

Gestionar l'austeritat amb eficàcia: el Pressupost per Prioritats i Resultats (PPR)

Albert Calderó, Sotsdirector d'Estratègia Local

Després de cinc anys de crisi, finalment, dirigents polítics de tots els colors han començat a acceptar que això no és un malson del que sortirem miraculosament qualsevol dia sense fer res, i que per tant ha arribat l'hora de reduir significativament el volum de la despesa pública per sortir de la insolvència institucional.

També han començat a entendre, si més no algunes persones, que reduir la despesa pública mitjançant destalades indiscriminades a les partides més fàcilment retallables crea greus traumes socials a canvi de reduccions de la despesa proporcionalment petites.

Hem entrat en una espiral recessiva perillosa. L'augment de l'atur i el clima general de crisi redueixen la despesa, els augments d'impostos redueixen el consum, la paralització d'activitats redueix la confiança, que fa augmentar més l'atur, i redueix el consum, i redueix la recaptació malgrat els augments d'impostos... Cal seguir aprofundint en les polítiques d'austeritat però cada vegada serà més difícil que s'acceptin les retallades indiscriminades...

Tot condueix a la necessitat d'un plantejament més seriós i professional, i de l'adopció de metodologies més avançades, per posar en pràctica plans d'austeritat que siguin alhora més efectius en la reducció de costos i més acceptables per la seva sensibilitat política i equitat social.

Com es fa el pressupost

Tot i la crisi, molts dels hàbits de funcionament dels nostres governs estatal, autonòmics i locals segueixen sent els mateixos que en l'etapa d'expansió de la despesa pública. Un dels més evidents és el d'elaboració del pressupost. L'elaboració del pressupost a les nostres institucions sempre ha consistit, excepte rares excepcions, en què cada responsable sectorial donava per bons i proposava mantenir i consolidar totes les despeses d'anys anteriors sense ni pensar-hi; elaborava, a més, una gran carta als reis mags de nous projectes, i al final acceptava la decisió salomònica del responsable de tancar el pressupost, que retallava a destalades, i segons el seu criteri instantani, fins a quadrar, bé que malament, els números.

El resultat era un pressupost clarament expansiu, que establia un munt d'objectius sense prioritzar ni contrastar, dels quals s'executava allò que s'executava, sense més criteri executiu que deixar que les línies de menor resistència i dificultat i les pressions dels grups d'interès substituïssin les decisions de govern. Per això tenim tantes infraestructures inútils fent malbé el paisatge: el formigó és la forma més fàcil de gastar un munt de diners públics sense pensar i sense necessitat de modernitzar una administració del segle dinou.

És curiós fins a quin punt aquests hàbits pressupostaris propis d'una ja llunyana era de l'abundància segueixen pervivint ara, només amb les ales retallades a l'hora d'inventar coses noves, i augmentant en canvi la mida de la destal per aconseguir l'ajust final.

Podria ser interessant, ara que comença a haver polítics preocupats per l'austeritat, plantejar de nou la modernització dels sistemes d'elaboració pressupostària.

No es tracta d'inventar el que ja està inventat. En la crisi dels anys setanta del segle passat els països avançats ja van haver d'aplicar la contenció pressupostària, després de la llarga etapa expansiva dels anys cinquanta i seixanta. Llavors van aparèixer els mètodes de pressupost per

programes, de pressupost per objectius, de pressupost en base zero, i altres similars, que van ser adoptats de manera gairebé universal en aquests països avançats.

Al nostre país hi va haver alguns intents en aquesta direcció en l'etapa recessiva dels anys 80. El nostre equip va ajudar a una desena d'institucions a posar en pràctica una versió senzilla del pressupost per objectius, que anomenàvem pressupost per activitats. Però aviat l'onada expansiva que va seguir a la crisi de llavors va acabar amb els escassos bons propòsits i els nous mètodes de gestió pressupostària van caure en l'oblit, fins i tot allà on s'havien posat en pràctica. De manera que així estem ara, en el nostre cinquè any de crisi i elaborant pressupostos amb els mètodes incrementalistes de tota la vida, i amb el cop de destrall on més fa mal com a únic pal·liatiu.

Potser ha arribat el moment de tornar a intentar la modernització. L'ajust de la despesa pública imprescindible per a la viabilitat institucional no serà possible amb els mètodes primitius utilitzats fins ara.

Un nou mètode

A Estratègia Local hem desenvolupat un nou mètode d'elaboració pressupostària que pot ser la solució. L'anomenem **Pressupost per Prioritats i Resultats (PPR)**.

No és un mètode molt original. Consisteix senzillament en una combinació de mètodes provats fa temps en països avançats (Bàsicament pressupost per objectius, pressupost per prioritats, pressupost per resultats i pressupost en base zero) i molt simplificat, per intentar aplicar-lo en les nostres institucions, on polítics, directius i tècnics tenen poca experiència i baixa motivació per als canvis.

En essència consisteix a obligar a pensar una mica a l'hora de pressupostar. Qüestionant seriosament les despeses d'exercicis anteriors, reflexionant sobre els objectius i finalitats i utilitat social de qualsevol activitat que es pretengui pressupostar, reflexionant en termes de costos versus valor afegit social i institucional de qualsevol despesa, i forçant a establir prioritats com a peça de tancament. És un exercici col·lectiu del govern de la institució que estableix el seu pla d'actuació i calcula els seus costos en el marc dels ingressos possibles i de la crisi general.

El mètode permet dur a terme moltes reflexions que no es fan i que s'haurien de fer en moments com aquest.

Per exemple, una de les qüestions que cal abordar és el cost d'activitats que, tot i que no són prioritàries segons criteri del govern de la institució, són legalment obligatòries. El mètode PPR en aquest cas planteja l'estudi a fons de l'origen de l'obligació i la definició del "Nivell Mínim Exigible de Compliment (NIMEC)". Examinant a fons la font legal de l'obligació, sovint es descobreix que el NIMEC és molt menor que el nivell efectiu d'activitat que s'ha exercit a la institució. Per tant el grau de distorsió que les obligacions legals generen en relació amb les prioritats definides pel govern és molt menor del que se sol pensar, i per tant aquesta operació aporta la possibilitat de grans estalvis de costos econòmics amb costos polítics nuls, i per tant amb una resultant important de rendiments polítics positius.

Una altra línia de treball és la qüestió del grau de dependència de la ciutadania en relació als serveis que presta la institució. En molts casos, una institució pot deixar de prestar un servei perquè una altra institució o una entitat no lucrativa o una entitat privada ja estan prestant el mateix servei, o un altre similar. El grau de duplictat de serveis públics és molt gran. Al PPR hi ha mecanismes per reflexionar sobre aquest punt prenent decisions racionals, que poden ser d'eliminar certs serveis públics o de consorciar serveis amb altres prestadors reduint costos.

La reflexió sobre prioritats ha d'entrar en l'equilibri entre ingressos i despeses programa per programa, tant en la despesa corrent com en la inversió, ha de ponderar el nombre d'usuaris en relació als costos, i ha de tenir en compte les preferències ciutadanes. En aquest sentit el PPR compta també amb un mòdul d'elaboració participativa del pressupost amb el qual la ciutadania pot aportar les seves pròpies prioritats, influint de manera efectiva en la decisió pressupostària.

Finalment, el PPR permet gestionar l'execució del pressupost de manera estricta pel que fa a l'execució i de manera flexible pel que fa a la gestió de prioritats i recursos. Es converteix en una veritable eina de control de gestió, mitjançant senzills quadres de comandament de gestió.

Potser ara mètodes com aquest arribin, amb quaranta anys de retard, a reduir el nostre desfasament i anacronisme en qualitat i eficàcia de la gestió pública. Però potser aquesta vegada tampoc.

Setembre de 2012