wynikami** przez:

- a. przyjęcie nowych mechanizmów elastyczności (np. rezerwy wykonania) i uczynienie ich normą dla wszystkich programów UE;
- b. wprowadzenie obowiązkowych przeglądów wydatków w ramach przeglądów śródkresowych wieloletnich ram finansowych oraz wykazanie, w jaki sposób przeprowadzana jest realokacja środków finansowych w powiązaniu z wynikami;

- c. uprawnienie KE do dostosowywania we właściwych przypadkach ustaleń dotyczących monitorowania i wskaźników za pośrednictwem aktów delegowanych;

Takie środki umożliwiłyby dalszy wpływ informacji na temat wyników na procesy budżetowe, w szczególności na (re)alokację środków w ramach wieloletnich ram finansowych (głównie w połowie okresu ich obowiązywania) i rocznych budżetów UE, wykazując w ten sposób większe wykorzystanie informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego (o ile zostaną wyraźnie zgłoszone), jak ma to miejsce np. w Austrii i Irlandii.

- (4) **PE i Rada mogłyby razem wnieść większy wkład we wspólne procesy unijnego budżetowania zadaniowego z udziałem KE, aby zapewnić spójne wdrażanie ambitnych celów budżetowania zadaniowego w wieloletnich ramach finansowych i rocznych procesach budżetowych.** W związku z tym KE, PE i Rada powinny składać sprawozdania na temat jakości i wykorzystania informacji na temat wyników w procesie decyzyjnym, aby wykazać pełne wdrożenie ram unijnego budżetowania zadaniowego. Przyczyniłoby się to do większego wykorzystania i skutków informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego. W tym celu należy wzmocnić w Parlamencie Europejskim i Radzie rolę centralnych służb w budżetowaniu zadaniowym, zgodnie z wysiłkami podejmowanymi w KE, które również powinny być kontynuowane. PE mógłby na przykład przyjąć bardziej ustrukturyzowane i wspólne podejście, do czego wzywa OECD, przez dalsze angażowanie różnych komisji sektorowych w budżetowanie zadaniowe, w miarę możliwości wspierane przez Komitet Budżetowy i Komisję Kontroli Budżetowej, a w stosownych przypadkach specjalną agencją budżetową PE odpowiedzialną za wsparcie techniczne. PE/Rada powinny również dalej działać wspólnie z KE na rzecz wymiany i zatwierdzania technicznych aspektów unijnego budżetowania zadaniowego, np. przez przekształcenie prowadzonych warsztatów technicznych dotyczących budżetowania zadaniowego w pełną międzyinstytucjonalną grupę roboczą ze zrównoważoną reprezentacją instytucji unijnych, która będzie pełnić funkcję prawdziwego forum współpracy technicznej, tak jak ma to miejsce w Szwecji.
- (5) **Instytucje UE mogłyby zaproponować dalsze włączanie sprawozdawczości na temat wyników na szczeblu UE i państw członkowskich** przez dalszą wymianę dobrych praktyk i dobrowolną koordynację między UE a odpowiadającymi jej instytucjami krajowymi (KE i ministerstwami finansów, Parlamentem Europejskim i parlamentami narodowymi, Europejskim Trybunałem Obrachunkowym i krajowymi trybunałami obrachunkowymi) oraz promowanie synergii w systemach budżetowania zadaniowego w obszarach, w których jest to najbardziej wykonalne (np. apelowanie o stosowanie środków budżetowania zadaniowego na szczeblu krajowym w ramach warunków wstępnych w polityce spójności, zgodnie z zaleceniami OECD, lub też wykorzystanie europejskiego semestru do prowadzenia rozmów w tej dziedzinie). Powinno przyczynić się to do lepszej jakości i terminowości informacji na temat wyników zapewnianych przez państwa członkowskie w odniesieniu do unijnego finansowania na podstawie zarządzania dzielonego, dlatego też informacje te mogłyby zostać włączone w większym stopniu do procesu podejmowania decyzji budżetowych przez PE i Radę. W związku z tym należy znów przedstawić więcej danych dotyczących jakości i wykorzystania zgłoszonych informacji na temat wyników (zarówno KE, jak i PE i Rada powinny składać sprawozdania dotyczące jakości i wykorzystania informacji na temat wyników w procesie podejmowania decyzji budżetowych).
- (6) **UE mogłaby zmniejszyć nadmiar informacji (w szczególności spowodowany liczbą celów i wskaźników) przez zapewnienie, aby proponowanemu zmniejszeniu liczby programów w**

**kolejnych WRF towarzyszyło odpowiednie zmniejszenie liczby celów i wskaźników. Spójny i konsekwentny podział celów i wskaźników między programami i dyrekcjami generalnymi pozwoliłby również na bardziej zrównoważone wdrożenie ram wykonania UE.** Mogłoby to być wzorowane na podobnych wysiłkach podejmowanych w Austrii, Francji i Niderlandach, które w znacznym stopniu ograniczyły liczbę celów i wskaźników w programach, aby ułatwić powiązania i praktyki sprawozdawcze. Wymaga to od Parlamentu Europejskiego i Rady przyjęcia wniosków KE dotyczących zmniejszenia liczby kluczowych wskaźników efektywności czy ich złożoności lub zaproponowania odpowiednich alternatyw. Powinno opierać się to również na dalszej wymianie najlepszych praktyk między instytucjami UE (w szczególności przekazywanymi z KE do PE i Rady) oraz w ramach KE (między dyrekcjami generalnymi), a także na silnym centralnym monitorowaniu przez centralne służby instytucji UE. Powinno przyczynić się to do większego wykorzystania i skutków informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego, ponieważ informacje na temat wyników stałyby się bardziej zrozumiałe, a przez co łatwiejsze do włączenia do procesu podejmowania decyzji budżetowych przez PE i Radę. W tym celu należy również w możliwie najprostszym sposobie prezentować informacje na temat wyników (np. zapewniając szeregi czasowe wraz ze złożonymi wskaźnikami służącymi łatwiejszemu zrozumieniu zarówno wyników długoterminowych, jak i rocznych, oraz wykorzystując w sprawozdaniach proporcjonalnie więcej przedstawień graficznych w stosunku do tekstu narracyjnego). PE i Rada mogłyby wówczas przedstawić sprawozdanie dotyczące wykorzystania ulepszonych informacji na temat wyników w procesie podejmowania decyzji budżetowych, aby wykazać wpływ wdrożenia tego zalecenia (które zostało zainicjowane przez KE w odniesieniu do kolejnych WRF z uwzględnieniem zaleceń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego zmierzających w tym kierunku).

- (7) **UE mogłaby lepiej uwzględnić dostępność i jakość informacji na temat wyników przy określaniu wskaźników** (np. stałe wysiłki na rzecz zdefiniowania wskaźników realizacji celów ex ante, które można zgłaszać w dłuższej perspektywie czasowej, dostosowanie bilansu wskaźników nakładów, produktów, rezultatów i oddziaływania w okresie obowiązywania wieloletnich ram finansowych itp.) **oraz zapewnić bardziej wyważone i wiarygodne spojrzenie na pozytywne i negatywne rezultaty, w tym na stojące przed nią wyzwania, jak również osiągnięte sukcesy** (w pełni stosując kryteria SMART i RACER zawarte w rozporządzeniu finansowym<sup>159</sup>). Podejmowane wysiłki można by wzorować na praktykach stosowanych w Austrii i Szwecji, które podjęły starania, aby bardziej zaangażować parlament w proces decyzyjny budżetowania zadaniowego: pierwszy kraj – zakładając Parlamentarne Biuro Budżetowe, a drugi – powołując nieformalną grupę roboczą złożoną z urzędników Ministerstwa Finansów i Parlamentarnej Komisji Finansów. Powinno przyczynić się to do większego wykorzystania i skutków informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego, ponieważ informacje na temat wyników byłyby uważane za bardziej rzetelne, dlatego należy w większym stopniu włączyć je do procesu podejmowania decyzji budżetowych przez PE i Radę. Wysiłki podejmowane w tym obszarze można by wzorować na praktykach stosowanych w Austrii i Szwecji. W związku z tym należy znów przedstawić więcej danych dotyczących jakości i wykorzystania zgłoszonych informacji na temat wyników (zarówno KE, jak i PE i Rada powinny składać sprawozdania dotyczące jakości i wykorzystania informacji na temat wyników w procesie podejmowania decyzji budżetowych). Dokumentacja zawierająca

<sup>159</sup> Art. 33 rozporządzenia finansowego odnosi się do kryteriów **SMART**: „skonkretyzowane, mierzalne, osiągalne, odpowiednie i terminowe cele, o których mowa w ust. 1 i 2 [...]” oraz kryteriów **RACER**: „[...] odpowiednie, przyjęte, wiarygodne, proste i solidne wskaźniki”.

wytyczne powinna być również stale dostosowywana, aby zapewnić jej zgodność z wszelkimi aktualizacjami ram wykonania UE oraz wymianę najlepszych praktyk.

(8) UE mogłaby sprawić, by aspekt absolutorium budżetowego dotyczący wyników stał się bardziej kompletny przez:

- a. sugerowanie przeprowadzenia przez Europejski Trybunał Obrachunkowy kontroli wszystkich sektorów (obszarów polityki) pod kątem wyników przed śródkresowym przeglądem WRF;
- b. opracowanie specyfikacji podstawowych kryteriów jakościowych dla informacji na temat wyników oraz pomiar wpływu, który ma być wykonany przez Europejski Trybunał Obrachunkowy. Przykładowo Austria nakazała ustanowić jasne i systematyczne powiązania między (obowiązkowymi) ocenami skutków ex ante i ex post a systemem budżetowania zadaniowego, które należy poddać kontroli.

Powinno przyczynić się to do większego wykorzystania i skutków informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego dzięki obiektywnemu przeglądowi jakości informacji na temat wyników w całym budżecie UE.

Poza kluczowymi zaleceniami, **inne zalecenia** o mniejszym spodziewanym wpływie, niemniej ułatwiające wdrożenie unijnego budżetowania zadaniowego, to:

- (1) **jeżeli kluczowe zalecenie (2) zostanie wdrożone, Komisja Europejska mogłaby zaproponować poziomy bazowe i cele dla wskaźników związanych z celami WRF/działów/rozdziałów budżetu UE wraz z propozycjami dotyczącymi puli środków budżetowych WRF, a następnie uszczegółowić je w odniesieniu do wszystkich programów w trakcie negocjacji w sprawie WRF, aby zapewnić spójność podczas procesu negocjacji.** Na przykład gdy Austria zmniejszyła liczbę rozdziałów budżetu, obniżyła również związaną z tym liczbę kluczowych celów w zakresie rezultatów/wpływu i wskaźników realizacji celów do maksymalnie pięciu, z których jeden musi być związany z poprawą równouprawnienia płci. Poza ocenami skutków przeprowadzanymi obecnie na poziomie programu, oceny skutków mogłyby być przeprowadzane na poziomie działu/rozdziału jako część procesu składania wniosków w sprawie wieloletnich ram finansowych, aby uszczegółowić warianty pod względem osiągnięcia celów działów/rozdziałów na bardziej zagregowanym i czytelnym poziomie. Powinno przyczynić się to do większego wykorzystania i skutków informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego, ponieważ informacje na temat wyników byłyby bardziej czytelne, dlatego należy w większym stopniu włączyć je do procesu podejmowania decyzji budżetowych przez PE i Radę. W związku z tym można by znów przedstawić więcej danych dotyczących jakości i wykorzystania zgłoszonych informacji na temat wyników (zarówno KE, jak i PE oraz Rada mogłyby składać sprawozdania dotyczące jakości i wykorzystania informacji na temat wyników w procesie podejmowania decyzji budżetowych na poziomie działu/rozdziału, a także programu).
- (2) **KE mogłaby zwiększyć przejrzystość strategii unijnego budżetowania zadaniowego publikując udokumentowaną strategię i plan działania na rzecz ciągłego ulepszania ram unijnego budżetowania zadaniowego,** z uwzględnieniem sformalizowanych okresowych ocen funkcjonowania systemu (opartych między innymi na zaleceniach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i OECD). Przykładem tego jest Austria z wyraźnie udokumentowanym podejściem do ciągłego ulepszania budżetowania zadaniowego obejmującym okresowe oceny

zewnątrzne. Powinno przyczynić się to do zwiększenia przejrzystości strategii unijnego budżetowania zadaniowego.

- (3) **Korzystne byłoby przeprowadzenie analizy kosztów i korzyści płynących ze zintegrowania kluczowych informacji na temat wyników powiązanych z budżetem UE** (bez uwzględniania informacji dotyczących zarządzania operacyjnego realizacją celów) **w jednym systemie informacyjnym** w celu poprawy ich dostępności i prezentacji, harmonizacji ich struktury, zapewnienia prostszych szeregów czasowych itp. Austria, Irlandia i Zjednoczone Królestwo oferują przykłady interesujących praktyk w tym obszarze. Jeżeli system taki zostanie uznany za opłacalny i wdrożony na szczeblu UE, powinien sprzyjać większemu wykorzystaniu informacji na temat wyników w procesach podejmowania decyzji budżetowych, jak również systematycznemu rejestrowaniu takiego wykorzystania informacji w celu podniesienia przejrzystości i odpowiedzialności.
- (4) **Podejmowanie stałych wysiłków na rzecz szkoleń i dokumentacji zawierającej wytyczne, jak również sieci zainteresowanych stron w obszarze budżetowania zadaniowego**, dotyczących stosowania informacji na temat wyników w budżetowaniu zadaniowym przyczyniłoby się do rozwoju kultury opartej na wynikach zgodnie z planem Komisji Europejskiej oraz do stałej wymiany najlepszych praktyk unijnego budżetowania zadaniowego w KE, PE i Radzie. Za przykłady w tym zakresie mogą służyć praktyki stosowane w Austrii, Estonii (strategie doradztwa i szkoleń) i Francji (doradztwo w ramach scentralizowanego systemu informatycznego). Powinno to prowadzić do większego wykorzystania i skutków informacji na temat wyników/budżetowania zadaniowego.

Podsumowując, UE posiada już rozbudowany system budżetowania zadaniowego. Wdrożenie przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu zaleceń opartych na rozwiązaniach państw członkowskich pomogłoby wdrożyć bardziej przejrzysty wspólny poziom ambicji dotyczący unijnego budżetowania zadaniowego we wzmocnionych ramach unijnego budżetowania zadaniowego. Kluczowe zalecenia koncentrują się przede wszystkim na wizji badania (ramy unijnego budżetowania zadaniowego) i wymiarach analitycznych<sup>160</sup> zarządzania (pełna współpraca zaangażowanych unijnych podmiotów instytucjonalnych) i pomogłyby zwiększyć *wykorzystanie* i *skutki* budżetowania zadaniowego na szczeblu UE<sup>161</sup>. Jeżeli poziom ambicji dotyczący unijnego budżetowania zadaniowego nie zostanie potwierdzony lub jeśli zostanie on obniżony, zaleca się znaczne usprawnienie i uproszczenie unijnego budżetowania zadaniowego, aby zapewnić proporcjonalność obecnie rozbudowanych ram unijnego budżetowania zadaniowego względem ambicji.

---

<sup>160</sup> Szczegółowe informacje znajdują się na wykresie 1 i w załączniku 1.

<sup>161</sup> „Wykorzystywanie informacji na temat wyników”; oraz „Skutki niezgodności wyników z celami”; OECD (2017) Budżetowanie i wykonanie zadań w Unii Europejskiej.

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Performance-based budgeting

PB as defined by the OECD is *“the systematic use of information about the outputs, results and/or impacts of public policies in order to inform, influence and/or determine the level of public funds allocated towards those policies in the budgetary context”*<sup>162</sup>.

Different definitions and models of PB exist. The OECD identifies four models or categories which are:

1. *Presentational performance budgeting, which involves the provision of performance information in parallel with the annual budget, e.g. as a transparency exercise or for the background information of policy-makers, with no necessary expectation that the information will be taken into account in deciding upon the budget allocations;*
2. *Performance-informed budgeting, which presents performance information in a systematic manner alongside the financial allocations, in order to facilitate policy-makers in taking account of this information, to the extent that they may deem appropriate, when deciding upon with the budget allocations;*
3. *Direct performance budgeting (or performance-based budgeting), where performance information is provided with the financial information, and where there is the expectation that performance, relative to previously stated objectives, will have direct consequences for the budget allocations;*
4. *Managerial performance budgeting, in which performance information is generated and used for internal managerial purposes and for organisational/managerial accountability, with a lesser focus upon the linkages with budget allocations.*<sup>163</sup>

There are few universally accepted PB best practices applicable in all circumstances, nor detailed generally accepted PB standards. It is for instance not necessarily recommended for public bodies to aim for Managerial PB rather than Presentational, Performance-informed or Direct PB. As such there is no one-fits-all PB system and set of PB practices. Rather, PB practices are tailored to given environments in which their ambition level should be linked to the underlying vision and strategy for their implementation, as well as the resources dedicated to this. Nevertheless, PB has gained recognition as a way of optimising the use of public finances and is increasingly applied in public budgeting throughout the EU and globally. The context for the implementation of PB may be different in each case but the various applications offer opportunities to benchmark, observe and learn from the PB practices adopted.

PB is ultimately a system to render political decision making increasingly fact-based and transparent thereby enhancing accountability. Experience of PB implementation in EU MS also shows that PB is not:

- An automated system to render budgeting apolitical or allow for political decision making to be automatically driven by performance information across all fields and stages of budgeting processes (versus financial tools);

<sup>162</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>163</sup> Ibidem



- A mechanistic system enabling links between all levels of granularity of PI and budgeting information (e.g. between programmes and headings or chapters).

As noted by the EP, *“elements of the performance-oriented approach have been used since the early days of the European Communities, but over last years, the EU budgetary system has become more explicitly oriented towards the concepts of performance, results, effectiveness, efficiency and value for money”*<sup>164</sup>. The focus on Performance-based budgeting was enhanced in the EU institutional context through a European Commission driven initiative (the Budget focused on results initiative) in 2015, responding to calls from the European Parliament in particular. It is an increasingly prevalent practice at EU Member State level, where it has been implemented in different forms over the last years and decades, with leading countries in the application of PB today including Austria, Finland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom<sup>165</sup>.

Negotiations to adopt the next MFF 2021-2027 have started with the Commission publishing its proposals for these in May 2018 including Performance Information (PI) from its Spending Review, the mid-term review of the current MFF, and other available PI<sup>166</sup>. The negotiations take place in a **context of continued pressure on the EU Budget** (due mainly to pressure on EU MS’ budgets), compounded by the expected impact of the BREXIT on the overall level of the EU budget. This important milestone in the EU’s multiannual budgetary processes is a window of opportunity to use the available PI, as well as to take stock and assess possibilities to further improve the performance of the EU budgetary system, and therefore to look at enhancements to EU PB practices in particular. At this stage of EU PB, and while the – apparently positive - results of the EC’s increased focus on PB since 2015 may not yet all be clear given the timespan needed for such an assessment<sup>167</sup>, it is felt that lessons may be learned from the broader PB experience of EU MS, allowing for a structured and result-oriented development of the practice at EU level, whilst bearing in mind the specificities of the EU institutional setup and budgetary processes.

## 1.2 Study objective

Existing studies of EU Performance Budgeting (mainly by the OECD<sup>168</sup>) and on audits by the ECA<sup>169</sup>, as well as discussions with EU institutional actors involved in budgetary processes, which have recognised the strengths of EU PB but also identified a range of improvement opportunities. Building on these, this study explores the PB practices in a selection of five EU Member states (Austria, Estonia, France, Ireland and Sweden) and makes recommendations on possible enhancements to EU PB practices taking into account the expected impact and complexity of implementing the MS-inspired practices at EU level.

---

<sup>164</sup> 2018, EP, Performance budgeting: A means to improve EU spending, European Parliamentary Research Service

<sup>165</sup> 2017 OECD, Budgeting and Performance in the European Union, A review in the context of EU Budget Focused on Results

<sup>166</sup> COM(2018)321 final; Communication From The Commission: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends; The Multiannual Financial Framework for 2021-2027

<sup>167</sup> It should also be borne in mind that the full impact of the organisational, process and regulatory measures taken by the EC in particular since 2015 has not yet been officially evaluated to date.

<sup>168</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>169</sup> In particular the 2016 and 2017 ECA annual reports

PB being a vast topic with many facets and a large corpus of academic and broader literature, and given the wide scope of policy areas covered by the EU Budget, the study:

- focuses on PB practices relevant to EU PB improvement opportunities rather than a comprehensive theoretical review of PB<sup>170</sup>;
- identifies generally applicable (typically horizontal) potential enhancements to EU PB rather than specific examples of practices in particular policy areas;
- presents findings across seven dimensions of PB, being 1) Vision/strategy; 2) EU Regulatory Framework; 3) Governance; 4) Organisation/Processes; 5) Policies/Programmes; 6) Data, reporting, information systems; and 7) People and Communication.

The study makes recommendations on possible enhancements to EU PB practices spanning a broad range of budgetary processes (from development of the multiannual financial framework to monitoring and ex-post evaluation of the annual budget and multiannual financial framework).

### 1.3 Study methodology

To identify potential improvements to EU PB practices based on EU MS PB practices, the methodology for this study consisted of:

- I. An analysis of EU PB practices with potential for improvement, based on existing documentation from the OECD<sup>171</sup> (and a further interview with the OECD) and on audits by the ECA<sup>172</sup>, as well as on interviews of EU institutional stakeholders involved in EU budgetary processes (EC, ECA, and Council stakeholders<sup>173,174</sup>);
- II. An analysis of PB practices in the five selected EU MS, i.e. Austria, Estonia, France, Ireland and Sweden, relevant to improvement opportunities for EU PB. This analysis is based on existing documentation of the practices, and interviews with institutional stakeholders involved in PB in these MS. Relevant PB practises in other leading EU MS, notably Finland, the Netherlands and the United Kingdom were also considered where appropriate on the sole base of publicly available documentation.
- III. An analysis of the expected impact and complexity of implementing relevant MS-inspired PB practices to enhance EU PB, given existing EU PB practices and the specificities of the EU institutional setup and budgetary processes. Expert judgement was used accordingly, applying an analytical framework<sup>175</sup>. As part of this analysis, the study findings and recommendations were discussed with EU institutional stakeholders involved in EU PB through testing interviews (held with the EC, ECA and Council stakeholders).

The five EU MS selected for this study (Austria, Estonia, France, Ireland, and Sweden) all implement PB using different approaches. They demonstrate forms of PB which can overall be characterised as ranging from “**presentational**” to “**performance-informed**”<sup>176</sup>, whereby performance information is presented and may be used in the budget decision-making processes but does not directly determine the allocated amounts or have a clear predefined weight in budgetary decisions. The context and

<sup>170</sup> See e.g. 2018, EP, Performance budgeting: A means to improve EU spending, European Parliamentary Research Service for a review of literature on PB

<sup>171</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>172</sup> In particular the 2016 and 2017 ECA annual reports

<sup>173</sup> The EP stakeholders could not be interviewed due to unavailability during the study period

<sup>174</sup> The “Council stakeholders” consisted of selected Ministry of Finance representatives from the Council Budget Committee, in an unofficial capacity

<sup>175</sup> See Figure 1 and Annex 1 below for details

<sup>176</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

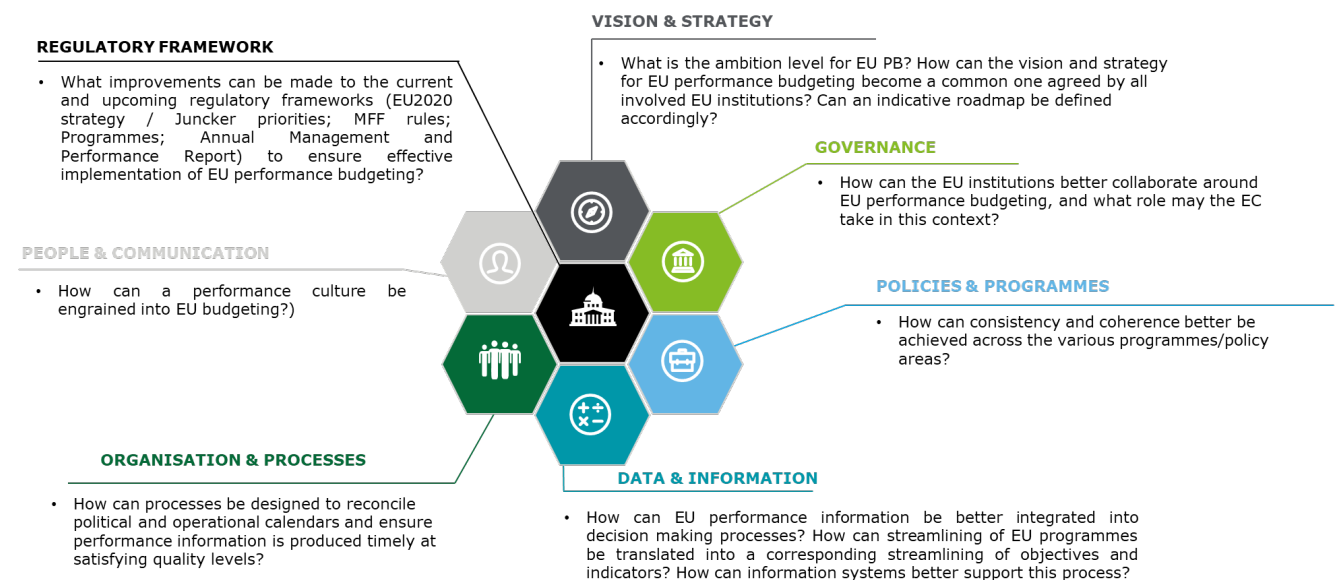
challenges for the implementation of PB may be different in each country<sup>177</sup>, but all examples may offer opportunities to benchmark, observe and learn for the EU. The five EU MS were selected taking into account:

- a focus on the aspects of PB linked to opportunities for improvement of the EU PB system as identified by the OECD and ECA. The selected MS demonstrate interesting PB practices in areas relevant to identify enhancements to EU PB (e.g. as identified by the OECD Report on performance based budgeting in the EU<sup>178</sup>);
- a “balanced approach” including EU MS demonstrating different characteristics in terms of size, structure (e.g. federal or not) and economic development.

Besides the five selected EU MS, three other EU MS were consistently referred to as demonstrating leading PB practices, both in consulted literature, and by study interviewees: Finland, the Netherlands and the United Kingdom. Relevant PB practises in these three EU MS were hence also considered where appropriate, though on the sole basis of publicly available documentation.

In order to cover all relevant aspects of PB, this study’s analyses were conducted distinguishing seven dimensions of PB, across which its findings are presented (in chapter 3). These are detailed in the below diagram.

**Figure 1: Seven dimensions of the study’s analytical framework**



The recommendations presented in the report are the study team’s judgement based on involved institutional stakeholders’ perceptions of these measures, and available data on the practices and outputs of EU and MS PB that have been analysed by the study team.

<sup>177</sup> Ibidem

<sup>178</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

## 1.4 Structure of this Report

This report presents the study findings in the following way:

- **Chapter 2** summarises noteworthy PB practices relevant to EU PB improvement areas for each of the five MS in scope (Austria, Estonia, France, Ireland and Sweden).
- **Chapter 3** outlines the state of play and improvement opportunities for PB at EU level inspired from relevant MS PB practices.
- **Chapter 4** presents the study's conclusions and recommendations.
- The **Annexes 1 and 2** respectively detail the analytical framework used for the report and the main recommendations of the OECD and ECA to enhance EU PB <sup>179,180</sup>.

---

<sup>179</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>180</sup> In particular the 2016 and 2017 ECA annual reports

## 2 RELEVANT MEMBER STATES PRACTICES IN PERFORMANCE-BASED BUDGETING

Different definitions and models of PB exist<sup>181</sup>, and there are few universally accepted PB best practices applicable in all circumstances, nor detailed generally accepted PB standards. It is for instance not necessarily recommended for public bodies to aim for Managerial PB rather than Presentational, Performance-informed or Direct PB.

As such there is no one-fits-all PB system and set of PB practices. Rather, PB practices are tailored to given environments in which their ambition level should be linked to the underlying vision and strategy for their implementation, as well as the resources dedicated to this. Notwithstanding, PB has by and large gained recognition as a way of optimising the use of public finances and is increasingly applied in public budgeting throughout the EU and globally. PB practices have thus become the norm in OECD countries including most EU Member States (MS)<sup>182</sup>, and PB has been applied by certain EU MS to varying degrees since the 1960s. Austria, Belgium, France, Ireland, and the United Kingdom were early adopters, and leading countries in the implementation of PB today include Austria, Finland, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom<sup>183</sup>.

This study explores the relevant PB practices in a selection of five EU MS (Austria, Estonia, France, Ireland, and Sweden), taking into account:

- a focus on the aspects of PB linked to opportunities for improvement of the EU PB system as identified by the OECD and ECA. The selected MS demonstrate interesting PB practices in areas relevant to identify enhancements to EU PB (e.g. as identified by the OECD Report on performance based budgeting in the EU<sup>184</sup>);
- a “balanced approach” including EU MS demonstrating different characteristics in terms of size, structure (e.g. federal or not) and economic development<sup>185</sup>.

The five selected MS all implement PB using different approaches. They demonstrate forms of PB which can overall be characterised as ranging from “**presentational**” to “**performance-informed**”<sup>186</sup>, whereby performance information is presented and may be used in the budget decision-making processes but does not directly determine the allocated amounts or have a clear predefined weight in budgetary decisions. The context for the implementation of PB may be different in each country, with different challenges faced<sup>187</sup>, but all examples may offer opportunities to benchmark, observe and learn for the EU.

This chapter presents a synopsis of noteworthy PB practices in the five MS studied which are relevant to EU-level PB improvement opportunities.

<sup>181</sup> See Chapter 1, Section 1.1 for details

<sup>182</sup> 2016 OECD performance budgeting survey: Integrating performance and results in budgeting, Highlights

<sup>183</sup> 2017 OECD, Budgeting and Performance in the European Union, A review in the context of EU Budget Focused on Results

<sup>184</sup> Ibidem

<sup>185</sup> The study team notes that the order of magnitude of the EU budget is similar to the average of the selected MS.

<sup>186</sup> Ibidem

<sup>187</sup> Ibidem

## 2.1 Austria

Austria implemented its most recent performance-budgeting-related reforms **incrementally**, following a clear roadmap, over the **course of 12 years**<sup>188</sup>. When designing the reforms, the country undertook **several pilot projects** as well as a **screening of international benchmarks**. Relevant **stakeholders were consulted** and an **informal parliamentary committee** was created for the occasion. Austria's PB system can currently be characterised as **performance-informed**<sup>189</sup>.

A key feature of the reform was the **alignment of annual and multi-annual budgeting** by introducing legally binding **Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF)**. **Accrual budgeting** and **accounting** were also introduced<sup>190</sup>. Austria considerably **simplified its budget structure** by<sup>191</sup>: (1) limiting the number of budget chapters; (2) reducing the number of objectives and indicators per budget chapter (within global budgets and detailed budgets<sup>192</sup>); (3) introducing performance mandates<sup>193</sup>; (4) mandating clear and systematic links to be made between (mandatory) ex ante and ex post impact assessments and the PB system<sup>194</sup>. In 2013, Austria started **long-term fiscal projections** of up to 30 years to provide a long-term perspective to budget planning. The country also implemented a **web-based tool** to facilitate the registration of performance information from federal entities<sup>195</sup>.

The introduction of PB led to the creation of a **new specific budget office** at federal level, and a **reinforcement of the role of the Parliament**, with three new bodies being created at parliament-level. The **Austrian Court of Audit** also plays an important role, having the summary of its recent audits included in the budget bill<sup>196</sup>.

Austria frequently foresees **periodical external evaluations** to assess and ensure a correct functioning of its system and provides regular **trainings** for civil servants and coaching for politicians<sup>197</sup>.

Austrian budgeting stakeholders had an **overall positive reaction to the reform**. This is partly due to the fact that the **basic idea** of performance based budgeting was **already present in the Austrian Constitution**, which foresaw a number of regulations for performance information (more or less 9 different regulations, 2 general directives, 7 directives for individual dimensions). Moreover, although the system does not apply to **provinces**, some started **using PB already before** the reform, resulting in a positive factor in the wider implementation of PB in Austria<sup>198</sup>.

<sup>188</sup> Federal Ministry of Finance, Austria, Kaiser, S. "Austrian Budget Reform", 12<sup>th</sup> January 2015.

<sup>189</sup> Parliament, Austria, Geppel, M. "Implementation of Performance Budgeting in Austria". Parliament, Austria, interview.

<sup>190</sup> Parliament, Austria, interview.

<sup>191</sup> OECD (2018) Budgeting in Austria.

<sup>192</sup> And always including a gender equality indicator.

<sup>193</sup> For each budget chapter, the performance dimension of organisational management is managed through "performance mandates", intended to link the budgetary performance objectives with the tasks of specific management units (using the system of "management by objectives"). These performance mandates are for internal use and are not publicly available; however, the information they contain provides the basis for the objectives and activities that are presented in the Teilhefte (OECD 2018).

<sup>194</sup> Federal Ministry of Finance, Austria, Schilhan, C. "Budgeting in Austria", April 2011.

<sup>195</sup> Parliament, Austria, interview.

<sup>196</sup> Parliament, Austria, Berger, H. "Introducing Performance Budgeting in Austria", 16<sup>th</sup> April 2015.

<sup>197</sup> See Alpen-Adria Universität (2018) Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017.

<sup>198</sup> Parliament, Austria, interview.

## 2.2 France

France introduced PB to its full budget in a **big-bang approach** in 2001<sup>199</sup>, radically changing budgetary and accounting rules. France does **not have a multi-annual framework budget** but the reform brought about major changes<sup>200</sup>: (1) a **single framework** that aimed at having a yearly full review and renewal of the budget (2) a **new budget nomenclature** aimed at helping to better identify how the budget is spent in different areas<sup>201</sup>; (3) a **reduced number of indicators and objectives**: between 2014 and 2017 objectives and indicators were reduced by 20% and 24% respectively; (4) **accrual accounting**; (5) **consolidated allocations** to allow **more flexible management**<sup>202</sup>. France's PB system can currently be characterised as **performance-informed**<sup>203</sup>.

The French state budget is today **subdivided into 31 'missions'**, each comprising of several programmes. Every programme has a **specific strategy, objectives** and **quantified performance indicators**. The indicators cover both **programme performance** and the **performance of government departments**, therefore increasing the **focus** placed on **effectiveness of public spending**<sup>204</sup>. Government accounts are certified by the **State Audit Office**, which annually performs a **review of each ministry's key performance indicators**<sup>205</sup>.

An "**evaluation committee of public policies**" was put in place in the National Assembly to evaluate the performance of public policies based on statistics and other analyses<sup>206</sup>. The ministry of finance is also strongly involved in annual spending reviews<sup>207</sup>.

PB required **significant resources** to be implemented between 2001 and 2006. Each Department at ministerial level has a **team that follows performance budgeting**. A **central Information System** was also put in place, used by all ministries, which lists all the indicators with an accompanying comment explaining to which objectives they respond to<sup>208</sup>.

France **regularly reports on performance information**, having developed very **visual documents**, such as the **State General Budget results report**, which encompass more pictures than text. The report is made up of 50% graphs, 25% tables and **only 25% of it is text**<sup>209</sup>. Moreover, in an agreement between the executive and legislative branches, performance data is used both for **communicating to the Parliament** and for **management control of programme administration**<sup>210</sup>.

In terms of the **culture of the civil service** the reform has demonstrated **positive results**, with the Financial Committee of the National Assembly (MILOLF) writing "No doubt one of the most important successes is the dissemination of a performance culture and management in the French civil service." The State Audit Office also reported 10 years following the reform that "The performance culture has been broadly disseminated among public servants<sup>211</sup>."

<sup>199</sup> Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF)

<sup>200</sup> Ministère de l'économie des finances et de l'industrie (2005) Budget Reform and State Modernisation in France.

<sup>201</sup> Ministry of Public Affairs, France, interview.

<sup>202</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>203</sup> Parliament, Austria, Gepl, M. 'Implementation of Performance Budgeting in Austria'. Parliament, Austria, interview.

<sup>204</sup> Ministère de l'Economie et des Finances (2012) Guide pratique de la LOLF : Comprendre le budget d'état.

<sup>205</sup> Mordacq, F. (2016) France. World Bank.

<sup>206</sup> The Senate Office is also equipped to support Parliament in relation to performance

<sup>207</sup> Ministry of Public Affairs, France, interview.

<sup>208</sup> Ibidem

<sup>209</sup> European Court of Audit (2018) Annual Report 2017.

<sup>210</sup> Ministry of Public Affairs, France, interview.

<sup>211</sup> Mordacq, F. (2016) France. World Bank.

## 2.3 Ireland

Ireland applied PB to its full budget in **two phases** in the context of its debt crisis: 2011-2013 and 2014-2016, following a pre-defined roadmap<sup>212</sup>. The most prominent change brought by the reform was the introduction of the **Medium Term Expenditure Framework (MTEF)**, which brought multi-annual planning, ceilings and fiscal discipline. The reform also introduced **comprehensive reviews of expenditure** via spending reviews (on a 3-year rolling cycle) and spending allocations for each Ministry/Agency. Spending Reviews notably allow the identification of inefficient policies and areas for savings<sup>213</sup>. As it stands today, Ireland's implementation of PB is a "**performance-informed**" one<sup>214</sup>.

The country set up two new bodies to strengthen the shift to PB. The **Parliamentary Budget Office (PBO)** supports and informs the Irish Parliament on PB matters, and produces reports for the government. The **Irish Government Economic and Evaluation Service (IGEES)**, a team of economists that helps with better policy formulation and implementation in the civil service through economic analysis and evaluation<sup>215</sup>.

Ireland mandated **performance reporting throughout all areas of public expenditure** and **streamlined performance indicators** to ensure effective use of performance information. Ireland publishes a **Public Services Performance Report** yearly, which presents pertinent performance information in a concise manner<sup>216</sup>.

A **central Information System** for the entry of budget data and **Ireland Stat**, a performance information web portal presenting information for seven strategic programmes, have been put in place and further developed<sup>217</sup>.

Overall, the Irish reform successfully introduced a **reporting framework for greater** accountability, and created **networks** to learn from departmental good practices. It also developed **policy analysis and evaluation capacity** within the Public Service, tracking and implementing PB (incl. improving and expanding Ireland Stat, the citizen focused Public Service performance information website, to all Departments) and progress toward **introducing elements of Accrual Accounting**<sup>218</sup>. The **on-boarding of economists** in Ireland's IGEES and in line departments particularly **helped** ensure a **shift towards improved (economic) performance focus** in budgetary processes through the corresponding introduction of relevant competencies throughout the administration<sup>219</sup>.

<sup>212</sup> Department of Finance (2011), Reforming Ireland's Budgetary Framework: a discussion Document.

<sup>213</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2016) Spending Reviews in Ireland: lessons for the future.

<sup>214</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2017) Final Progress Report on the Public Service Reform Plan 2014-2016.

<sup>215</sup> OECD (2016) Assessment of Ireland's second Public Service Reform Plan 2014-2016.

<sup>216</sup> Government of Ireland (2018) Public Service Performance Report 2017.

<sup>217</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2014) Public Service Reform Plan 2014-2016.

<sup>218</sup> OECD (2016) Assessment of Ireland's second Public Service Reform Plan 2014-2016.

<sup>219</sup> Department of Public Expenditure and Reform, Ireland, interview.



## 2.4 Sweden

Sweden introduced PB **three decades ago, tailoring its performance environment to its governmental structure** that separates policy and administration related activities between Ministries and Agencies<sup>220</sup>.

Sweden **increased parliamentary engagement in performance oversight** by creating in 2000 an **informal working group of civil servants** from both the Ministry of Finance and the Parliament's Finance Committee, whose role was to **select performance information most useful** to parliament during its budgetary debates<sup>221</sup>.

The National Audit Office of Sweden is **tied to the Parliament**. It **assesses Agencies' accounts** in accordance with the Budget Act and **analyses the quality of performance information** in their annual reports. The content of other audits is decided together with the Parliament<sup>222</sup>.

There is no mechanical **link between performance information and decision-making**, following previous attempts that showed output-based performance indicators could lead to biased interpretations and misguided decisions. Performance information is rather **used only as additional information in the budgetary process**. Sweden's implementation of PB is thus a "**performance-informed**"<sup>223</sup> one. Moreover, there is **no aggregation of indicators across different levels of granularity**. Tables and reporting indicators aim to **include a ten-year perspective** whenever possible to allow time for data collection and comparison over a long(er) period of time. It is believed that performance indicators should be **stable enough to withstand changes and show a long term perspective**; at the risk of otherwise losing consistency<sup>224</sup>.

Sweden does **not have a centralised Information System** for performance information. Ministries and agencies usually use **national statistics** when reporting on performance information<sup>225</sup>.

Sweden has an engrained **culture of PB** as it has been working with performance indicators and measuring the performance of its budget for the last 30 years<sup>226</sup>.

<sup>220</sup> OECD (2008) Performance Budgeting in Sweden.

<sup>221</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>222</sup> Ibidem

<sup>223</sup> Parliament, Austria, Gepl, M. 'Implementation of Performance Budgeting in Austria'. Parliament, Austria, interview.

<sup>224</sup> Ministry of Finance, Sweden, interview.

<sup>225</sup> Ibidem

<sup>226</sup> Ibidem

## 2.5 Estonia

Estonia is currently in a **transition period** (2015-2020) towards performance-based budgeting. Following **consultation** with relevant stakeholders, Estonia introduced its performance-budgeting reform **incrementally**, using a **three-phased** approach over eight years, allowing **flexibility and leeway** for adaptation time among ministries<sup>227</sup>. As it stands today, the Estonian budgeting system is moving from presentational PB towards **performance-informed** budgeting<sup>228</sup>.

The reform introduced a **Strategic Planning Regulation** and a **performance-oriented management system**. Moreover, **ministries were encouraged to reduce the number of programmes' objectives**, and clearly link these objectives to performance indicators. An effort was also made to **align performance targets** in longer-term strategic documents with those in the operational plans. The budget was divided into **government areas, performance areas and programmes**, with **ceilings and outcomes of government performance** set at programme level<sup>229</sup>.

There are **clear-cut roles** for institutional actors regarding their implication in PB. There are **regular performance audits and evaluations of programmes**, either carried out by the National Audit of Estonia (NAO) or external organisations<sup>230</sup>.

There are **four main Information Systems** for budgeting, accounting and PB. The **data can be easily exchanged** between the different information systems. Performance **data is renewed two to four times a year**. All the **ministries' and agencies' accounting are centralised**<sup>231</sup>.

Estonia's move towards PB is seen as a key element to **increase efficiency and transparency, as well as improve budgetary decision-making**. To make the transition smoother, the Estonian government has introduced **standardised report layouts** with **clear guidelines** on the type of information needed in each section and offers **trainings** in strategic planning, performance measurement and PB. It also appears that there is a **cultural transition towards PB**<sup>232</sup>. According to a survey carried out amongst senior Estonian central government officials, more than 70% of the respondents said they **report on and use performance information**, which is believed to **foster learning and improvement**<sup>233</sup>.

The practices described above are summarised and allocated to the study's seven dimensions in the below diagram.

<sup>227</sup> Ministry of Finance, internal documentation.

<sup>228</sup> Ministry of Finance, Estonia, interview.

<sup>229</sup> Ministry of Finance (2018) 2018 Draft Budgetary Plan of Estonia; Ministry of Finance (2016) Kapsta, V. "Estonian Budgetary Reform

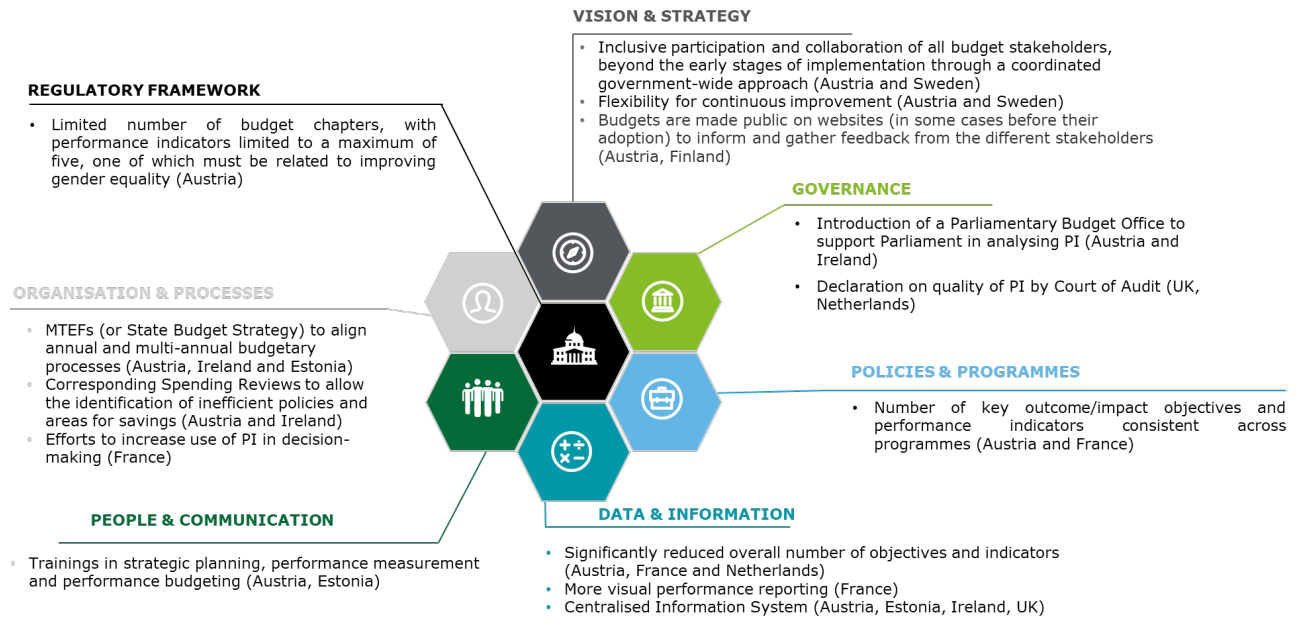
<sup>230</sup> Raudla (2012), The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?

<sup>231</sup> Ministry of Finance, internal documentation.

<sup>232</sup> Ministry of Finance, Estonia, interview.

<sup>233</sup> Raudla, R. (2016), "Estonia", in World Bank Group (2016)

**Figure 2: Relevant PB practices in selected EU MS**



### 3 STATE OF PLAY AND IMPROVEMENT OPPORTUNITIES IN EU LEVEL PERFORMANCE-BASED BUDGETING

The EU budget represents just over 1% of EU MS's GNI and 2% of their public expenditure<sup>234</sup>. In 2018 it represented about 15 times the budget of Estonia, more than twice those of Austria or Ireland, one and a half times that of Sweden, and less than half that of France. While of an order of magnitude similar to the average of the five MS selected for this study, the EU Budget only covers a subset of the policy areas included in EU MS budgets. It also has a more investment-focussed nature than the budgets of EU MS as *“Unlike national budgets, which are mainly used to provide public services and fund social security systems, the EU budget is primarily used for investment”*<sup>235</sup>.

EU PB can broadly be considered as moving from **“presentational”** to **“performance-informed”** (the OECD actually considers that EU budgeting presents features of all four of its categories<sup>236</sup> of PB)<sup>237</sup> whereby information about the outputs, results and/or impacts of EU policies is used, alongside other factors, to inform the amount of public funds allocated towards EU policies in the budgetary context. EU PB practices concern all stages of the EU budgetary **processes** which consist of: 1) procedures to adopt, manage and evaluate the **MFF on a multiannual basis** (currently seven years). These procedures set maximum annual EU spending in different policy areas and shape the funding of activities in line with the EU's political priorities for the MFF's duration; and 2) procedures to adopt, manage, audit and evaluate the **EU budget on an annual basis**, within the limits of the MFF. They consist of the detailed implementation of the EU budget, as well as being the source of financial and political accountability for EU spending. Given the large portion of the EU Budget implemented by EU MS<sup>238</sup>, the EU equally relies on the EU MS for an important part of the implementation of its PB.

The OECD recognises that *“The European Union has a unique system of institutions and relationships between different levels of government resulting in a close attention to the performance aspects of budgeting. The EU system of budgeting for performance and results is advanced and highly specified, scoring higher than any OECD country in the standard index of performance budgeting frameworks”*. It is therefore clear that the **efforts made to put in place PB at EU level have resulted in an extensive PB system which ranks amongst the most advanced in public sector worldwide**, all the more so since the inception of the Budget Focused on Results initiative (BFOR) in 2015, aimed at improving the effectiveness of the EU budget in contributing to the achievement of EU objectives for growth.

Nevertheless, the EU PB system still shows a range of **opportunities for improvement** as identified by the OECD<sup>239</sup> and the ECA<sup>240</sup> in particular. These, and the corresponding recommendations made by the OECD and ECA, are the starting point on which this study builds, alongside additional opportunities for improvement identified from interviews with the EU institutional actors involved in EU PB.

<sup>234</sup> As indicated on the DG BUDG website ([http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/legal\\_bases/legal\\_en.cfm#aii](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/legal_bases/legal_en.cfm#aii))

<sup>235</sup> Ibidem

<sup>236</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>237</sup> Ibidem

<sup>238</sup> Ibidem

<sup>239</sup> Ibidem

<sup>240</sup> In particular the 2016 and 2017 ECA annual reports

As noted by the OECD, all public actors implementing PB face similar challenges. However, the most prominent PB-related challenges faced by the **EU are slightly different to those faced by OECD States on average**, reflecting the EU's extensive performance system. They include: **an unclear role for performance information; a lack of capacity/training; Information overload; Procedures too bureaucratic; and Lack of accurate/timely data**<sup>241</sup>.

The main recommendations for the improvement of EU PB from the OECD and ECA aim precisely to tackle these challenges.

- Firstly, concerning the *unclear role for performance information*, recommendations are made with the aim of PI being used more (explicitly), and having more (demonstrated) consequences. Their aim is for the EU's extensive performance framework (more so than the OECD average) to correspondingly influence the use<sup>242</sup> and consequences<sup>243</sup> of PI at EU level (more than the OECD average). This would also demonstrate the EU framework's proportionality. A second dimension to the recommendations aimed at this challenge is the suggested increase in the flexibility of EU PB given the long term of EU MFFs.
- As to a *lack of capacity/training*, recommendations are made to further develop the initiatives undertaken in the context of the EC's BFOR initiative which have aimed to provide this within the EC. It is noted that the EP and Council may also usefully follow this course to ensure all involved actors have sufficient capacity.
- Turning to *Information overload*, recommendations mainly suggest simplification and streamlining of the existing framework, e.g. reducing the number of objectives and indicators to make the system more manageable, focussed and efficient. These also tackle the *too bureaucratic procedures* and the *lack of accurate/timely data* to which alignment of the EU's various strategic frameworks from which PB objectives are derived should also contribute.

This chapter builds on these recommendations, linking them to relevant EU MS PB practices. It is divided into the seven dimensions used for the study's analyses. These enable the identification of the opportunities for improvement of EU level PB and of the relevant MS PB practices in a comprehensive and comparable manner.

### 3.1 Vision/strategy

The notion of performance is enshrined in the EU Budget since decades, but the state-of-play of PB shows considerable reinforcement and formalisation after the launch of the BFOR initiative in 2015<sup>244</sup>. BFOR holds the notions of results and performance as instrumental to optimise the EU Budget from a double function perspective:

- An agile financing instrument;
- A transparent communication tool.

<sup>241</sup> See OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>242</sup> "The use of performance information"; OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>243</sup> "Consequences if the performance is not in line with targets"; Ibidem

<sup>244</sup> [http://ec.europa.eu/budget/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm)

The specificities of the Union environment (notably the high proportion of the EU budget implementation in shared management, and the nature of the Council) raise difficulties already at the early stages of the vision and strategy to define for PB, for instance due to potentially diverging interests. All stakeholders agree that the EU budget (and the MFF) is a political exercise which takes account of- and is not incompatible with PB (which aims to make this political exercise more information-based and rational). An “intersect” between political priorities and performance must be found whereby political decisions are followed up on using PB practices and indicators. The extent to which PI should genuinely be used when budgetary decisions are taken reflects the ambition set for the PB environment. In this respect, stakeholders’ views on what the Union’s performance environment and reporting brings to budgetary decisions vary rather importantly. This calls into question whether the vision and strategy for the Union’s PB is truly shared by all Institutions. Building on MS experience (such as in Austria and Sweden), it is notable that good practices:

- systematically ensure an **inclusive participation and collaboration of all budget stakeholders**, beyond the early stages of implementation (coordinated government-wide approach);
- explicitly foresee **flexibility for continuous improvement**. In this respect, MS implementation roadmaps often foresee periodical evaluation of the performance systems by the Courts of Audit or by external independent organisations such as the IMF<sup>245</sup>. These are considered instrumental to achieving effective and efficient PB systems.

The EC underlines that the vision and strategy is translated within a common legally binding performance framework including several levels and dimensions:

- The strategic framework is based on the Commission’s political guidelines, discussed with the European Parliament and the (European) Council at the time of its appointment, and the Bratislava and Rome declarations, which serve to guide the MFF 2021-2027 proposals politically;
- The regulatory framework is in the EU financial regulation (FR) – particularly Articles 33 and 34 - and the Programme regulations which contain organisational performance provisions (FR), and objectives and indicators for all EU spending programmes and policies (Programme regulations). The MFF 2021-2027 proposal includes proposed legal acts for the proposed programmes. EU added value is reflected in the better regulation guidelines, the Commission’s reflection paper on the future of EU finances, as well as in the spending review document accompanying the MFF proposals – see below;
- The implementation level is composed of all the guidance for the defined EU performance reporting as well as in delegated acts. This includes the Better regulation guidelines, which include an overview of the performance framework;

---

<sup>245</sup> A strategy for continuous improvement of the EU performance budgeting framework already exists according to the Commission, which has been set out in the Budget Focused on Results (BFOR) initiative as from its start in 2015. That work, which included organisational, communicational and technical aspects, has culminated in the significant improvement of budget performance reporting as well as in the form of a more streamlined performance framework for the next MFF.

- The performance of the EU budget is apprehended within each spending programme, which contain objectives and indicators in their legal bases. Through this framework, the Commission reports annually on the performance of programmes in the Programme Statements (PS), which are annexed to the Draft Budget. Information from PS also contribute to the AARs and the AMPR. Evaluations also use information from programme indicators and from other sources;
- As regards the performance of the organisation, The EC has its objectives detailed in Multi-annual strategic plans and Annual management plans, with reporting using indicators to measure attainment of these objectives through Annual activity reports (which for big spending DGs links strongly to the EU budget's programmes). These form part of the Strategic Planning and Programming Cycle within the Commission's internal performance management framework.

The ECA however considers<sup>246</sup> that there are limits to the EU's PB strategy as defined after the launch of the BFOR initiative, notably because:

- The EU budget largely remaining a redistributive budget, it makes it difficult to apply PB to it effectively, as there are political constraints on amounts earmarked to the various MS;
- The notion of performance for the EU's PB is unclear<sup>247</sup>. In particular, the ECA points the lack of a clear and coherent definition of EU added value<sup>248</sup>, resulting in different ways of conceiving and implementing PB across the various policy areas and DGs (although coherence is found within specific regulations). The ECA however recognises that the EU added value and its underlying notions of subsidiarity (and proportionality) are difficult to define<sup>249</sup>, as well as the vehicle where such definitions should be maintained (e.g. in the EU Financial Regulation or in more detailed DG BUDG guidelines);
- The strategic choice of implementing PB through a big bang approach makes it more complex than following an incremental approach.

The Council stakeholders interviewed consider<sup>250</sup> that PB must be used to better understand improvement areas, and underlines Commissioner Oettinger's position that "if we have positive priorities, we need to have negative priorities". This is precisely what a performance framework should aim for. In this respect, the Council stakeholders interviewed believe that transparency is key to the success and continuity of PB in the future and key to the vision underlying its implementation at EU level. Interviewees underline notably that in **Austria, Finland or Romania**, budgets are made **public on websites** (in some cases before their adoption) to **inform and gather feedback** from the different

---

<sup>246</sup> Interview of ECA, 13/12/2018.

<sup>247</sup> Many general models exist, generally apprehending the notion of performance at three levels: outputs, outcomes and impacts. However, the difficulty lies in providing accurate definitions for these notions (medium to long term for outcomes and impacts, which are moreover influenced by exogenous factors).

<sup>248</sup> The notion of "EU added value" is defined at a high-level as principle of subsidiarity (and proportionality), as enshrined in the Treaty. The Commission has tried to go beyond this in what it proposed in its reflection paper on the future of EU finances and the spending review document accompanying the MFF proposals, and does not consider that clarifying EU added value beyond these efforts would be achievable and be agreeable among the institutions, while remaining meaningful and operationally relevant. Instead, the Commission wants to invest resources to ensure that EU funds are always spent in a way as to ensure that the principles underpinning the notion of EU added value are applied on the ground.

<sup>249</sup> The ECA is currently debating on this topic.

<sup>250</sup> Interview of the Council stakeholders, 29/11/2018

stakeholders. In addition, transparency is also key to ensure performance reporting remains at a high level of credibility (and avoid being excessively positive on the performance of spending programmes or hiding weak performance).

Finally, the EU MFF is more oriented towards medium term predictability than flexibility to respond to unforeseen circumstances. The **pre-allocation of about 80% of the EU budget in the 2014-2020 MFF** limits the EU budget's responsiveness to evolving needs and diminishes the ability for significant policy and corresponding budgetary adaptations when they may be called for based on PI. The Commission agrees that the MFF should balance medium term predictability and flexibility to respond to unforeseen circumstances. Flexibility is incidentally a key feature of its proposals for the next MFF and has in the light of experience been given significantly greater prominence than in the past. In the practice of the negotiations, this exercise is however complex. Although the Commission has proposed a number of flexibility factors (including greater unallocated amounts, thematic facilities in home affairs, a flexibility cushion in the NDICI for external spending, margins, MFF flexibility instruments, etc.), some Member States are reluctant to introduce such flexibility and the Council therefore tends to restrict the possibilities proposed by the Commission. The Commission believes that given the circumstances, its proposed instruments provide more flexibility in case of unforeseen challenges than was previously the case. Building on the examples of MS, budgetary procedures are in some cases (such as in France) designed to ensure 100% of the national budgets are incorporating performance information in the decision process (however, the real impact of performance information on budgetary decisions should be further scrutinised in another study).

It must be noted that the EP<sup>251</sup>:

- *accepts the overall structure of seven MFF headings as proposed by the Commission for the MFF 2021-2027;*
- *considers that this structure allows for greater transparency, improves the visibility of EU expenditure, while maintaining the necessary degree of flexibility;*
- *agrees with the creation of programme clusters that are expected to lead to a significant simplification and rationalisation of the EU budget structure and its clear alignment with the MFF headings.*

---

<sup>251</sup> Motion for a European Parliament resolution on the MFF 2021-2027 – Parliament's position with a view to an agreement 07/11/2018



### 3.2 Regulatory Framework

The notion of performance in the Union is included at various strategic and regulatory levels, as described in the table below. The frameworks have different timelines and are applicable in parallel.

**Table 1: Elements of the EU PB Regulatory Framework**

<p><b>Rome, Bratislava (and upcoming Sibiu) declarations</b></p> <p><i>Timeline: indefinite unless revised</i></p>	<p>Serve to guide the MFF 2021-2027 proposals politically.</p>
<p><b>EU 2020 Strategy</b></p> <p><i>Timeline: 2010-2020</i></p>	<p>EU's growth strategy for the current decade, which includes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 growth pillars: smart, sustainable, inclusive.</li> <li>• 5 headline targets: on employment; innovation/research and development; education; fight against poverty/social inclusion; climate change/energy sustainability.</li> <li>• 7 flagship initiatives: Digital agenda for Europe; Innovation Union; Youth on the move; Resource efficient Europe; Industrial policy for the globalization era; Agenda for the new skills and jobs; European platform against poverty)</li> </ul>
<p><b>Juncker Commission priorities</b></p> <p><i>Timeline: 2014-2019</i></p>	<p>Ten key policy areas which form the EC's strategy as part of an agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A new boost for jobs, growth and investment; A connected single digital market; Resilient Energy Union with a forward-looking climate change policy; Deeper and fairer internal market with a strengthened industrial base; Deeper and fairer Economic and Monetary Union; A reasonable and balanced Free Trade Agreement with the US; An area of Justice and Fundamental Rights; Towards a new policy on migration; A stronger global actor; A Union of Democratic change.</li> </ul>
<p><b>Multi-annual Financial Framework</b></p> <p><i>Timeline:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Current: 2014-2020</b></li> <li>• <b>Next: 2021-2027</b></li> </ul>	<p>Maximum annual budget ceilings which may be spent by the Commission in its areas of intervention throughout the duration of the framework. For the current MFF, it includes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 Budget Headings <ul style="list-style-type: none"> <li>• H1 Smart and Inclusive Growth <ul style="list-style-type: none"> <li>• H1a Competitiveness for Growth and Jobs</li> <li>• H1b Economic, Social and Territorial Cohesion</li> </ul> </li> <li>• H2 Sustainable Growth: Natural Resources (CAP Pillars I and II)</li> <li>• H3 Security and Citizenship</li> <li>• H4 Global Europe</li> <li>• H5 Administration</li> </ul> </li> <li>• 58 Spending Programmes and subsequent Regulations (e.g. ERDF, COSME, CEF etc.) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Thematic objectives linked to the EU 2020 strategy</li> <li>• (Common) Strategic Frameworks for apprehending objectives, targets and indicators;</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmes specific objectives, targets and indicators (mainly output-oriented);</li> <li>• Cross-cutting areas and priorities (e.g. gender equality, climate action, international cooperation, SMEs).</li> </ul>
<b>Strategic Agenda for the EU in times of Change (European Council)</b>  <i>Timeline: 2014-2019</i>	<p>European Council's agreed five priority areas for five years:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jobs, growth and competitiveness;</li> <li>• Empowering and protecting citizens;</li> <li>• Energy and climate policies;</li> <li>• Freedom, security and justice;</li> <li>• The EU as a strong global actor.</li> </ul>
<b>EU Financial Regulation</b>  <i>Timeline: July 2018/January 2019 onwards until next revision</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notion of performance acknowledged in recitals;</li> <li>• Notion of performance enshrined in budgetary principles – next to the principle of sound financial management – in Title II, Chapter 7, art.33 et seq.;</li> <li>• Stronger link between outputs and payments (1) in the common rules applicable to direct, indirect and shared management; (2) in the rules applicable to Union grants.</li> </ul>
<b>Strategic and Management Plans</b>  <i>Timeline: annual and multi-annual</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multi-annual Strategic plans (5 years): Commission and DG's specific objectives based on the 10 political priorities;</li> <li>• Annual Management Plans: Planning tool containing general and specific objectives, main actions and expected outputs for the budget year. The plan aims at aligning resources and objectives.</li> </ul>
<b>EU Annual Budget and Programme Statements</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The performance information per programme is compiled in the working document "Programme Statements of operational expenditure" accompanying the draft budget.</li> </ul>
<b>EU Annual Management and Performance Report</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflects the European Commission's dual focus on the performance of the EU budget but also on sound financial management. This Report is part of the Commission's Integrated Financial Reporting Package<sup>252</sup>.</li> </ul>
<b>Annual Activity Reports</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reporting tool prepared at the end of the year by each DG / EU body to evaluate the progress and performance, which reports on objectives achievements. It is complemented by a declaration of assurance in which the DG takes his/her responsibility as Authorising Officer by Delegation (AOD).</li> </ul>

<sup>252</sup> The Integrated Financial Reporting Package is published annually in July and includes:

- Annual Management and Performance Report (incorporating information on the protection of the EU budget),
- Report on the follow-up to the (2016) discharge
- EU annual accounts

The Union's performance framework is a rather complex one, raising several points of attention:

- The regulatory frameworks for the multi-annual financial frameworks and those for programming and for setting overarching EU political priorities are **not chronologically aligned**<sup>253</sup>;
- This requires the introduction of **flexibility** in the management of an ongoing MFF, e.g. towards reporting calendars, formats of reporting etc. which is currently catered for through a **pragmatic non formalised alignment** of political agendas and decision-making;
- This also means it is difficult to ensure a balanced MFF proposal taking into account sufficient performance information from an ongoing MFF (also considering that proposals for next MFFs are made 3 years before the end of an ongoing MFF).

An interesting example of simplification is provided by Austria which limited the number of its budget chapters, and reduced related number of key outcome/impact objectives and performance indicators to a maximum of five, one of which must be related to improving gender equality.

Yet, the Commission considers<sup>254</sup> that the various EU strategic frameworks are fully coherent and compatible, even if they are not chronologically aligned. Because of the way the Commission is appointed and based on its interaction with the other institutions, there is a shared view on the strategic objectives at institutional level. The Bratislava and Rome declarations provide the strategic framework for the future of the Union at 27 Member States and guide EC proposals politically, including for performance and the MFF 2021-2027.

According to the Commission, the architectural logic of MFFs is efficient and well structured. While the mid-term review of the ongoing MFF was politically constrained (leading to limited reallocation of funds), the definition of the upcoming MFF is rather based on the political priorities set out in Bratislava and in Rome declarations, on the outcome of the spending review conducted by the Commission as well as on other evaluation data collected on the various programmes. The challenge for the Commission is to keep the logic and structure – including its performance elements – intact during the MFF negotiations, given the tensions among negotiating parties. The outcome of the Commission's efforts will be seen at the outcome of the MFF negotiations, hoping the EP and Council do not remove essential performance elements proposed by the EC.

In addition, the Commission states that it already has a flexible approach towards reporting calendars and formats as part of its work to improve the EU PB framework. There are e.g. already cases in the ongoing MFF where targets have been achieved, and in these cases reporting may be adapted in function.

---

<sup>253</sup> In its Motion for a European Parliament resolution on the MFF 2021-2027 – Parliament's position with a view to an agreement 07/11/2018, the EP underlines *the need for the duration of the MFF to move progressively towards a 5+5 [year] period with a mandatory mid-term revision, while accepting that the next MFF should be set for a period of 7 years by way of a transitional solution to be applied for one last time and expects the detailed arrangements linked to the implementation of a 5+5 framework to be endorsed at the time of the mid-term revision of the 2021-2027 MFF.* This would be a first step towards chronological alignment, though insufficient in itself.

<sup>254</sup> Interview of DG BUDG and Secretariat General, 13/12/2018.

### 3.3 Governance

**The European Union has a unique system of governance, with clear roles and responsibilities** for all EU institutions involved in the budgetary cycle being **defined in the Treaties**<sup>255</sup>. These have evolved over the course of the years to adapt to a changing environment and remain in line with best practices relevant to international standards<sup>256</sup>. **The EU's budget procedure is a distinct legislative process grounded on Title 2 TFEU – Financial Provisions (Articles 310 - 324).** The procedure is notable, among other reasons, for its clear **legal grounding in principles**, including a **sound financial management system**, and the **conferral** and **subsidiarity principles**<sup>257</sup>. The EU budget has a well-defined annual procedure, marked by a strong **multi-annual dimension**, the **Multiannual Financial Frameworks (MFF)** regulation, which constrains annual processes of resource allocation more than **in any EU MS or OECD country**<sup>258</sup>. **Different measures have been introduced to the MFF** such as **mid-term reviews** to provide an opportunity for political re-assessment of spending priorities over the remainder of the MFF period. Other measures taken in the context of the **EU's annual budget approval procedure, have been its simplification over the course of the years**<sup>259</sup>. The **role of institutional bodies** has also changed over the decades, with the **EP** gaining more responsibilities in the budgetary process over the years<sup>260</sup>. For instance, via the **annual discharge** for budget implementation, the EP, now co-legislator<sup>261</sup>, examines the EU budget's implementation in accordance with relevant rules (compliance), including the principle of sound financial management looking at inputs, outputs, results and impacts<sup>262</sup>. The decision to grant, postpone or refuse the discharge is **principally**, although not exclusively, **based on the AMPR and Annual Reports by the European Court of Auditors (ECA)** which contain information on: (1) the reliability of the EU accounts, (2) whether all revenue has been received and all expenditure was done in a legal way, (3) whether financial management has been sound<sup>263</sup>.

Since 2010, **the ECA's assessment of performance and value for money achieved from EU budget increased in prominence**, and it is today presented and analysed in two sets of reports: **special reports** and **annual reports**. However, despite the recent attention paid to performance audit, **ECA's reports cannot be said to be comprehensive**<sup>264</sup>. There are three main reasons behind this. First, the ECA produces various special reports in which it assesses the performance of EU spending and management. These reports are however **prepared on a stand-alone basis**<sup>265</sup>. In the MS in scope however, the Court of Audit has well-established working programmes set out in accordance with

<sup>255</sup> See Treaty on the European Union (TEU) and Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) for additional information.

<sup>256</sup> See European Commission Communication on the Governance in the European Union C(2018)7703 for a most recent overview of the roles and responsibilities of each EU institutional actor.

<sup>257</sup> See also Financial Regulation No. 966/2012 effective from 1 January 2016 for more specific detail regarding issues of presentation, implementation and accounting for the EU budget, especially Article 30.

<sup>258</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union; See section 3.2 for more on the EU's budget regulatory framework.

<sup>259</sup> See OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union, Annex C for more details on Legal and institutional context of the EU budget framework.

<sup>260</sup> Especially following the Lisbon Treaty, OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>261</sup> Following the Lisbon Treaty the Parliament became co-legislator together with the Council.

<sup>262</sup> For more information on the process see: [http://ec.europa.eu/budget/explained/reports\\_control/discharge/disch\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/reports_control/discharge/disch_en.cfm)

<sup>263</sup> See ECA (2017) Annual Report 2016 as an example.

<sup>264</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>265</sup> Ibidem

political needs<sup>266</sup>. Generally, the Court of Audit closely works with the Parliament (see Sweden, Chapter 2) having an advisory role, and its recommendations may be included in the budget bill (see Austria, Chapter 2). Therefore, it is advisable that ECA audits all sectors (policy areas) in terms of performance following a clear strategy and planning (e.g. before the MFF mid-term review).

Second, the **ECA does not review yearly the full set of performance data produced by the EC**<sup>267</sup>: the performance figures included in the Annual Management and Performance Report (AMPR) are not commented upon and only a sample of DGs' Annual Activity Reports is examined annually<sup>268</sup>. In particular, **performance reports do not include a declaration or information on the quality of PI**: this falls under the responsibility of Authorising Officers by Delegation (AODs)<sup>269</sup>. This is not the case in the **United Kingdom**, for instance, where the "Accountability report" (part of the Annual reports presented by departments) include a statement of the Accounting Officer responsibilities<sup>270</sup>. In the **Netherlands**, measurement and reporting of indicators is subject to audit: annual ministerial reports contain a mandatory feedback on the reliability of PI<sup>271</sup>.

Third, the **ECA so far has not provided an assessment of the performance framework as a whole** (e.g. the Annual reports' Chapter III does not analyse the same areas of the performance framework each year to allow for continuity in the scrutiny)<sup>272</sup>.

Regarding the use<sup>273</sup> of PI, the **EC has committed itself to assess the functioning of the system before the end of 2019** (in the framework of the 2015 Better Regulation package) and preparatory work has been undertaken accordingly. A **closer follow up of evaluations** is also done under the framework of: (1) the EC Working Programmes; (2) the REFIT scoreboard, which is updated annually (scope broadly extended in 2017); (3) the EC reports to the legislative authority accompanying evaluations; (4) instructions for the 2018 Management Plans<sup>274</sup>.

Overall however, it appears that **certain basic criteria regarding the quality of performance data** (e.g. traceability of performance data and quality controls in the measurement of outcomes and/or impacts) **would benefit from further clarification**. Such standards would help the ECA in its annual verification of the relevance and accuracy of key performance figures/headline targets reported in the Annual Management and Performance Report (AMPR)<sup>275</sup>. Moreover, introducing a **more comprehensive annual scrutiny of performance data and measurement of impacts** may improve the quality and use of PI. In Austria for instance, regular evaluations are carried out to assess the overall functioning of the PB system, including the use of performance data and its impact in decision-making processes<sup>276</sup>. This would result in two main advantages: (1) the **discharge procedure would be more exhaustive**, covering a more comprehensive set of information; (2) **EP and Council would benefit**

<sup>266</sup> See Chapter 2 for additional information.

<sup>267</sup> In 2018, the ECA's focus on the overall framework will be on indicators – cf. ECA interview 17/12/2018.

<sup>268</sup> This format does not allow for comparability of performance between the different DGs over the course of the years.

<sup>269</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>270</sup> European Court of Audit (2017) Annual Report 2016.

<sup>271</sup> Ibidem

<sup>272</sup> See ECA (2017) Annual report 2016.

<sup>273</sup> By use, it is meant notably the follow-up of recommendations after evaluation results.

<sup>274</sup> European Commission, interview with BFOR and SG teams.

<sup>275</sup> Cf. OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>276</sup> Alpen-Adria Universität (2018) Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017.

**from a complete documentation** that would allow them a more informed choice and full integration of PI in their decision-making processes.

Finally, in 2000, **Sweden** set up an informal working group made up of civil servants from the Ministry of Finance and the Parliament's Finance Committee to improve PI given to the Parliament. The working group regularly meets to discuss specific budget areas, with participants from both sides being present and active in the discussion to ensure broad engagement in the process<sup>277</sup>. **A similar effort has been made at EU-level**, with the creation of a **technical PB workshop**, where EC, EP and Council meet to discuss PB processes. To maintain the discussions within the workshop stimulating a **close cooperation between the EP and Council in EU PB processes with EC is key. For instance, this could be done via the** upgrading of the PB technical workshops to a full IIWG with balanced representation from the EU institutions as a true forum for technical cooperation.

The **Commission could continue its work to reinforce central services' role** (e.g. Corporate Management Board (CMB)<sup>278</sup>, "performance networks" to stimulate mutual learning and share departmental good practices, etc.) to ensure stated ambitions are consistently implemented in the MFF and annual budget processes. Other institutions, such as the EP could also be further engaged in PB processes. As seen in the MS in scope, performance budget governance is generally characterised with a reinforced role of the Parliament, with the creation of specific budget offices or committees, or specific advisory councils in its organigram. Both **Austria** and **Ireland** introduced a **Parliament Budget Office (PBO)**<sup>279</sup>. The PBO analyses all documents and information related to performance and PB brought in by the government, playing a key role in helping parliamentarians engage constructively with PI. In the **United Kingdom** (UK), the House of Commons Scrutiny Unit was created to support PB in the UK's Parliament. The Unit helps Select Committees in their examination of expenditure and performance of government, as well as the links between spending and delivery of outcomes<sup>280</sup>. At EU-level, a similar action could be taken by engaging different sectoral committees further in PB, possibly supported by the Budget and Budgetary Control committees, and if relevant a specific new EP budget office for technical support.

### 3.4 Organisation/Processes

The organisational dimension of PB addresses the capacity of each EU institution (and their vis-à-vis in MS<sup>281</sup>) to undertake PB in its prerogatives (i.e. sufficient and competent resources). The Commission has reinforced the role of its central services through the creation of a dedicated unit at the level of DG

<sup>277</sup> Ibidem

<sup>278</sup> "The Corporate Management Board plays a role in the corporate governance of the Commission by providing oversight and strategic orientations on major corporate management issues, including in relation to the management of financial and human resources. Chaired by the Secretary-General, it brings together on a regular basis Directors-General and Cabinets responsible for budget, human resources and IT to ensure that the necessary organisational and technical structures are in place in the Commission to deliver on the political priorities of the President in an efficient and effective manner." European Commission (2017), Communication To The Commission From President Juncker And First Vice-President Timmermans, Governance in the European Commission, COM(2017)6915 final, Brussels

<sup>279</sup> See Chapter 2 for more information on this aspect.

<sup>280</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>281</sup> The OECD reports that most EU countries indicated they have a standardised performance budgeting framework in place for EU funds, often more rigorous than those used for nationally-funded programmes. However, EU-MS interplay is relatively limited, which tends to create a sharp disjunction between national and EU systems. Cf. OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget, pp. 20-22.

BUDG<sup>282</sup> and of the CMB, as well as points of contact and competences in DGs<sup>283</sup>. Whereas the Commission considers<sup>284</sup> itself being the EU institution with the most advanced performance framework and practices – notably stronger than their counterparts at the EP and Council –, the ECA<sup>285</sup> considers that:

- The role of the EC central services in PB could be reinforced<sup>286</sup> so as to reach prerogatives comparable or closer to those found in MS Ministries of Finance, such as in France for example;
- The EP is sufficiently equipped to perform its role in PB<sup>287</sup>, but the coherence in the EP sectoral committees is insufficient (while the horizontal services like the CONT Committee are felt to be clearly focused on PB);
- It is more difficult to liaise with the Council than with the EP (and EC) to ensure good governance on PB. Nevertheless, the Council is a key actor in terms of MFF approval.

As regards the processes inherent to PB, a distinction must be made between annual and multi-annual processes, which have a direct impact on the decisions made on the basis of performance information, i.e. based on the different types of reports issued following the calendars set up within programmes regulations, the current MFF and the next MFF proposal.

Whereas performance information during the annual budgetary procedure is consistently provided through programme statements, issues arise on the long term perspective as described below – regarding both the mid-term review (pre-planned part of the 2014-2020 MFF) and spending reviews (tool developed as input for the elaboration of the 2021-2027 MFF proposal).

All institutional actors recognise that the 2017 **mid-term review** did not deliver its full potential, but underline that it was the first time such review at the half of financial perspective was undertaken and that a learning curve and further improvement were inevitable. As stated by the ECA<sup>288</sup>, this mid-term review was a useful tool to get a longer-term assessment of programmes. However, it was not sufficiently linked to evaluations of programmes and policies and there **was limited flexibility for the reallocation of credits** – not only because of the limitations imposed by budgetary and financial rules in terms of agility and reallocation potential, but also because of political constraints<sup>289</sup>. These issues should be tackled for the sake of future MFF reviews to be less constrained (and to avoid resorting to other mechanisms outside the budget such as trust funds, which are less easily governed than the EU budget).

---

<sup>282</sup> Cf. DG BUDG Organisation Chart, 01/01/2019

<sup>283</sup> A variance between the DGs concerning the level of maturity towards performance management is however to be noted, as stated in the ECA 2017 Annual Report.

<sup>284</sup> Interview of DG BUDG and Secretariat General, 13/12/2018.

<sup>285</sup> The ECA itself has a team of about 450 auditors mostly dedicated to the annual reports for the budget discharge, but also producing an increasing number of special reports (+/- 30 per year). ECA resources have been allocated to include a performance budgeting section in the ECA's reporting since 2010, with an increasing reliance also on the EC's evaluations.

<sup>286</sup> According to the ECA, the current limited role of the EC central services regarding performance budgeting is partly the result of the Commission culture which, while having been centralised over time, is still rather silo-based with each line DG having much autonomy (as demonstrated by the different outputs produced in terms of performance budgeting-linked reports like AARs, Programme Statements, etc.).

<sup>287</sup> For example: an EP study in 2013 showed this to be the case compared to MS parliaments; the EP has its research centre; the better regulation initiative helps the EP have access to clearer evaluation data, etc.

<sup>288</sup> Interview of ECA, 13/12/2018.

<sup>289</sup> The Commission underlines, however, that for the first time, reallocation of budget happened following the last mid-term review, albeit of a very limited scope.

Another major issue is the **limited availability of (relevant) data** at these landing points, which requires to recourse to narrative reports rather than fact-based measurements and evaluations in a sometimes unbalanced and subjective manner. As a consequence, the use of performance information in decision-making processes are perceived as insufficient at the EU level – both at programmes’ monitoring level between DGs and at the level of the Budgetary Authority towards programmes’ evaluation and funds (re)allocation.

The EP underlines<sup>290</sup> the need to maintain an MFF mid-term review [...] and calls for:

- A compulsory and legally binding mid-term revision, following a review of the functioning of the MFF, and taking into account an assessment of the progress made towards the climate target, the mainstreaming of the SDGs and gender equality, and the impact of simplification measures on beneficiaries;
- The relevant Commission proposal to be presented in time for the next Parliament and Commission to conduct a meaningful adjustment of the 2021-2027 MFF, and no later than 01/07/2023;
- The pre-allocated national envelopes not to be reduced through this revision.

It is notable that integration of performance information into annual and multi-annual budgeting are generally separate processes in the MS in scope of the study. MS who have adopted a multi-annual financial framework, have adopted a **Medium-Term Expenditure Framework** (Austria, Ireland) or a State Budget Strategy (Estonia) to align their annual and multi-annual budgeting processes. An important component of this framework often consists of **Spending Reviews** (Ireland) to help identify inefficient policies and areas for savings. These could be inspirational for the EU performance environment.

Concerning the **Spending Review** of the 2014-2020 MFF, which was introduced as more of an evaluation than a reallocation exercise, the ECA considers that it was also useful and needed, but would be enhanced if it could use a coherent assessment of EU added value across all programmes – which was not possible in the current version. More generally, the ECA considers that there is a need to review the spending in programmes which is already done through evaluations required in the various regulations. However, the EC underlines that the spending review has significantly affected budget allocations with the next MFF proposal, and that it generally provides greater opportunities to reflect new performance information and evolving political priorities. The interviewed Council stakeholders temper the potential for such opportunities because the legislative process for the adoption of the MFF requires unanimity whereas annual budgets are adopted by qualified majority. Yet, the increased flexibility around the annual budget process does not always overcome the rigidity of the multi-annual one but serves as a good compromise to reprioritise within an agreed framework.

The Commission considers that **flexibility is critical** to aligning annual/multi-annual as well as political/operational processes (which is **confirmed by MS practices**) but this has not been possible in all areas to-date,. In the current negotiations for the next MFF, the EC is trying to ensure continued

---

<sup>290</sup> Motion for a European Parliament resolution on the MFF 2021-2027 – Parliament’s position with a view to an agreement 07/11/2018



flexibility (e.g. with no specific dates but a range of time for the submission of reporting, the use of spending review information etc.). Moreover, the EP:

- welcomes the EC's proposals on flexibility, which it deems representing a good basis for the negotiations;
- agrees with the overall architecture of the flexibility mechanisms in the 2021-2027 MFF;
- [...] supports the clear provision that both commitment and payment appropriations deriving from the use of special instruments should be entered in the budget over and above the relevant MFF ceilings, as well as the removal of any capping to the adjustments flowing from the global margin for payments [...].

### **3.5 Programmes/policies**

All EU spending programmes incorporate objectives and indicators, but these are not always quantified or detailed in similar fashion across programmes, amongst others because of different budget management types or different levels of maturity towards performance management from one DG to another. As stated in OECD and ECA reports, there is a lack of coherence, consistency, readability and intelligibility of the different programmes and DG performance reports in their consolidated form (AMPR) and overall (between various AARs). In addition, the ECA points out insufficient incorporation of cross-cutting objectives and indicators in different programmes proposed for the next MFF.

Within the next MFF proposal, the Commission has considerably reduced the number of programmes (from 58 in the current MFF to 37), in order to better focus on key objectives of policies and programmes. The ECA recognises that the MFF proposal makes a good effort to reduce the number of programmes and eventually to streamline the regulatory framework. This being said, it must be noted that the Parliament expects in any case that the proposed budget nomenclature will reflect all of the different components of each programme in a way that guarantees transparency and provides the level of information required for the budgetary authority to establish the annual budget and oversee its implementation. In addition, the ECA points out that there is not always a coherence between stated ambitions and proposed regulations, e.g. in the agriculture policy where the mid- to long term ambitions in terms of greening agriculture are not clearly visible in the MFF proposal.

The Commission recognises that the maturity of the different DGs in terms of performance reporting varies, and this is sometimes visible in the results provided. Nevertheless, there is an effort made to provide clear guidance, share best practices and training in the Commission, e.g. through networks being specifically created for this. Yet, it must be understood that there is no latitude for a "one-size-fits-all" approach, and that there may be valid reasons for differences in the performance reporting produced across the various DGs. Last but not least, the Commission highlights that it is important to distinguish between Programmes in shared management (i.e. majority of the budget) and those in direct management, for which difficulties inherent to performance reporting are very different. In shared management, the MS have a key role for the reporting, and this is where the biggest challenges are faced in terms of data availability and quality.

Practical national examples to streamline budgets and incorporate objectives and indicators accordingly in a balanced manner, as well as to ensure cross-cutting issues such as gender budgeting

are systematically apprehended, may be a source of inspiration for the Union. Austria deliberately limited the number of Budget Headings/Budget Chapters/Global Budgets/Detailed Budgets in its budget in such a way, as did France with the Missions/Programmes/Actions in its budget. Yet, such examples may struggle to address the Union's specificities e.g. related to budget implementation in shared management.

### 3.6 Data, reporting, information systems

Considering the number of strategic objectives, programmes and stakeholders involved, the **EU PB system produces a wealth of information**<sup>291</sup>. Measurement of the **quantitative and qualitative results of EU spending has developed significantly over time**: EU programmes are regularly monitored on their performance and undergo thorough evaluation procedures, to ensure programme impact and efficiency<sup>292</sup>. This analytical activity has however resulted in an **overload of performance-relevant information**, which, instead of easing decision-making for policymakers, challenges them to use and integrate such information throughout the policy cycle<sup>293</sup>. This in turn **raises questions about the added value, quality and usefulness of PI in decision-making processes**. ECA's special reports<sup>294</sup> found that, following the new performance framework in funds management, although more focus was given on achieving Europe 2020, a high number of indicators was created by MS to monitor achievements in shared management, resulting in additional work to present meaningful, useful and aggregated PI<sup>295</sup>. In 2018, the ECA's Annual Report will focus on the Performance Indicators used in EU PB within the overall framework part of its Chapter 3 on Performance aspects<sup>296</sup>.

In order to best deal with information overload, some of the MS in scope **simplified budget headings/chapters and streamlined PI** by for e.g. **reducing the number of programme objectives and KPIs**. **Austria** limited the number of its budget chapters, reducing the number of key outcome/impact objectives (and related performance indicators) to a maximum of five, one of which must be related to improving gender equality<sup>297</sup>. Similarly, **France** subdivided its state budget into 31 main "missions", each comprising of several programmes. Each programme has a specific strategy and limited objectives and performance indicators: between 2014 and 2017, objectives and indicators were reduced by 20% and 24% respectively<sup>298</sup>. In the **Netherlands**, following the budgeting reform of 2013 the number of performance indicators in budget documents was halved<sup>299</sup>.

It is important to note that the EC has already **introduced a number of key actions to reduce PI overload**. First, in the new MFF, the EC has suggested that the reduction of the number of objectives and indicators should also be accompanied by the **reduction in the number of programmes under the next MFF**. Second, it has **reduced the number of objectives and indicators used in the strategic**

<sup>291</sup> More than 700 indicators are included in the legal framework of the 2014-2020 MFF to monitor the performance of the programmes.

<sup>292</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>293</sup> European Parliament (2018) *Performance budgeting*.

<sup>294</sup> Annual report on the implementation of the budget concerning the financial year 2015, European Court of Auditors, OJ EU C 375, 13 October 2016.

<sup>295</sup> ECA (2017) The Commission's negotiation of 2014-2020 Partnership Agreements and programmes in Cohesion: spending more targeted on Europe 2020 priorities, but increasingly complex arrangements to measure performance, Special Report 02/2017.

<sup>296</sup> cf. ECA interview 17/12/2018

<sup>297</sup> Federal Ministry of Finance, Austria, Schilhan, C. "Budgeting in Austria", April 2011.

<sup>298</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>299</sup> European Court of Audit (2017) Annual Report 2016.

**plans for the EC departments** (from 84 to 11 and from 187 to 37, respectively). This will reduce information overload and **enhance coherence** and **consistency** of objectives and indicators across programmes and DGs for an **overall more balanced implementation of the EU performance framework**. Third, the reduction of the number of indicators is driving the elaboration of the next generation of spending programmes for the new MFF<sup>300</sup>.

Second, **important documents which include performance data have been consolidated and streamlined in the financial reporting package**. For instance, since 2012, the new **Annual Management and Performance Report (AMPR)**, incorporates the former “Synthesis Report” on management achievements and “Article 318” report on results achieved from the EU budget. The AMPR provides a digest of key performance-related information from the Programme Statement and the various strands of monitoring and evaluation. It also highlights outstanding outputs in various areas as well as “Examples of EU added value”<sup>301</sup>. While it includes a number of output and result indicators, the **AMPR is mainly characterised by narrative descriptions of the Union’s performance by programme**. Another limitation of the AMPR is its **overly positive overview of the performance of EU programmes and policies**, which undermines the objectivity, relevance and informational content of included indicators<sup>302</sup>. **More information should therefore be provided on the quality and use of PI** reported in order to ensure its reliability and objectivity.

Third, the condensed version of the programme statements, the **Programme Performance Overview** report, presents another concrete example of the EC’s efforts to consolidate and streamline PI. This document is a **way forward to how information should and can be simplified for use in decision-making**, although there is still room for progress. The report could, for instance, be enhanced to **tackle the objectives of proposed programmes for the upcoming MFF** to best serve as a decision-making support tool, and provide **time series beyond the distance to target rather than composite indicators** for clarity of understanding. The report could also make use of **more visual representations**, rather than narrative text. A good example of a visually appealing performance reporting document is **France’s State General Budget results report**, made up of over 75% of graphs and tables and only 25% text<sup>303</sup>. Moreover, the EC is going towards the direction of using **scoreboard/scorecard in the new MFF**. The EC is considering turning the two-page programme performance overviews into a dashboard. Programmes such as Horizon 2020 and ERDF may also to some extent be considered as pioneers towards a more integrated visualisation system, providing examples of the way forward for the EC on this topic.

A **centralised Information System** or a **web-based tool** can facilitate registration and collection on PI. **Austria** implemented a web-based tool to facilitate the registration of PI from federal entities<sup>304</sup>. **Ireland** set up a central system for the entry of budget data as well as a PI web portal, Ireland Stat, which presents information for seven strategic programmes<sup>305</sup>. In **Estonia**, four main information

---

<sup>300</sup> European Parliament (2018) *Performance budgeting*.

<sup>301</sup> See [https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-reports\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/annual-management-and-performance-reports_en)

<sup>302</sup> ECA (2017) Annual Report 2016; Council of Ministers, interview.

<sup>303</sup> ECA (2017) Annual Report 2016.

<sup>304</sup> Parliament, Austria, interview.

<sup>305</sup> Department of Public Expenditure and Reform (2014) *Public Service Reform Plan 2014-2016*.

systems for budgeting, accounting and PB have been developed. The data can be easily exchanged between the different information systems and is renewed two to four times a year. Moreover, all the ministries' and agencies' accounting are centralised<sup>306</sup>. In the **United Kingdom**, the government tracks PI of government services through a performance platform (part of the central government website) and also includes a database of central government publications with a user friendly search engine<sup>307</sup>. Efforts are being made at EU level in this area. For instance, **evaluations are stored on the EU Bookshop website**, which is to be phased out and replaced by a new improved platform. The **meta-data for performance reporting has also been approved by Eurostat**. Moreover, under the BFOR initiative, a **specific EU results website has been developed aiming at becoming the single entry point for all EU funded projects**<sup>308</sup>. However, at the time being, whilst corporate tools exist for financial and budget data throughout the EU institutions, **there is no centralisation of EU budget-related PI in a single information system**. As reflected by the EC, a certain degree of automation through IT would be welcome, to the extent it is feasible at reasonable cost<sup>309</sup>. The EU could therefore **explore the option of a cost-benefit analysis** for integrating the key budget-related EU PI (excluding detailed operational performance management information at programme or project level) into a **single information system** to improve its accessibility, harmonise its structure, provide easier time-series etc., through consistent meta and master data.

**Streamlining PI and facilitating its use and access is beneficial to keep PB systems as understandable and manageable as possible**. This helps avoiding information overload to ensure effective use of PI, resulting into an increased commitment of public bodies to PB. Council and EP could benefit from a simplified PI reporting in the integration of PI in their decision-making processes, contributing to ensure the "use and consequence" dimensions of EU PB (as defined by the OECD) are improved. This would not only **increase the institutions' accountability and transparency but also enhance a performance driven culture**.

### 3.7 People and communication

EC president Juncker, made it a **priority** that the EC "*contribute to a **stronger performance culture in relation to the EU budget**, including by enhancing performance-based budgeting across the Commission*<sup>310</sup>." Although elements of performance-oriented approach have been introduced since the early days of the European Communities, several initiatives such as **BFOR** and **Better Regulation** recently brought about a greater focus on performance, results, effectiveness, efficiency and value for money, which are expected to impact institutional culture in terms of a performance orientation, including on budgetary aspects<sup>311</sup>. The process may take time to infuse given the only recent emphasis on performance under the BFOR initiative. As seen in the MS in scope, adaptation time can take many years: **Sweden** has had an experience of over three decades, and **Ireland, Austria and Estonia** all

<sup>306</sup> Ministry of Finance, internal documentation.

<sup>307</sup> ECA (2017) Annual Report 2016.

<sup>308</sup> Ibidem

<sup>309</sup> European Commission, Interview with BFOR and SG teams.

<sup>310</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union.

<sup>311</sup> European Parliament (2018) *Performance budgeting*.

incrementally introduced PB to allow enough time for adaptation. At EU-level, the fairly new emphasis on PB resulted in **different levels of maturity and implementation** across the EU institutions: having been leading the initiative, the EC can be seen as a frontrunner in the field. The ECA is also closely aligned with the EC. However, EP and Council both need more time to fully integrate PB as an automatic part of their decision-making processes<sup>312</sup>.

For PB to be as efficient as possible, it is key for **all involved institutions** to **share a “performance culture”**, fostered by an IIWG upgrade and more capacity around PB through stronger centralised services, particularly in EP/Council. On the one hand, performance culture is stimulated by the provision of a **clear vision** with specified **objectives, standardised performance reporting documents** for involved stakeholders including **practical guidance** and **trainings**. For instance, to ease the transition to PB, **Estonia** introduced **standardised report layouts** with clear guidelines on the type of information needed in each section<sup>313</sup>. **Estonia** and **Austria** have both put in place **high-level trainings** in strategic planning, performance measurement and PB to spread performance culture to all involved institutions and stakeholders<sup>314</sup>. Ireland introduced “performance networks” to stimulate mutual learning and share departmental good practices<sup>315</sup>. On the other hand, when the volume of PI contained in budgetary documents is too high and the link with political decisions is unclear, **obstacles to a shift** towards a performance culture are observed, notably at parliament level. The EC, which has taken the lead in terms of PB, has put in place **several measures** to further develop a performance culture. These include:

- A **comprehensive spending review** for the first time, taking into account the notion of EU added value;<sup>316</sup>
- A **revision (and reduction) of performance indicators**, result indicators in particular;<sup>317</sup>
- The **revision of the Financial Regulation** setting the ground for further simplification, and allowing payments with a direct connection to results;<sup>318</sup>
- The attempt of some DGs (e.g. DEVCO) to **use result reporting** not only for completed projects but also **ongoing ones**;<sup>319</sup>
- The provision of **trainings** and **guidance documentation on the use of PI, regular updates** of instructions, and the **creation of networks dealing with practical aspects** and the exchange of best practices between services. Additional training sessions on performance reporting will start as of early January 2019<sup>320</sup>. No equivalent trainings have been found to be provided in the other involved institutions (EP, Council).

<sup>312</sup> European Commission, Interview with BFOR and SG teams.

<sup>313</sup> Ministry of Finance, Estonia, interview.

<sup>314</sup> See chapter 2 for additional information.

<sup>315</sup> OECD (2016) *Assessment of Ireland's second Public Service Reform Plan 2014-2016*.

<sup>316</sup> See SWD (2018) 171 final.

<sup>317</sup> See conclusion 1 ‘Scope for improving the performance framework’ and recommendation 1 ‘Streamline performance reporting’ of 2017 ECA annual report as well as the Commission replies in chapter 3 of the 2016 ECA annual report.

<sup>318</sup> See ECA Opinion No 1/2017 concerning the proposal for a revision of the Financial Regulation: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40627> [and the text of the revised ‘Financial Regulation’ in particular Articles 124 et seq., and Articles 180 et seq.].

<sup>319</sup> European Court of Audit (2018) Annual report 2017.

<sup>320</sup> European Commission, Interview with BFOR and SG teams.

Overall, the actions put in place by the EC to become more performance-driven can be seen as part of a wider effort towards achieving a performance-oriented cultural change. Yet, given the recent focus on PB at EU level, it appears that **more time is needed** for a **performance-oriented approach** to upstream budgeting processes (budget decision making and monitoring) to take full hold within the EC and all the more so within the other impacted EU institutions (EP, Council). The commitment of the EC, as well as the support expressed by the EU budgetary authority, give grounds to believe that these efforts will continue. It is therefore expected that **over time, by further developing the actions put in place, there will be a fully grounded and active performance culture** within the EC, resulting in the EU budget and involved institutions to become ever more focused on performance<sup>321</sup>.

---

<sup>321</sup> European Parliament (2018) *Performance budgeting*.

## 4 RECOMMENDATIONS FOR ENHANCED PERFORMANCE-BASED BUDGETING AT EU LEVEL

In the light of (1) the recommendations of the OECD and ECA on enhancing EU PB practices<sup>322</sup>, (2) the findings of chapters 2 and 3, and of (3) discussions with EU institutional actors involved in the budgetary process regarding the opportunities for improvement of EU PB, a number of recommendations on possible enhancements to EU PB practices are made by this study.

The recommendations cover a broad range of the improvement opportunities identified for EU PB by the OECD, ECA and the study team based on interviews of EU institutional stakeholders. They are categorised into key recommendations and other recommendations reflecting their varying expected impact and complexity, which may be a way for EU stakeholders to approach their possible implementation taking into account the defined ambition level and the resources that can be dedicated to EU PB.

Another important consideration is the timing for possible enhancements to be implemented, should this be desired, bearing in mind that as *“the EU budget is primarily an investment budget with annual ceilings laid down in the 7-year Multiannual Financial Framework (MFF), opportunities are limited for performance signals (positive and negative) to influence the debate on the annual budget”*<sup>323</sup>. Such opportunities are to a larger extent provided by the multiannual EU budgetary processes, and the ongoing inter-institutional negotiations on the MFF 2021-2027 therefore offer a window of opportunity for action, failing which certain enhancements would likely be pushed back by 7 years given the proposed duration of the next MFF.

### Key recommendations:

As the next MFF will possibly be agreed by a future incoming legislature given upcoming EP elections, then implemented by a future incoming Commission given the end of the current Commission's mandate in 2019, explicitly confirming a shared inter-institutional ambition level for EU PB between the EP, Council and EC as an outcome of the MFF negotiations may in itself be considered a key recommendation. This study has identified seemingly different positions with regards to EU PB from interviews with the involved EU institutional actors. An explicitly shared common ambition level would allow for a consistency check with the implemented strategy for EU PB as well as the resources allocated to it by all EU institutions. It would also provide a sound basis for confirming the relevance of any actions to implement enhancements, particularly for the multiannual aspects of EU budgeting.

The following MS-inspired key recommendations would help to implement a clarified common ambition level for EU PB within an enhanced EU PB framework:

- (1) **The EU could ensure more consistency and harmonisation of its strategic frameworks with its PB framework** by:
  - a. ensuring increased alignment and re-use of objectives and indicators across different strategic frameworks (e.g. the incoming EC should take over as much as possible of the technical framework);
  - b. chronologically aligning the political and operational calendars to the extent possible (e.g. the EC strategy and MFF periods, etc.);

<sup>322</sup> These are summarised in Annex 1

<sup>323</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

- c. further aligning EU PB with the Better regulation initiative e.g. by more clearly specifying how (programme and policy) evaluations are integrated into budgetary (spending) reviews and how monitoring can link to or complement evaluations. This would be particularly useful to enhance the measurement of the EU added value of programmes and policies implemented under the EU budget for such information to be integrated into budgetary decision making processes, e.g. as part of mid-term/spending reviews of an MFF;

Both Austria and Ireland have managed to implement METFs while ensuring a good degree of consistency and harmonisation in their strategic frameworks in terms of PB. Similarly implemented at EU level, this should contribute to streamline the PI/PB and thus foster increased use and consequences of PI/PB as PI would be more readable. Linked to this, more information should again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council should report on the quality and use of PI in budgetary decision-making).

- (2) **The EU PB framework could be enhanced and made simpler to understand through the definition of objectives and indicators at the level of EU budget headings/chapters for both the MFF and Annual Budget** (along the lines of the OECD recommended new ex ante “*statement of goals for the EU Budget*”). Limited headline targets could be defined in each area, similarly to what is done in Austria (including cross-cutting issues being clearly reported on) or France. This should facilitate the use of PI in budgetary processes and help to refine the notion of EU added value for programmes within each heading/chapter. For consistency, the Annual Management and Performance Report (AMPR) could then evolve to mirror this structure. The EP and Council should then clearly endorse such a simplified performance framework.
- (3) Building on EC proposals, **the EU could continue to make MFFs more flexible to respond to performance issues** by:
  - a. Adopting new flexibility mechanisms (e.g. the performance reserve) and making these the norm for all EU programmes;
  - b. Introducing mandatory spending reviews as part of the MFF mid-term reviews, and demonstrating how funds are reallocated linking to performance;
  - c. Empowering the EC to adapt monitoring and indicator arrangements where relevant through delegated acts;

Such measures would allow for PI to further influence budgetary processes, especially the (re)allocation of funds within MFFs (mainly at their mid-term) and Annual EU Budgets, thereby demonstrating increased use of PI/PB (if clearly reported on), as is e.g. the case in Austria and Ireland.

- (4) **The EP and Council could together contribute more to collaborative EU PB processes with the EC to ensure stated PB ambitions are consistently implemented in the MFF and Annual EU Budget processes.** Linked to this, the EC, EP and Council should all report on the quality and use of PI in decision-making to demonstrate that they have fully integrated the EU PB framework. This should lead to increased use and consequences of PI/PB. In order to do this, the central services’ role in PB should be enhanced within the EP and Council in line with efforts in the EC, which should also continue. The EP could for instance adopt a more structured and joined-up approach as called for by the OECD by engaging different sectoral committees further in PB, possibly supported by the Budget and Budgetary Control committees, and if relevant, a specific EP budget office for technical support. The EP and Council should also further engage with the EC to share and approve



technical aspects of EU PB (e.g. by upgrading the PB technical workshops held to a full Inter-institutional Working Group (IIWG) with balanced representation from the EU institutions as a true forum for technical cooperation as done in Sweden).

- (5) **The EU institutions could propose to further integrate performance reporting between the EU and Member State levels**, through further sharing of good practices and voluntary coordination between EU and counterpart national institutions (EC and finance ministries, EP and national parliaments, ECA and national courts of audit), and promoting synergies in PB systems in areas where this is most feasible (e.g. calling for PB measures at national level as part of ex-ante conditionalities in Cohesion policy as recommended by the OECD, or using the EU semester exercise for discussions in this field). This should contribute to better quality and timeliness of PI provided by MS for EU funding under shared management, and such PI could hence be further integrated into budgetary decision making by the EP and Council. Linked to this, more information should again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council should report on the quality and use of PI in budgetary decision-making).
- (6) **The EU could reduce information overload (particularly caused by the number of objectives and indicators) by ensuring that the proposed reduction in the number of programmes under the next MFF is accompanied by a corresponding reduction in numbers of objectives and indicators. Coherent and consistent distribution of objectives and indicators across programmes and DGs would also allow an overall more balanced implementation of the EU performance framework.** This could be inspired from similar efforts made in Austria, France and the Netherlands, which all significantly reduced the number of objectives and indicators across programmes to ease linkages and reporting practices. It either requires that the EP and Council welcome EC proposals to reduce the number of KPIs or their complexity, or propose relevant alternatives. It should also be based on further sharing best practices through the EU institutions (especially from the EC to the EP and Council), and within the EC (across DGs), as well as strong central monitoring by the EU institutions' central services. This should contribute to increased use and consequences of PI/PB as PI would be more easily comprehensible and thereby more easily integrated into budgetary decision making by the EP and Council. PI should also be presented as simply as possible (e.g. providing time series along with composite indicators for clarity of understanding of both long-term and annual performance, and using proportionally more visual representations compared to narrative text in reports) for this. The EP and Council could then report on their use of streamlined PI in budgetary decision making to demonstrate the impact of implementing this recommendation (which has been initiated by the EC for the next MFF taking into account the ECA's recommendations in this direction).
- (7) **The EU could better take into account the availability and quality of PI when defining indicators** (e.g. continuing efforts to define performance indicators ex-ante that can be reported on the longer term, adapting the balance of input, output, result and impact indicators over the duration of MFFs, etc.) **and provide a more balanced and credible view of positive and negative outcomes, including also the challenges faced as well as success stories** (fully applying the "SMART" and "RACER" criteria in the FR<sup>324</sup>). Efforts could be inspired by practices in Austria and Sweden, which have tried to involve more the Parliament in PB decision-making process: the first

---

<sup>324</sup> Article 33 of the FR refers to **SMART** criteria: "**S**pecific, **m**easurable, **a**ttainable, **r**elevant and **t**ime-bound objectives as referred to in paragraphs 1 and 2..." and to **RACER** criteria: "...relevant, accepted, credible, easy and robust indicators shall be defined where relevant."

country by creating a PBO and the second one setting up an informal working group made up of civil servants from the Ministry of Finance and the Parliament's Finance Committee. This should contribute to increased use and consequences of PI/PB as PI would be considered more reliable, and should hence be further integrated into budgetary decision making by the EP and Council. Efforts could be inspired by practices in Austria and Sweden in this area. Linked to this, more information should again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council should report on the quality and use of PI in budgetary decision-making). Guidance documentation should also continually be adapted to ensure it is aligned with any updates to the EU performance framework and best practices are shared.

(8) **The EU could make the performance aspect of the budget discharge more exhaustive** through:

- a. Suggesting the ECA audits all sectors (policy areas) in terms of performance before the MFF mid-term review;
- b. Developing specifications of the basic quality criteria for PI and measurement of impacts to be measured by the ECA. Austria, for instance, mandates clear and systematic links to be made between (mandatory) ex-ante and ex-post Impact Assessments and the PB system, which have to be audited.

This should contribute to increased use and consequences of PI/PB through objective review of the quality of PI across the full EU budget.

Besides the key recommendations, **other recommendations** with less expected impact but nonetheless facilitating the implementation of EU PB are:

- (1) **If key recommendation (2) is implemented as suggested above, the EC could propose baselines and targets for indicators linked to the MFF/EU budget heading/chapter objectives along with its MFF budget envelope proposals, then to be detailed for all programmes during MFF negotiations, to ensure consistency during the negotiation process.** For example, when Austria limited the number of its budget chapters, it also reduced the related number of key outcome/impact objectives and performance indicators to a maximum of five, one of which must be related to improving gender equality. Beyond the Impact Assessments currently done at programme level, Impact Assessments could be done at heading/chapter level as part of the MFF proposal process to detail options in terms of achieving the objectives of the headings/chapters at a more aggregated and readable level. This should contribute to increased use and consequences of PI/PB as PI would be more readable, and should hence be further integrated into budgetary decision making by the EP and Council. Linked to this, more information could again be provided on the quality and use of reported PI (both the EC, and the EP and Council could report on the quality and use of PI in budgetary decision-making at heading/chapter level as well as at programme level).
- (2) **The EC could enhance the transparency of the EU PB strategy by publishing a documented strategy and roadmap for continuous improvement of the EU PB framework,** including formalised periodical evaluations of the system's functioning (based inter alia on the ECA and OECD recommendations). Austria serves as an example for this, with its clearly documented approach to the continuous improvement of PB including periodical external evaluations. This should contribute to increased transparency of the EU PB strategy.

- (3) **A cost-benefit analysis of integrating the key budget-related EU PI** (not including operational performance management information) **into a single information system** to improve its accessibility and presentation, harmonise its structure, provide easier time-series etc., through consistent meta and master data could usefully be conducted. Austria, Ireland and the United Kingdom all offer examples of interesting practices in this area. If considered cost-effective and implemented at EU level, such a system should foster increased use of PI in budgetary decision making processes, as well as systematic recording of this use of information for further transparency and accountability.
- (4) **Continued efforts on training and guidance documentation, as well as networks of PB stakeholders** on the use of PI in PB would help to foster a performance-driven culture in line with the ECs plan, and share EU PB best practices on an ongoing basis throughout the EC, EP and Council. Practices in Austria, Estonia (guidance and training strategies) and France (guidance within the centralised IT system) in this regard could serve as examples. This should drive increased use and consequences of PI/PB.

In conclusion, the EU already has an extensive PB system in place. Implementing the MS-inspired recommendations in this report would help to apply a clarified common ambition level for EU PB within an enhanced EU PB framework. The key recommendations focus most on the study's vision (EU PB framework) and governance (full collaboration of involved EU institutional actors) analytical dimensions<sup>325</sup>, and would help to increase the *use* and *consequences* of EU-level PB<sup>326</sup>. Should the ambition level for EU PB not be confirmed, or be reduced, it would be recommended to significantly streamline and simplify EU PB to ensure proportionality of the currently extensive EU PB framework with ambitions.

---

<sup>325</sup> See Figure 1 and Annex 1 for details

<sup>326</sup> "The use of performance information"; and "Consequences if the performance is not in line with targets"; OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

## REFERENCES

### OFFICIAL REPORTS/DOCUMENTS

#### EU LEVEL

- Body of European Regulators for Electronic Communication (2018), *Annual Activity Report 2017*, BoR(18)104.
- European Aviation Safety Agency (2018), *Annual Activity Report 2017*, EASA MB 2018-02, Cologne.
- European Commission (2010), *Communication from the Commission, Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010)2020 final, Brussels.
- European Commission (2012), *Amended proposal for a Council Regulation laying down the multi-annual financial framework for the years 2014-2020*, COM(2012) 388 final, Brussels.
- European Commission (2012), *Proposal for a Council Regulation laying down the multi-annual financial framework for the years 2021-2027*, COM(2018) 322 final, Brussels.
- European Commission (2015) *Note to the file, EAC-ACB/FF/AL/CV ARES(2015)*.
- European Commission (2015), *EU Budget focused on results: Summary of 22nd September 2015 Conference*, Brussels.
- European Commission (2015), *Ten Priorities for Europe*, Brussels.
- European Commission (2016) *Opening speech by Vice President Kristalina Georgieva, EU Budget Focused on Results Conference, 27th September 2016*.
- European Commission (2016), *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Mid-term review/revision of the multi-annual financial framework 2014-2020*, COM(2016) 603 final, Brussels.
- European Commission (2016), *EU Budget 2014-2020 : Programmes' Performance overview*, Brussels.
- European Commission (2016), *Strategic Plan 2016-2020, Secretariat-General*, Ref. Ares(2016)1771125 - 14/04/2016 final, Brussels.
- European Commission (2016), *Strategic Plan 2016-2020*. (all DGs)
- European Commission (2017) *Quality of Public Finances : Spending reviews for smarter expenditure allocation in the EURO area*, ARES(2017)2932623 - 12/06/2017.
- European Commission (2017), *Annual Activity Report 2016, Secretariat General*, Ref. Ares(2017)2703688 - 30/05/2017 final, Brussels.
- European Commission (2017), *Communication to the Commission from President Juncker and first Vice-President Timmermans*, C(2017) 6915 final, Brussels.
- European Commission (2017), *Information and Notices*, Official Journal of the European Union C 322, Volume 60, 28th September 2017.
- European Commission (2017), *Management Plan 2018*. (all DGs)
- European Commission (2017), *Reflection paper on the Future of EU Finances*, Brussels.
- European Commission (2018) *Communication to the Commission*, C(2018) 7703 final.
- European Commission (2018) *Communication to the Commission: Streamlining and strengthening corporate governance within the European Commission*, C(2018) 7704 final.
- European Commission (2018), *Annual Management and Performance Report for the EU Budget, Financial Year 2017*, COM(2018) 457 final, Brussels.
- European Commission (2018), *EU Budget 2017 : Financial Report*, Brussels.

- European Commission (2018), *Legislation*, Official Journal of the European Union L 193, Volume 61, 30th July 2018.
- European Council, *Council Regulation No 1311/2013 laying down the multi-annual financial framework for the years 2014-2020*, Official Journal of the European Union, L 347/884, Brussels.
- European Court of Audit (2018) *Commission's and Member States' actions in the last years of the 2007-2013 programmes tackled low absorption but had insufficient focus on results*, special report 17.
- European Court of Auditors (2016) *Annual report on the implementation of the budget concerning the financial year 2015*, OJ EU C 375.
- European Court of Auditors (2016), *Activity Report*.
- European Court of Auditors (2016), *Annual Report*.
- European Court of Auditors (2017) *The Commission's negotiation of 2014-2020 Partnership Agreements and programmes in Cohesion: spending more targeted on Europe 2020 priorities, but increasingly complex arrangements to measure performance*, Special report 02/2017.
- European Court of Auditors (2017), *Annual Report*.
- European Court of Auditors (2017), *Member State spending plans targeted towards EU 2020 goals, but performance measures too complex, say Auditors*, Press release, 5th April 2017.
- European Court of Auditors (2017), *Performance Audit Manual*.
- European Court of Auditors (2018), *The Commission's Proposal for the 2021-2027 Multi-annual Financial Framework*, Briefing Paper, July 2018.
- European Parliament (2016), *2014-2020 Multi-annual Financial Framework (MFF): Mid-term revision*, Briefing: EU legislation in progress, Brussels.
- European Parliament (2016), *Mid-term review/revision of the MFF 2014-2020: State of play*, Briefing, Brussels.
- European Parliament (2016), *Mid-term review/revision of the MFF 2014-2020: Key issues at the outset of the debate*, Briefing, Brussels.
- European Parliament (2017), *The next Multi-annual Financial Framework (MFF) and its Flexibility*, IP/D/BUDG/IC/2017\_115 final, Brussels.
- European Parliament (2018) *Interim Report on the on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Parliament's position with a view to an agreement (COM(2018)0322- C80000/2018 – 2018/0166R(APP))*
- Sapala M., *Performance Budgeting: a means to improve EU Spending, In-Depth Analysis, EPRS, European Parliament, 2018*.
- European Securities and Markets Authority (2018), *Annual Report 2017*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2016), *Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Luxembourg.

## OECD

- Debets, R. (2007), *Performance Budgeting in the Netherlands*, OECD, Paris.
- Downes, R., Moretti, D. and N. Scherie (2017), *Budgeting and Performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OECD, Paris.
- Kuchen, T. and P. Nordman (2008), *Performance Budgeting in Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2008), *Performance Budgeting: A Users' Guide*, Paris.

- OECD (2014), *Mainstreaming cross-cutting issues: advancing gender equality and environmental sustainability*, Paris.
- OECD (2015), *Moving forward by looking back learnings from the 2011/2012 OECD survey of performance budgeting*, GOV/PGC/SBO(2015)10, Paris.
- OECD (2015), *National performance frameworks and key national indicators across OECD member countries*, GOV/PGC/SBO(2015)11, Paris.
- OECD (2015), *Performance budgeting practices and procedures: case studies*, GOV/PGC/SBO(2015)12, Paris.
- OECD (2015), *Scoping Note on Open Budget Data*, GOV/PGC/EGOV(2015)3, Paris.
- OECD (2016), *Review of Budget Oversight by Parliament: Ireland*, Paris.
- OECD (2017), *Government at a glance*, Paris.
- OECD, *Assessment of Ireland's second Public Service Reform Plan 2014-2016*, Paris.
- Van Nispen, F. and J. J.A Posseth (2006), *Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic*, OECD, Paris.

## OTHER

- Aritzi, P. et al (2010), *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, The World Bank, Washington D.C.
- BFOR (2016) 1<sup>st</sup> *Expert Meeting on Performance-based budgeting, final minutes*.
- BFOR (2016) 2<sup>nd</sup> *Expert Meeting on Performance-based budgeting, final minutes*.
- BFOR (2016) 3<sup>rd</sup> *Expert Meeting on Performance-based budgeting, final minutes*.
- BFOR (2017) 4<sup>th</sup> *Expert Meeting on Performance-based budgeting, final minutes*.
- INTOSAI, *Fundamental Principles of Performance Auditing. Lessons from the Experiences of Seven Performing Countries*, The World Bank, Washington D.C.
- Moynihan, D. and I. Beazley (2016), *Toward Next-Generation Performance Budgeting*:
- Mucha, M. (2011), *Effective Use of Performance Budgeting*, PM Connections, Illinois.

## MEMBER STATE LEVEL

- Alpen-Adria Universitat (2018) *Evaluierung der Haushaltsrechtsreform des Bundes im Jahr 2017*.
- Boyle, R. (2011), *Better Use of Public Money: The Contribution of Spending Reviews and Performance Budgeting*, Institute of Public Administration.
- Government of Ireland (2011), *Reforming Ireland's Budgetary Framework: A Discussion Document*, Department of Finance, Dublin.
- Government of Ireland (2014), *Public Service Performance Reform Plan 2014-2016*, Department of Public Expenditure and Reform, Dublin.
- Government of Ireland (2017), *Annual Report 2017*, Department of Public Expenditure and Reform, Dublin.
- Government of Ireland (2017), *Final Progress Report on the Public Service Reform Plan 2014-2016*, Department of Public Expenditure and Reform, Dublin.
- Government of Ireland (2018), *Public Service Performance Report 2017*, Department of Public Expenditure and Reform, Dublin.

- Howlin, J. and F. Kennedy (2016), *Spending Reviews in Ireland: Lessons for the future*, Department of Public Expenditure and Reform, Ireland.
- Migaud, D. and G. Carrez (2009), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Finances, de l'Economie générale et du plan relatif à la performance dans le budget d'Etat*, Paris.
- Ministère de l'économie des finances et de l'industrie (2005), *Budget Reform and State Modernisation in France*, Paris.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2012), *Guide pratique de la LOLF : Comprendre le budget d'état*, Paris.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2012), *Les rapports annuels de performance : mode d'emploi*, Paris.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2013), *Project Annuel de Performances : mode d'emploi*, Paris.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2017), *Guide de la Performance*, Paris.
- Ministry of Finance of the Republic of Estonia (2017), *2018 Draft Budgetary Plan of Estonia*, Tallinn.
- Mordacq, F., "France", in World Bank Group (2016), Moynihan, D. and I. Beazley, *Toward Next-Generation Performance Budgeting Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, The World Bank: Washington DC.
- National Audit Office of Estonia (2012), *Activities of Government of the Republic in Assessing Impact of its Work and Performance Reporting*.
- Randma-Liiv (2005), *Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service*.
- Raudla (2012), *The Use of Performance Information in Budgetary Decision-Making by Legislators: Is Estonia Any Different?*, Tallinn University of Technology, Tallinn.
- Raudla, R. (2011), *Preparing for Performance-Budgeting Reform in Estonia: The Pitfalls of Contracting Out*, Tallinn University of Technology, Tallinn.
- Raudla, R. (2016), "Estonia", in World Bank Group (2016), Moynihan, D. and I. Beazley, *Toward Next-Generation Performance Budgeting Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, The World Bank: Washington DC.
- World Bank Group (2016), Moynihan, D. and I. Beazley, *Toward Next-Generation Performance Budgeting Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, The World Bank: Washington DC.

## PRESENTATIONS

- Arndt, C. (2015), *Evaluation of Regulation and Beyond*, OECD.
- Berger, H. (2015), *Introducing Performance Budgeting in Austria Experiences and Lessons*, Parliamentary Budget Office, Austria.
- Bobay, F. (2008), *Performance Budgeting in France and Public Service Delivery*, Ministry of Economy and Finance, France.
- Camiade, M. (2016), *France's performance framework: lessons learned and perspectives*. Ministry of Economy and Finance, France.
- De Jong, M. (2015), *Performance-based budgeting: lessons from academic research and practices in the public sector*, Ministry of Finance, the Netherlands.

- De Jong, M. (2015), *Reforming the Reform: lessons from 15 years of PB in the Netherlands*, Ministry of Finance, the Netherlands.
- Downes, R. (2015), *Evaluating OECD Performance on Performance & Evaluation: Successes, Challenges and Lessons*. OECD.
- European Commission (2015) *EU Budget Focused on Results*.
- European Commission, *Performance indicators basics*.
- Fouque, V. (2015), *Evaluation and Monitoring: France case study*. Direction du Budget, France.
- Gepl, M. (2013), *Implementation of Performance Budgeting in Austria*.
- Gepl, M. and S. Kranabetter (2014), *Performance Budgeting in Austria: Example of Secondary Education*, Federal Ministry of Finance, Austria.
- Haag, M. (2016) *The EU's response to the UN 2030 Agenda*.
- Kaiser, S. (2015), *Austrian Budget Reform*, Federal Ministry of Finance, Austria.
- Kaiser, S. (2015), *Performance Budgeting in Austria: Example in health*, Federal Ministry of Finance, Austria.
- Kallinger, M. (2015), *Performance Management at the Federal level of government of Austria*.
- Kapsta, V. (2016), *Estonian budgeting reform*, Ministry of Finance, Estonia.
- Kennedy, F. (2015), *Understanding Progress to date in Ireland's Reforms of its Budgetary Architecture – Spending Reviews and performance Budgeting*. Department of Public Expenditure and Reform, Ireland.
- Kraff, M. (2017) *Moving the frontiers of internal audit*, Plenary Rias 2017.
- Lee, U. (2008), *Estonian Experience Moving Towards Performance Budgeting and Related Auditing Issues*, National Audit Office of Estonia (NAOE).
- Lipp, E. (2017), *Performance-based budgeting in Estonia*, Ministry of Finance, Estonia.
- Martin, N. (2016) *Proposals for simplification*, Meeting of Inter Service Working Group on Performance, 3 March 2016.
- Moegle, R. (2016) *CAP Simplification*, Meeting of Interservice group BFOR, 3 March 2016.
- Moretti, D., *Budgeting in France*, OECD.
- Quinn, O. (2015), *Improving Performance and Accountability Measures in the Irish Civil Service*, Department of Public Expenditure and Reform, Ireland.
- Rubio Barceló, E., *EU Budget as an added value*, Jacques Delors Institute.
- Schilhan, C. (2011), *Budgeting in Austria*, Federal Ministry of Finance, Austria.
- Ten Cate, B. (2015), *Policy evaluations in the Netherlands*, Ministry of Finance, the Netherlands.
- Van De Berg, P. (2015), *The evolving role of Performance and Results*, Ministry of Finance, the Netherlands.
- Van den Berg, P. (2015) *Performance Based Budgeting reform in the Netherlands*, Ministry of Finance, the Netherlands



## ANNEX 1 - ANALYTICAL FRAMEWORK

Dimension	Analytical scope (non-exhaustive selection of topics)	Identified weaknesses or challenge (OECD report or generic)	Key research questions	Indicators (non-exhaustive)	Sources of information (comparison with MS)
Vision and Strategy	Coherence of global performance environment	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definition and measurement of the notion of added value?</li> <li>The link between the AMPR and EU2020 strategy/Juncker priorities is not clear</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>How do best performers integrate the notion of added value and link this to priorities in a multi-layer governance system?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definition of added value and related KPIs</li> <li>Guidance on interoperability between the different levels of granularity</li> </ul>	<b>European-level:</b> European Commission European Parliament European Court of Auditors OECD Report  <b>Member State-level:</b> Austria Estonia France Ireland Sweden
Regulatory environment	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complexity of the global regulatory framework (and room for simplification)</li> <li>Coherence between the different layers of granularity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Multiplicity (of regulatory sources and KPIs) impedes clarity</li> <li>No single strategic framework</li> <li>No unified account of goals and objectives across programmes</li> <li>Multiplicity of headline targets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>How have best performers conceived the integration of the different regulatory bases towards PB (single strategic framework)?</li> <li>How do best performers limit the number of headline targets and KPIs while ensuring relevant performance info?</li> <li>How do best performers ensure coherence between the different levels of granularity of policy implementation?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of pieces of legislation</li> <li>Number of strategic objectives/headline targets</li> <li>Number and dissemination of KPI's</li> <li>Existence of a unified set or account of goals</li> <li>Existence of synthetic scorecards</li> </ul>	
Processes	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Annual:</i> budgetary procedure (preparation to adoption); implementation, measurement, reporting; control, audit and discharge process; effectiveness and timeliness for decision and corrective actions etc.</li> <li><i>Multi-annual:</i> MFF establishment, mid-term reviews, State of the Union, European Semester; global coherence, effectiveness and timeliness for decision and re-orientations etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Information overload</li> <li>Too bureaucratic procedures</li> <li>Lack of resources</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>How do the different entities involved in performance budgeting collaborate?</li> <li>How do best performers ensure consistency in PB practice?</li> <li>How is the audit strategy defined and implemented within best performers?</li> <li>What is the frequency and timing of performance audits within best performers?</li> <li>What is the frequency of spending reviews?</li> <li>How is guidance defined, disseminated and implemented at each level of the process/concerning each actor involved?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Number of KPI's (at each level of granularity)</li> <li>Workload indicators</li> <li>Time for reports processing</li> <li>Timing for- and Number of- reviews</li> <li>Number of audits</li> <li>Number of audit reports</li> <li>Framework ensuring smooth collaboration of involved entities</li> <li>Time cycle for budget, strategic, legislatures, multi-annual budget</li> </ul>	

<p>Governance</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Role of institutional stakeholders (Budgetary and Legislative Authority, Commission, Court of Auditors)</li> <li>• Guiding principles and systematic framework (e.g. systematic or ad hoc performance audits, performance reports submitted to decision-makers etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No systematic auditing on performance</li> <li>• EP and Council’s role differ significantly regarding the focus on performance and results</li> <li>• Performance information not widely used outside budgetary context</li> <li>• Budget responsiveness to result info is very limited in the EU model</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How do best performers deal with the question of leadership and commitment?</li> <li>• Is it clear how performance information should be understood and used?</li> <li>• How does performance information help decision-makers (responsiveness, adequacy of responses, timeliness of response etc.)?</li> <li>• Have best performers implemented centralised performance management research and support instances?</li> <li>• What is the use made of spending reviews (responsiveness, decision-making etc?)</li> <li>• Have best performers set up a strategy and a framework to ensure the useful utilization of performance information towards and by external stakeholders for decision making?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Number and timeliness of performance audits</li> <li>• Exhaustivity of performance audits</li> <li>• Number of decisions taken following performance information</li> <li>• Number and timeliness of (spending) reviews</li> <li>• Relevance of performance information</li> </ul>	
<p>Policies /Programmes</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>In-scope</u>: Impact of Budget Management Types inherent to given programmes on performance management; Programmes (policy areas) of interest for comparability to national best practices.</li> <li>• <u>Out-of-scope</u>: Review of programmes’ KPIs relevance (KPIs specific to H2020, CEF, ESIF, COSME, EAGF etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coherence and readability /understandability of the different reports taking account of direct, indirect and shared management</li> <li>• Rules on performance (notably budget responsiveness) differ for one programme to the other – decisions on (e.g.) budget transfers after performance information review are not uniformly permitted</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Does nature of KPIs account for the nature of budget management?</li> <li>• Is the entire system coherent?</li> <li>• Is there a global coherence between KPIs defined in each programme?</li> <li>• Is there a coherent framework defined towards decision-making and budget responsiveness?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• If available / relevant: types and number of reports at national level</li> <li>• Natures of KPIs addressing different budget management types</li> </ul>	
<p>Information, reporting and information systems</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence, processing and use of performance information;</li> <li>• Suitability of reporting environment</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Performance information always relevant? Always available?</li> <li>• Information overload</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How do best performers ensure that performance reporting/info fits the needs of each stakeholder (authority, decision-maker)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nature and accuracy of reporting – including synthetic scorecards</li> <li>• Number of data to be processed</li> <li>• Number of reports to be processed</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence, unicity/interoperability of information systems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complex reporting obligations</li> <li>• Performance reporting is insufficient for the Council</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How do best performers ensure that the reporting practice is processed smoothly, simply and seamlessly?</li> <li>• What types of reporting tools are used by best performers (synthesis reports, scorecards etc.)?</li> <li>• How do best performers use PB as communication tool? How does it serve the different categories of stakeholders? What is the frequency of communication on performance?</li> <li>• Is performance budget info processed through interoperable ICT environment?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impact of reporting on decisions (including fast responsiveness aspects)</li> </ul>	
<p>People and communication</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategy for cultural change implementation</li> <li>• Training strategy and implementation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decision-makers do not know how to use performance information</li> <li>• Involved institutions have different conception of performance</li> <li>• Staff continues behaving with focus on compliance and absorption</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• How have best performers established a cultural change strategy and environment?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence of guidelines</li> <li>• Dissemination of guidelines</li> <li>• Training practices</li> </ul>	

## ANNEX 2 – MAIN OECD AND ECA RECOMMENDATIONS

A brief overview of the main OECD<sup>327</sup> and ECA<sup>328</sup> recommendations for enhancement of EU PB is provided below:

- OECD opportunities for improvement include the following recommendations:
  - ...“A new ex ante “Statement of Goals for the EU Budget” is suggested, using the structural template of the existing EU Budget Headings and specifying a limited number of headline targets in each area. Such an approach would help circumvent the risk of “information overload” which is inherent to many national performance budgeting frameworks, and is also a particular risk in the EU context.
  - ...It is advisable to adopt a more structured, joined-up approach that engages the various Parliamentary committees, including the two budget-related committees and the sectoral Standing Committees, to make the best use of performance information across the budgetary and broader policy-making cycles. In the future, such an approach might also be supported through establishing a European Parliamentary Budget Office, to add extra status, focus and co-ordinating capacity to this core parliamentary function.
  - ...developing a more integrated annual scrutiny of performance information, which might entail clearer specification of basic quality criteria for performance data and for measurement of impacts. The suggested development of standardised ex ante and ex post strategic budget reports, with a limited number of headline indicators, would also facilitate the ECA’s work in this regard.
  - ...It is suggested that new flexibility mechanisms, building upon the model of the “performance reserve” that applies for European Structural and Investment (ESI) Funds, be adopted as the norm for all future EU programmes.
  - ...as a further aid to budget responsiveness and flexibility, the EU should consider introducing Spending Review to critically assess the baseline of public expenditures in light of performance and evaluative findings; in principle, a Spending Review process could be linked to a mid-term review of each MFF; and in turn the mid-term review should be standardised as a “window of flexibility” in the EU budget;
  - stronger linkages should be encouraged between national and EU systems of performance budgeting, to pool good practices and promote synergies and harmonisation between the various approaches; linkages at the level of parliaments and audit institutions would also be beneficial in this regard
  - the EU’s multi-year budgeting and strategic policy timeframes (currently 7 and 10 years respectively) should be brought into alignment; the expiry of the current MFF and Europe 2020 in the same year, for the first time, offers an opportunity to introduce such an alignment

<sup>327</sup> OECD (2017) Budgeting and Performance in the European Union

<sup>328</sup> 2016 and 2017 ECA annual reports

- *the multi-year, investment character of EU programmes should, in principle, facilitate the effective use of a) programme monitoring b) regular strategic performance reporting and c) longer-term evaluation, in contributing to a meaningful performance assessment of policy interventions over the short and longer term. How these evaluative tools will be applied across the policy continuum could usefully be articulated more explicitly*
- *closer alignment of EU Budget Focused on Results with the EU Better Regulation initiative would promote an integrated approach to modern, evidence-based EU policy-making.”*
- ECA opportunities for improvement include the following recommendations:
  - 2016 annual report:
    - *“streamline performance reporting (55) by:*
      - *(a) further reducing the number of objectives and indicators it uses for its various performance reports and focusing on those which best measure the performance of the EU budget. In preparing the next multiannual financial framework, the Commission should propose less numerous and more appropriate indicators for the legal framework of the next generation of programmes. In this context, it should also consider the relevance of indicators for which information cannot be obtained until several years have elapsed;*
      - *(b) presenting financial information in a manner which makes it comparable with performance information so that the link between spending and performance is clear;*
      - *(c) explaining and improving the overall coherence between its two sets of objectives and indicators for programmes on the one hand and DGs on the other.*
    - *better balance performance reporting by clearly presenting information, in its core performance reports, on the main challenges to achieving results.*
    - *further improve the user-friendliness of its performance reporting by making greater use of methods and tools such as graphics, summary tables, colour-coding, infographics and interactive web-sites.*
    - *better demonstrate that evaluation results are well used by:*
      - *(a) requiring evaluations always to include conclusions that can be acted upon, or recommendations, which the Commission should subsequently follow up;*
      - *(b) carrying out a new study, or having one made, on the use and impact, including the timeliness, of evaluations at the institution.*
    - *indicate in core performance reports whether, to the best of their knowledge, the performance information provided is of sufficient quality.*
    - *make performance information more easily accessible by developing a dedicated web portal and search engine.”*

- 2017 annual report:
  - *“For the upcoming MFF period, the Commission should propose measures to streamline and simplify the strategic frameworks governing the implementation of the EU budget, thereby reinforcing accountability for results and increasing clarity and transparency for all stakeholders. This should entail working with stakeholders in order to achieve a coherent set of high-level measurable objectives, suitable for guiding the steps made towards achieving the results (by the Commission and all EU stakeholders) set for the entire multiannual financial framework budget throughout its implementation period (the MFF budgetary cycle currently covers a seven-year period. There is an ongoing debate regarding the most suitable duration of an MFF: see ‘The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration’, European Parliament Policy Department for Budgetary Affairs, Directorate General for Internal Policies of the Union, PE603.798 — October 2017). Implementation date: the adoption of multiannual financial framework 2021-2027.*
  - *The Commission should include up-to-date performance information in performance reporting, including in the annual management and performance report, on progress made towards achieving targets and should always take, or make proposals for, action when these targets are not met. Implementation date: end 2019*
  - *The Commission should streamline indicators on the performance of the EU budget and improve the alignment between high-level general objectives and specific programme and policy objectives. To this end, it should take the following steps. The Commission accepts the recommendation.*
    - *(a) It should establish a direct link between the specific objectives in the legal basis of each spending programme and the general objectives.*
    - *(b) It should review the performance indicators used for the EU budget at all levels, recording information such as the intended user of each indicator, and its intended purpose. If this information cannot be ascertained, then it should consider eliminating the indicator.*
    - *(c) It should ensure that the information used for the day-to-day management of programmes and policies in DGs is aligned with the aggregated performance information included in the core performance reports.*

*Implementation date: the adoption of multiannual financial framework 2021-2027.*
  - *The Commission should provide information in the core performance reports about how it uses performance information. It should show, as systematically as possible, and taking into account the time needed to obtain such information, how*

*performance information concerning the EU budget has been used in its decision-making. Implementation date: end 2019.*

- *The Commission should introduce or improve measures and incentives to foster a greater focus on performance in the Commission's internal culture, building of the progress already made. To this end, it should:*
  - *(a) provide its managers with more knowledge and guidance about performance management, and about the use of performance information for decision making;*
  - *(b) exchange good practices in using performance information both within the Commission and with key stakeholders such as Member States; and*
  - *(c) further improve its internal culture to achieve a greater focus on performance, taking into account the challenges identified by DGs (56) as well as the possibilities for progress identified by survey respondents (57) and the opportunities offered by the revised Financial Regulation, the Budget Focused on Results initiative, performance reporting for on-going projects, and other sources. Implementation date: end 2020."*











---

Existing studies of EU Performance Budgeting (mainly by the OECD) and audits by the ECA have recognised the strengths of EU Performance Budgeting (PB) but also identified a range of improvement opportunities. Building on these, and on discussions with EU institutional actors involved in EU budgetary processes, this study explores the PB practices in a selection of five EU Member states (Austria, Estonia, France, Ireland and Sweden) and makes recommendations on possible enhancements to EU PB practices taking into account the expected impact and complexity of implementing relevant Member State - inspired practices at EU level.

---

#### DISCLAIMER

This document is prepared for, and addressed to, the Members and staff of the European Parliament as background material to assist them in their parliamentary work. The content of the document is the sole responsibility of its author(s) and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the Parliament.



Print ISBN 978-92-846-3987-8 | doi:10.2861/265046 | QA-03-19-139-EN-C  
PDF ISBN 978-92-846-3979-3 | doi:10.2861/881175 | QA-03-19-139-EN-N