

Presidenta

Teresa Garcia-Milà

Membres

Gregori Cascante

José García Montalvo

Salvador Maluquer

Jordi Mercader Miró

Rosa Nonell

PRIORITATS DE DESPESA PÚBLICA

Barcelona, octubre 2015

El document de treball sobre la despesa pública tracta d'analitzar tant la prioritització de les decisions de despesa com la gestió eficient sota el principi que una intervenció pública es justifica quan es produeixen errades del mercat, quan cal assegurar la provisió de béns públics o preferents i quan cal redistribuir la renda. Per tant, és tan necessari reflexionar sobre els principis bàsics que permeten gestionar la despesa como prioritzar-la adequadament.

En aquest sentit el document s'organitza en tres grans apartats:

- A. Priorització de la despesa, en el que són importants els criteris polítics, però que haurien de seguir unes pautes de racionalitat econòmica, igualtat d'oportunitats, seguretat personal i provisió d'un entorn econòmic adequat per les empreses.
- B. Una administració pública eficient i orientada a resultats.
- C. Anàlisi de la programació i gestió de la despesa i plantejament de millores per aconseguir una gestió sostenible i eficient de la despesa.

A. Com seleccionar els àmbits de despesa i establir prioritats

Les decisions de despesa han d'estar orientades al producte/servei públic que es vol proveir o al resultat que es vol assolir. La selecció del producte/servei/resultat és una decisió política que hauria de seguir alguns criteris bàsics:

- Promoure la igualtat d'oportunitats mitjançant els serveis públics fonamentals (educació i sanitat)
- Proveir condicions d'entorn favorables a l'activitat empresarial i el creixement econòmic (infraestructures, educació, recerca, seguretat...).
- Establir una xarxa de seguretat personal (subsidiis d'atur, benestar social, pensions)

Per la seva banda, la prioritització entre els diversos projectes possibles per incloure en els àmbits de despesa seleccionats ha de respondre a rellevància (estratègia), eficàcia, eficiència i sostenibilitat de la mateixa.

És important explicitar els costos de la provisió dels productes/serveis prioritzats i contrastar-ho amb els recursos als que es pot tenir accés. En aquesta direcció el ciutadà ha de tenir coneixement dels cost del servei que utilitza, emetent normalment una factura ombra per cada servei.

Consideracions respecte al concepte de despesa que cal reflexionar per establir les prioritats:

- Despesa que crea igualtat d'oportunitats com opció prioritària de la despesa. Quant efectiva pot ser? Com s'ha de dissenyar per crear els incentius adequats?
- Despesa productiva versus no productiva. Què és la productiva, nous conceptes respecte a la despesa en I+D
- Despesa discrecional versus estructural
- Despesa pública com instrument polític/electoral

Cal establir uns límits a la despesa pública. No és correcte la dinàmica de que mai n'hi ha prou. Aquests límits s'han d'establir d'acord a les bases fiscals i els recursos que es poden obtenir amb un model fiscal adequat (tema tractat pel grup de treball de fiscalitat) i no de forma genèrica – sense tenir en compte les necessitats i especificitats de cada administració- com fa l'actual normativa d'estabilitat pressupostària.

A.1 Inversió pública

És crucial programar i executar la inversió de forma eficient, el que implica:

- Una selecció adequada de les necessitats d'infraestructures
- La gestió per un equip humà format, incentivat i preparat
- Utilitzar tècniques d'avaluació (ex-ante i ex-post) i de gestió que permetin segmentar clarament els programes d'inversió i controlar-ne l'eficiència.

Cal tenir molt present que endeutar-se és equivalent a carregar en els joves (futurs contribuents) les despeses del present. És necessari establir límits tant al volum de dèficit públic com d'endeutament, marcant com objectiu un pressupost estructural equilibrat. El dèficit conjuntural està justificat només per despeses d'inversió productiva o, per recessió econòmica.

Més enllà del concepte empresarial/comptable d'inversió, es pot considerar inversió aquella despesa que genera rendiment, que acumula capital humà (educació, recerca, sanitat i alguns serveis socials). Cal prioritzar aquelles inversions que generen rendiments futurs, que milloren el creixement mitjançant millores de productivitat.

A.2 Despesa de funcionament

S'ha de distingir entre despesa corrent i volum d'inversió necessari per a la provisió d'un determinat servei públic. Ara bé, cal considerar sempre els costos totals: les despeses de funcionament i manteniment lligades a una inversió s'han de programar i, sobretot, avaluar i donar a conèixer abans d'afrontar la inversió. Tot i que aquests protocols estan previstos en les normatives vigents, en la pràctica no s'apliquen.

Exemples: la construcció d'una escola ha de preveure la despesa en mestres, material, fungibles, a més de manteniment; un hospital ha de pressupostar metges, personal sanitari i material; un centre de recerca, els investigadors, personal de suport, equipament i fungibles;

Per últim, i respecte a la composició de la despesa cal plantejar les següents qüestions:

- Distribució intergeneracional. Hi ha equilibri? Estem construint un model de despesa amb una càrrega excessiva per les generacions joves? Està afectada aquesta despesa per la esperança de vida del votant mitjà? Com s'orienten els polítics a les preferències del votant mitjà?
- Es pot ser equitatiu en l'estructura de despesa, i ser a la vegada eficient?
- La despesa directament productiva (infraestructures) hauria de decidir-se per criteris només d'eficiència? Quin espai i quins límits hi ha d'haver per a l'equitat interterritorial?
- Necessitat de fer anàlisi cost-benefici rigoroses de les subvencions públiques i establir mecanismes d'avaluació que tinguin conseqüències que impedeixin comportaments fraudulents i desincentivin accions ineficients o contràries a l'objectiu de la política pública. Els agents no poden ser "art i part", o són decisors o són proveïdors. Exemples: El cas de les subvencions als agents socials (sindicats i patronals per a la formació i per a la representació institucional) per evitar el "rent-seeking" o buscadors de rentes; L'ús de les subvencions permanents com l'antic PER i la renda o subsidi agrari sense mesurar resultats.
- Es disposa d'avaluacions reals i rigoroses a l'hora de seleccionar despeses ? Existeixen processos sistemàtics de revisió de les polítiques de despeses ?
- La no consideració de les amortitzacions de capital com a despeses en la comptabilitat pressupostària és també un mecanisme de ineficiència.
- El sistema de concessions i les implicacions a mig i llarg termini sovint no són prou transparents respecte a l' impacte financer a mig i llarg termini.

B. Reforma de l'administració pública

L'administració pública ha de garantir que el servei al ciutadà ha de prevaldre per sobre dels interessos de col·lectius determinats. Per tant, és necessari:

- Una administració menys burocràtica i amb més capacitat i habilitat per respondre a les

necessitats.

- Una administració més digital i més orientada al ciutadà.
- Hi ha un ampli marge de millora en la gestió de la despesa, tant en l'eficàcia i l'eficiència en la gestió dels recursos como en la pròpia organització de l'administració. Tres eixos de reforma en l'administració apareixen com bàsics, la reforma organitzativa, la reforma de la gestió dels recursos humans, i la formació especialitzada en gestió pública.

B.1 La reforma de l' organització de l'administració

- Modificar els mecanismes de control, i sense deixar de fer el simple control de la legalitat i de regularitat, cal posar l' accent en l' avaluació d' eficàcia i eficiència.
- És necessària una estructura organitzativa més estable, amb unitats organitzades per tipus de producte o objectiu, avaluades segons els resultats aconseguits, evitant canvis constants quan hi ha canvis de govern, però a la vegada ser flexibles davant canvis de provisió de serveis o objectius de polítiques.
- Utilitzar adequades tecnologies de gestió i orientació a resultats.
- Millorar la professionalització de la gestió econòmic - financeres a les administracions: formació específica, manuals metodològics, informació de costos, documentació de processos i accessibilitat a la documentació (memòries, avaluacions).
- Evitar el minifundisme organitzatiu, que sol ser un focus d' ineficiència, tendint a reduir les unitats organitzatives.

B.2 Reforma de la gestió dels recursos humans per aconseguir més qualitat en la gestió

- El càrrec polític marca prioritats, però l'execució hauria de quedar en mans dels professionals, el que permet continuïtat i millor gestió, i major eficiència especialment en els moments de canvi polític.
- Aconseguir que el treballador públic es degui al servei públic i no al servei del partit o de

grups d'interès corporatiu. Limitar al mínim possible els llocs de treball que son assignats per criteris de confiança personal/política i clarificar-ne les funcions, accentuant més les d'assessorament que les de direcció i execució de polítiques.

- Assignar els càrrecs d'alta direcció per criteris de mèrits professionals, amb processos oberts i transparents.
- Generalitzar la contractació laboral i delimitar l'ús del cos de funcionaris a funcions directament connectades amb l'exercici de l'autoritat administrativa. Podrien ser exemples els jutges o policies, però no en canvi els professors o metges.
- Dissenyar una estructura de retribució que tingui components variables lligats a l'assoliment d'objectius, i que permeti progressió significativa en el sou a mida que s'avança en la carrera professional. Les retribucions a les administracions públiques són relativament altes, respecte al mercat, a l'inici de la carrera professional, però baixes en llocs d'alta responsabilitat i perfil professional d'alta qualificació i experiència.

B.3 Formació en gestió pública

- Cal facilitar formació i criteris metodològics per a la programació i l'avaluació públiques i, sobretot, cal tenir la voluntat política d'aplicar-les.
- És absolutament necessari que el personal de l'administració pública estigui capacitat per a la responsabilitat que te adjudicada i es destinin recursos per a la formació continua d'acord amb les necessitats presents i futures.
- És crucial que el personal funcionari i contractat no quedi fora de la reforma sinó que esdevingui protagonista i agent del canvi.

C. La programació i gestió eficient de la despesa

La programació i gestió de la despesa ha d'estar guiada per principis bàsics:

- Orientació a resultats, disposant d'indicadors de medició de l'eficiència (costos) i de l'impacte (resultats) de la despesa.
- Transparència
- Programació a mitjà termini (en el marc d'una reforma de la pròpia administració pública que permeti establir prioritats i determinar el nivell màxim de compromisos que es poden adquirir pel futur, amb l'objectiu d'aconseguir l'estabilitat pressupostària.
- Realitzar avaluacions i anàlisis sistemàtiques de totes les despeses per revisar-ne l'eficàcia, l'eficiència i la sostenibilitat.

C.1 Orientació a resultats i eficiència

- Avaluar i prioritzar sistemàticament les despeses: superar la dificultat que hi ha a les administracions públiques de fer "cirurgia fina" (a falta d'un mecanisme estimulador de la competitivitat, com és el mercat en el cas de les empreses). Per avançar en aquest aspecte cal coratge polític.
- Segmentar la despesa i aplicar mesures de control/reducció selectives en lloc de lineals. Hi ha accions molt utilitzades que van en la direcció contrària i no s'han fet bé:
 - Retallada lineal als treballadors públics, en lloc de seleccionar quin personal és superflu, quin personal es dedica a activitats menys prioritàries o quin personal en referència a la seva activitat té baixa productivitat.
 - Tendència a retallar la part variable (la poca que hi ha) dels sous públics sense criteris de productivitat.
 - Aplicar retallades indiscriminades a activitats finançades amb fons competitiu (europeus o d'altres fonts externes a la pròpia administració). En molts casos, els fons estalviats no redueixen el dèficit públic global doncs tornen a Europa (el país els perd) o al finançador, i en canvi fan perdre competitivitat davant d'altres administracions (com seria respecte a centres europeus de recerca en el cas de les subvencions del European Research Council).

- Mantenir determinades despeses només perquè estan cofinançades per tercers, sense posar en qüestió si continuen sent o no prioritàries en un context restrictiu.
- Generalitzar el principi de “finestra única” i evitar duplicitats entre els diferents nivells de l’administració. Això afecta en especial l’Administració general de l’Estat que no ha modificat gaire la seva estructura central malgrat l’alt nivell de descentralització de la despesa cap a les CA i els ens locals dels darrers 30 anys. No té cap sentit un ministeri d’educació o sanitat com els que existeixen quan les competències estan transferides a les CA. Però també està present a nivell català, on hi ha fins a set nivells d’administració amb superposició de funcions i competències.
- Racionalitzar l’ús i gestió dels subsidis i incentius.
- Incentivar els esforços de millora que facin les unitats de servei deixant que una part dels beneficis dels seus esforços repercuteixin en la pròpia unitat.

C.2 Transparència i benchmarking

- Generalitzar la pràctica de que els comptes –i en particular les subvencions i els contractes– siguin transparents i intel·ligibles, i que es lligui despesa amb resultats: rendiment de comptes. Això vol dir facilitar no només informació financera, sinó també informació de resultats amb indicadors i avaluació dels resultats i disposant de la tecnologia adequada per realitzar-ho.
- Cal facilitar informació respecte als costos efectius i als resultats dels programes. La falta d’homogeneïtat de les dades de les liquidacions pressupostàries dificulta la comparació i l’anàlisi. Cal facilitar els comptes liquidats consolidats als diversos nivells rellevants per l’anàlisi.
- A Espanya hi ha una tendència a mostrar només la despesa pública de forma agregada, el que no permet transparència en la gestió. La comptabilitat pública posa l’accent en els fluxos (despesa i ingressos) però no en els estocs (actius i passius).
- Els governs prenen compromisos de futur que modifiquen els actius i passius, però sovint no són decisions explícites o no queden prou explícites les seves implicacions de futur. En

aquests casos els costos s'acaben traslladant als pressupostos públics de futurs governs. Cal exigir detall sobre les conseqüències de cada actuació pública sobre pressupostos futurs.

C.3 Programació a mitjà termini

- S'han de prendre molt seriosament les programacions pluriennals: els pressupostos generals es fan per períodes anuals però cal emmarcar-los en uns escenaris econòmico-financers rigorosos a mitjà termini (entre 3 i 5 anys). Actualment ningú mira més enllà del primer any (potser precisament perquè els escenaris no són prou rigorosos i tothom pensa que són paper mullat?).
- La programació pluriennal a mitjà termini és especialment important en les despeses d'inversió, que s'han d'acompanyar de previsions de despesa corrent per funcionament i manteniment.
- Cal acotar els compromisos de despesa amb càrrec a exercicis futurs. Cal establir límits a la despesa amb mètodes de finançament diferit.
- Cal sotmetre les decisions de despesa a un anàlisi cost-benefici rigorós (molts projectes d'inversió poc necessaris havien passat el tràmit de l'anàlisi cost-benefici, però de forma poc rigorosa, només per poder accedir al finançament europeu). No es tracta només d'incloure-ho en una disposició normativa (la Generalitat ja la té).

Els Documents per al Debat son elaborats per les persones que componen els diversos Grups de Treball del Cercle d'Economia, reflectint les seves consideracions i propostes personals, en línia amb les inquietuds de la Junta Directiva, i amb la voluntat d'afavorir un debat públic informat sobre les qüestions més rellevants de cada moment.