

El pressupost i la reforma pressupostària

Introducció

En la meva intervenció parlaré del pressupost i de la reforma pressupostària que des de fa un parell d'anys estem fent a la Generalitat. Concretament, em referiré, en primer lloc, als aspectes conceptuals del pressupost, "Què és el pressupost?". En segon lloc, explicaré les característiques de la reforma pressupostària en curs i finalment parlaré del cicle pressupostari i dels actors que intervenen en cada una de les seves fases.

Què és el pressupost?

Des d'un punt de vista material, es pot considerar el pressupost com un conjunt de documentació que representa l'expressió quantificada de la política d'un Govern per a un determinat període i que presenta un triple vessant.



Salvador Maluquer i Amorós
Director general de Pressupostos
del Departament d'Economia i Finances.

És llicenciat en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona (1978) i té el Màster en Direcció Pública (EMPA) per ESADE (2003).

Des de l'any 1981, desenvolupa la seva activitat professional a l'Administració de la Generalitat de Catalunya, on ha ocupat diversos càrrecs. Actualment, des del setembre de 2004, és director general de Pressupostos del Departament d'Economia i Finances.

Anteriorment, entre els anys 2000 i 2004, havia estat cap del Gabinet Tècnic del Departament d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació, on s'encarregava de les tasques d'estudi i de programació relacionades amb les polítiques del Departament, així com de l'impuls i el seguiment dels grans projectes d'infraestructures de R+D. Fins al 2000 havia estat cap de l'Àrea de Programació del Departament d'Economia i Finances, on s'encarregava de coordinar els programes econòmics i d'inversions públiques, com també la gestió i el seguiment de les actuacions dels fons europeus a Catalunya.

Durant diversos anys també ha estat professor associat d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona i ha participat en nombroses activitats formatives, recerques i publicacions sobre economia del sector públic, política regional, Unió Europea, política de R+D i societat del coneixement. També ha estat membre dels consells de redacció de les revistes Nota d'Economia, Coneixement i Societat, i actualment ho és de la revista Presupuesto y Gasto Público.

- Vessant econòmic i polític, ja que marca les prioritats i els compromisos del Govern.
- Vessant jurídic, ja que és una llei i, per tant, representa unes autoritzacions, uns mandats per poder executar determinades polítiques.
- Vessant tecnicomptable, ja que és un document que requereix tenir una estructura formal i una estructura de caràcter comptable.

El pressupost, d'una banda, té uns objectius de caràcter econòmic. És un instrument que ha de servir els objectius d'estabilitat econòmica, de redistribució de la renda, d'assignació eficient de recursos... és a dir, els clàssics objectius que la teoria de la hisenda pública fixa per a la intervenció del sector públic. D'altra banda, té uns objectius polítics determinants: governar d'alguna forma és gastar, també és ingressar, no és neutral qualsevol forma d'ingressos, però on més s'explicita la forma de governar és en la despesa i, per tant, on hi ha més diferències entre una acció política i una altra és a l'hora de definir polítiques de despesa. Per tant, l'element clau és l'element polític.

A més, el pressupost també és una previsió d'ingressos i un sostre màxim de despeses. Així, pel que fa als ingressos, el pressupost preveu quins ingressos es podran obtenir al llarg de l'exercici,

mentre que pel que fa a les despeses estan marcant límits, uns màxims que no es poden superar.

El pressupost té un contingut jurídic, és una llei. Això vol dir que afecta els drets i els deures dels ciutadans i ciutadanes: en el moment en què es pressuposta no només s'estan consignant uns recursos, sinó que s'estan establint també els mecanismes pels quals la població té dret a accedir a aquests recursos.

Finalment, és una estructura comptable, una estructura de dades, que ha de ser útil per informar, per gestionar i per controlar la gestió. Aquests tres elements són els més importants: el pressupost és una eina d'informació, és una eina de gestió i també és una eina de control d'aquesta gestió, és a dir, el pressupost s'ha de poder utilitzar, ha d'estar presentat de manera que després serveixi per a aquestes tres finalitats, la qual cosa l'obliga a aplicar un sistema comptable estructurat i estandarditzat.

El pressupost hauria de poder respondre unes quantes preguntes pel que fa a ingressos i unes altres pel que fa a despeses. Pel que fa a ingressos, la primera i més clara és: "Quants recursos s'ingressen?". La resposta és gairebé immediata, és el total d'ingressos previstos en el pressupost.

La segona pregunta seria: "Quins recursos?", quina és l'estructura dels recursos que s'obtenen? Si es tracta d'impostos, si es tracta de transferències, si es tracta d'impostos que afecten uns determinats col·lectius o impostos sobre uns altres col·lectius... Aquí també òbviament hi ha opcions polítiques, hi ha sistemes legals que marquen el condicionament d'ingressos, però també hi ha opcions polítiques de les diferents alternatives de govern.

I la tercera pregunta és: "Qui és el responsable de gestionar aquests ingressos?" No de gestionar la despesa que es pot fer amb l'ingrés, sinó d'obtenir l'ingrés, com es gestiona l'ingrés. No tots els ingressos es gestionen de la mateixa manera, hi ha ingressos que gestiona de forma centralitzada el Departament d'Economia i Finances, hi ha ingressos que gestionen de forma descentralitzada els departaments o les entitats, etc. Doncs s'ha d'analitzar quina és la gestió que s'està fent dels ingressos i com es gestionen aquests ingressos.

Pel que fa a despeses, la primera pregunta, també òbvia, és: "Quant es gasta?", quina és la quantitat total que es gasta?, quin és l'import total de les despeses? Aquesta xifra ha de coincidir amb la dels ingressos.

La segona pregunta és: "Qui gasta?", qui és el responsable de cadascuna de les despeses? Existeixen despeses de caràcter més

centralitzat, despeses de caràcter menys centralitzat, despeses que fa la mateixa Administració directament o despeses que l'Administració executa a través de tercers. Tot això ho explica l'àmbit institucional i orgànic del pressupost, en definitiva, el que s'anomena estructura orgànica del pressupost.

La tercera pregunta és: "En què es gasta?", quin és l'objecte de la despesa? No la finalitat, sinó l'objecte de la despesa. Estem gastant pagant nòmines?, estem gastant fent inversions?, estem gastant transferint recursos a altres sectors o a altres institucions? Això es refereix a la naturalesa econòmica de les despeses, la classificació econòmica del pressupost de despeses, és a dir, la classificació per capítols, articles, aplicacions pressupostàries... És el que informa de l'àmbit econòmic de la despesa.

La quarta pregunta és: "Per què es gasta?", quina és la finalitat de la despesa, què es farà amb aquesta despesa, què s'obtindrà amb aquesta despesa que estem produint? Això ho respon la classificació per programes del pressupost.

La cinquena pregunta és: "On es gasta?" Aquesta és una pregunta que molts pressupostos no es fan i que probablement en molts casos és irrellevant. Per exemple, en el pressupost d'un ajuntament, doncs, llevat d'un gran ajuntament, amb un territori extens

o una població repartida entre diversos nuclis, és relativament poc rellevant l'anàlisi territorial del pressupost, perquè l'àmbit del pressupost és prou limitat des del punt de vista territorial. En el cas de pressupostos de nivell superior, de les comunitats autònomes o de l'Estat passa a ser un àmbit rellevant, si bé no sempre de la mateixa manera. És evident que hi ha comunitats autònomes amb una sensibilitat territorial molt alta i comunitats autònomes amb una sensibilitat territorial més limitada i, per tant, la pregunta d'on es gasta és en alguns casos una pregunta rellevant, és una pregunta de debat polític i, en altres casos, és una pregunta poc rellevant. En el cas de Catalunya és una pregunta molt rellevant, ja que Catalunya és un país on hi ha una sensibilitat territorial elevada i, per tant, un dels temes gairebé estrella del debat parlamentari anual del pressupost és el de l'anàlisi territorial. Com en el cas d'Espanya, pel que fa al pressupost del Govern central un dels temes estrella també és l'anàlisi territorial de la despesa pública.

I, finalment, la darrera pregunta a la qual ha de contestar el pressupost és: "A quin cost es gasta?". Gastar es pot fer de manera més eficient o menys, es pot obtenir un mateix resultat amb costos diferents. Per això, el pressupost ha de donar informació suficient per conèixer l'eficiència de la despesa, si estem gastant de forma prou eficient o si admet millores d'eficiència.

Principals característiques de la reforma pressupostària

Anar cap a un pressupost orientat a resultats és el canvi pressupostari que ens estem plantejant a la Generalitat des de fa prop de tres anys; aquest és un concepte que s'ha fet servir de moltes maneres diferents. En el nostre context parlaré de la relació entre el pressupost i la seva vinculació amb la planificació estratègica, amb la política, dels mecanismes de seguiment i avaluació, de l'ús de la informació dels resultats i del canvi cultural que hi ha darrere o que és necessari que hi hagi darrere del procés de canvi pressupostari.

Pel que fa al concepte de pressupost orientat a resultats, es pot partir d'una definició relativament senzilla, que diu que el pressupost orientat als resultats és un sistema de planificació, pressupost i avaluació que relaciona els recursos que s'assignen amb els resultats que s'espera obtenir. La paraula clau d'aquesta definició és la "relació" entre recursos i resultats, és a dir, l'important del pressupost orientat als resultats, el que diferencia el pressupost orientat a resultats de les altres formes de pressupost, és que hi ha alguna mena de relació entre l'assignació de recursos a unes determinades polítiques, uns determinats organismes, unes de-

terminades entitats, uns determinats tipus de despesa, i els resultats que se n'obtenen.

La relació entre recursos i resultats pot ser, en alguns casos, una relació de caràcter directe, de caràcter explícit. Això es pot fer a través de contractes de gestió, a través de contractes programa, a través de fórmules de finançament, és a dir, mecanismes que funcionen pràcticament de manera automàtica: es determinen uns objectius, s'arriba a un acord sobre aquests objectius i es concreta un mecanisme de vinculació de l'assignació de recursos amb relació al compliment o l'incompliment dels objectius que estan determinats en aquest tipus de documents.

Això es pot donar en alguns casos. Poden ser mecanismes útils en els casos en què la gestió es fa a través d'agències o es fa a través d'entitats, dependents de la mateixa Administració. Però el més normal en el pressupost propi de la Generalitat no és la utilització d'aquests mecanismes, sinó la relació de caràcter indirecte: són els casos en què aquesta relació entre assignació de recursos i resultats es fa de forma indirecta, no de forma explícita amb uns documents que s'apliquen automàticament, sinó de forma implícita en el moment de fer l'assignació de recursos. En resum, la informació de resultats s'utilitza per elaborar el pressupost, s'utilitza per assignar recursos, però no es fa de forma automàtica ni de forma mecanicista.

Si entrem a considerar la vinculació del pressupost amb l'estratègia política, el principal canvi del pressupost orientat a resultats respecte al pressupost tradicional és el canvi de la visió, és a dir, el pressupost tradicional, el pressupost clàssic incrementalista és un pressupost que es construeix a partir de les demandes dels diferents centres gestors. El mecanisme d'elaboració del pressupost consisteix a consultar cada centre gestor, mirar què va gastar l'any passat, mirar què necessita aquest any, quines demandes presenta aquest centre aquest any, anar sumant totes les demandes de tots el centres gestors, arribar a una xifra que normalment supera el marc pressupostari, el marc dels ingressos possibles i aplicar una retallada més o menys general, de tal manera que el total de les despeses s'ajusti al total dels ingressos. Aquest seria el mecanisme clàssic d'elaboració pressupostària.

Del que hem estat fent durant molts anys, que en una part substancial encara s'està fent en alguns aspectes, passem a una visió que és exactament la contrària, és a dir, en lloc de partir de les necessitats de cada centre gestor, es parteix de la definició prèvia d'una estratègia de govern. Per tant, el pressupost orientat als resultats només pot existir, només pot funcionar si hi ha una estratègia prèvia en l'àmbit del Govern. És absolutament imprescindible que el Govern digui quines són les seves prioritats, quins són els objectius finals i en funció d'aquestes prioritats i aquests ob-

jectius finals anem baixant en cadena fent plans estratègics, fent plans operatius i, al final, s'elabora el pressupost anual i s'executa aquest pressupost anual.

Es tracta de relacionar dos processos paral·lels: el procés de planificació estratègica i el procés de planificació econòmica pressupostària. La planificació estratègica ha de començar per un pla de govern. És el Govern que expressa la seva voluntat i els seus objectius. Aquest pla de govern s'ha de concretar amb els plans estratègics que fan les diferents unitats, normalment els departaments. Aquests plans estratègics han d'incloure els objectius, els indicadors per poder-ne fer el seguiment, és a dir, els mecanismes de control i seguiment, i aquests plans estratègics departamentals es concreten amb els plans operatius de caràcter anual. Per tant, aquest seria el procés de dalt a baix, el procés top-down de la planificació estratègica.

Pel que fa a l'àmbit de planificació econòmica, el procés comença per uns escenaris pressupostaris, és a dir, per uns escenaris a mitjà termini, a diversos anys, normalment seria el mateix període que el de la planificació política, que és el del pla de govern, i en aquests escenaris s'expliciten uns objectius de caràcter fiscal i financer: què es pretén aconseguir?, què es pretén canviar des del punt de vista fiscal i financer en els pròxims anys? Uns objectius

per a grans àrees d'actuació, és a dir, encara no estem parlant de les necessitats de recursos per a les diverses actuacions de cada un dels gestors, sinó que estem parlant de les grans polítiques. Aquests objectius s'han de concretar en molts casos en plans de caràcter sectorial, en plans específics per a cada una de les matèries o àmbits sectorials d'actuació dels diferents departaments, i tot això s'acaba concretant en el pressupost anual. Per tant, aquí hi ha dos cicles temporals diferents: el cicle a mitjà termini –el cicle dels tres, quatre o cinc anys (en el cas de la Generalitat, normalment treballem amb quatre anys, que és el que ens marca la legislatura)– i el cicle a curt termini, que és el cicle anual, en què es concreten els plans operatius, els programes operatius i el pressupost anual de la Generalitat.

És important assegurar –i cal tenir els mecanismes per fer-ho– que es produeix una certa alineació dels objectius. Hi ha l'establiment de la missió, dels valors, dels objectius, dels criteris, i això determina el que volem fer, on volem arribar, està marcant les fites de tota la nostra planificació. Per fer tot això, desenvolupem instruments i aquests instruments estan indicant la manera com volem assolir-ho. És a dir, la primera pregunta és on volem arribar; la segona pregunta és com hi arribarem, quins instruments utilitzarem per arribar-hi, i la tercera pregunta és amb qui hi arribarem, és a dir, com comprometem tots els actors que intervenen en el procés pressupostari.

Al final, l'èxit del pressupost no es derivarà tant que el pressupost estigui molt ben calculat com que sigui un pressupost en què tothom se senti implicat, és a dir, si tots els agents que hi intervenen, des del Govern, que estableix el què, els departaments més transversals, que estableixen d'alguna forma el com, i els agents executors, que són els que realment gestionen el pressupost, si tots hi estan implicats, el pressupost pot ser un èxit. Si el pressupost és només una eina externa o una base de dades externa sobre la qual obtenim informacions, però no es converteix en l'eina de gestió i en l'eina de vinculació entre resultats i objectius, al final el pressupost serà un fracàs.

Pel que fa al tema del seguiment i l'avaluació pressupostària, el punt clau, el punt determinant és que cal desenvolupar sistemes d'informació. Un bon pressupost sense uns bons sistemes d'informació per al seu seguiment no serveix per a res. En aquest sentit, cal dir que la Generalitat té un punt de partida força bo. El sistema d'informació economicofinancera "Gecat" és un sistema que probablement encara planteja alguns problemes, però ha permès una integració informativa molt important i sobretot ha establert una base perquè, si es va treballant amb aquest sistema, en relativament poc temps podem millorar-lo molt substancialment. Per tant, a diferència d'altres administracions, la Generalitat parteix d'un sistema d'informació potencialment molt bo, i en aquest moment prou acceptable.

També cal fer esment, junt amb el sistema Gecat, del sistema SIP(GIP), el sistema d'informació de personal, tot i que es troba en una situació més obsoleta des del punt de vista tecnològic i ara s'ha de canviar. Entre els dos sistemes, la informació que se'n podria obtenir és molt bona, la qual cosa no vol dir que la informació que en aquest moment s'obté sigui suficient, ja que encara hi ha desenvolupaments importants per fer.

El segon element important en relació amb els sistemes d'informació és que cal tenir sistemes d'indicadors. No és suficient disposar de les partides pressupostàries de les despeses que es volen fer, dels ingressos que es preveuen obtenir, sinó que cal disposar d'indicadors físics, d'indicadors reals de l'impacte de les polítiques. Calen indicadors d'*input*, de quins recursos, no de quants recursos econòmics (que això ja ens ho diu el pressupost), sinó quins recursos estem esmerçant amb les polítiques, indicadors d'*output*, indicadors de producte, de quins productes i serveis s'estan oferint, indicadors de resultats i indicadors d'impacte. És a dir, no només per saber què s'està produint, sinó quin impacte té això que s'està produint sobre l'objectiu al qual es volia arribar.

Cal tenir mecanismes d'avaluació interna i d'avaluació externa, que permetin seguir el procediment de *feedback*, de retorn cap a la programació per poder modificar i introduir canvis en la ma-

teixa programació. Cal estar permanentment analitzant la cadena de resultats. És a dir, cal canviar el xip i ens hem de deixar de preguntar si gastem molt o poc, o si el percentatge de l'execució o de la despesa és alt o baix i hem de passar a preguntar-nos sistemàticament si estem aconseguint els resultats o no, els resultats en termes reals, no els resultats en termes de despeses, sinó els resultats en termes reals del que es volia aconseguir.

I, finalment, cal una política de comunicació externa perquè una de les principals eines perquè el pressupost acabi sent útil és que el país el conegui, és a dir, el pressupost no és una eina de gestió a disposició només dels mateixos gestors, sinó que ha de ser també una eina de debat polític i de debat ciutadà. És important establir mecanismes en què el pressupost, a banda de la seva tramitació parlamentària forçosa i absolutament regulada, tingui un debat al carrer, en la qual d'alguna forma pugui opinar, pugui manifestar quines són les primeres prioritats perquè després el Govern les pugui tenir en compte. Per tant, hi ha d'haver uns mecanismes de comunicació i de transparència pressupostària.

En general, fins fa relativament poc, els pressupostos eren uns documents que, com a molt, se'ls miraven els Serveis de Gestió Econòmica dels departaments gestors, i, com a màxim, en el moment del debat parlamentari, també els diputats. Fora d'això, se'n

feia un petit resum que s'entregava a la premsa i els periodistes l'analitzaven, però no entraven mai més a fons perquè la mateixa documentació pressupostària no facilitava l'anàlisi, en ser prou complexa i sovint, també ambigua.

El tercer element, el més important del "pressupost orientat als resultats", és el de la relació entre l'assignació de recursos i el compliment dels objectius o l'obtenció dels resultats. És molt difícil establir mecanismes automàtics de relació entre una cosa i l'altra. Moltes vegades es parla d'assignar més recursos a aquells que siguin més eficients en la gestió dels programes. Bé, hi ha casos en què la màxima eficiència en la gestió del programa, el resultat que ha de tenir, és no assignar-li recursos, perquè si és molt eficient haurà aconseguit l'objectiu i, un cop aconseguit, ja no cal assignar-li més recursos. Un exemple seria el programa de rehabilitació de les persones delinqüents que, si aconsegueix els seus objectius de rehabilitar-les probablement no calgui destinar-hi més recursos. Per tant, l'automatisme de dir "jo gestiono molt bé el programa i, per tant, se m'han d'assignar més recursos" pot ser correcte en alguns casos, però no en d'altres.

D'altra banda, una gestió ineficient d'una política que el Govern considerés bàsica no podria ser mai un motiu per assignar-li menys recursos. En tot cas, potser sí un motiu per canviar el ges-

tor, però no per assignar-li menys recursos, és a dir, si la política educativa és una política fonamental i resulta que estem obtenint molts mals resultats, la solució no serà assignar-hi menys recursos. La solució serà canviar els procediments de gestió, o canviar el gestor, en el pitjor dels casos. Evidentment no es pot penalitzar o premiar els programes sempre. Sovint s'han d'introduir mecanismes de penalització o de premi dels gestors. A l'Administració hi ha encara massa poca relació entre la gestió i els resultats. Tanmateix, cal ser prudents, ja que de vegades els gestors no tenen totes les eines a les seves mans per aconseguir els resultats, però sí que una part de les eines està en mans dels gestors, per tant, cal anar trobant mecanismes que vinculin d'alguna forma l'obtenció de resultats amb la bona o la mala gestió, no tant amb els resultats bons o dolents del programa. En qualsevol cas, sigui quina sigui la forma de relacionar-los, és important que sempre tinguem present que cal relacionar l'assignació de recursos amb resultats.

Finalment, cal fer un canvi cultural vers el pressupost orientat als resultats. El primer element és que cal implicar-hi tota l'organització. El canvi pressupostari no el pot fer el Departament d'Economia en solitari, aquest departament és només un impulsor del canvi. El canvi real el faran els gestors, el farà el conjunt de l'organització, la qual cosa vol dir tots els departaments, però

també vol dir el Govern, els polítics... És un procés de canvi que ha de ser absolutament compartit.

El segon element de canvi cultural afecta la nostra funció com a gestors. Hem de passar de la mentalitat de funcionaris, en el sentit d'aplicació de normes o de preocupar-nos només del procés i de l'aplicació correcta de les normes, a pensar més en resultats. Hem de passar a una situació en què l'administrador és un simple acompanyant de la gestió, a implicar-s'hi, a assumir responsabilitats en aquesta gestió, hem de passar de ser reactius a ser proactius.

El cicle pressupostari en el marc del cicle de la planificació estratègica

La planificació, la programació i l'elaboració del pressupost són tasques que corresponen fonamentalment al Govern, a l'executiu. Un cop fet el pressupost s'inicia la tramitació parlamentària, que és la tasca de validació del pressupost pel Parlament. Un cop el Parlament ha aprovat el pressupost s'inicia la tasca d'execució del pressupost. L'execució pressupostària torna a ser una competència del Govern. És el Govern el que executa el pressupost. Mentre

s'executa el pressupost, cal fer-ne un control i un seguiment intern, per tant, és un control i seguiment que està fent el Govern. I després cal fer-ne una valoració i rendiment de comptes. En això també intervenen els organismes externs de control i de seguiment. El control més tècnic el fa la Sindicatura de Comptes i, finalment, el descàrrec polític del pressupost l'efectua el Parlament.

En quin marc normatiu elaborem el pressupost? Bàsicament amb el conjunt de les sis normes següents. La primera i més important és l'Estatut d'autonomia de Catalunya, l'actual Estatut de 2006, que substitueix l'Estatut de 1979 i que estableix les principals característiques que han de tenir els pressupostos de la Generalitat.

La segona norma que ens influeix a l'hora d'elaborar els pressupostos és la legislació bàsica de finançament autonòmic, la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes, la LOFCA, que és una llei de l'any 1980, és a dir, que en aquest moment té 28 anys.

En tercer lloc, la Llei de finances públiques de Catalunya, que peca una mica del mateix que la LOFCA, és una llei de l'any 1982, o sigui, que no té 28 anys, però en té 26 i ha estat modificada nombrosíssimes vegades i, tot i que s'ha modernitzat, quant a continguts hi

ha elements absolutament obsolets. Per posar un exemple, la Llei de finances es va redactar quan encara estava molt poc generalitzat l'ús de la informàtica.

La quarta normativa és l'Estatut de l'empresa pública catalana, que indica alguns aspectes del pressupost de les entitats diferents de la mateixa Administració de la Generalitat. És una llei de l'any 1985, o sigui, que té quasi 23 anys.

I, finalment, cal fer esment de dues lleis més recents, que són la Llei general d'estabilitat pressupostària i la Llei orgànica complementària de la Llei general d'estabilitat pressupostària, ambdues de l'any 2001 i reformades el 2006. Aquestes dues lleis regulen la introducció de l'objectiu d'estabilitat pressupostària. Aquest és un objectiu que ni a la LOFCA, ni a l'antiga Llei general pressupostària de l'Estat ni a la llei de finances de la Generalitat no se'n parla. Aquest tema no formava part de la cultura pressupostària dels anys vuitanta i va entrar a la cultura econòmica d'aquest país a partir del Tractat de Maastricht, a mitjan anys noranta, per arribar a esdevenir un dels elements clau de la política pressupostària actual.

En el procés d'elaboració del pressupost anual es treballa amb un calendari en què el pressupost s'elabora al llarg de tot un any.

S'inicia el procés el mes de gener d'un any –de l'any t – per acabar elaborant el pressupost de l'any $t + 1$. És a dir, per elaborar el pressupost de l'any següent.

El primer pas és treballar amb previsions macroeconòmiques i fiscals per a un període de tres anys: els anys $t + 1$, $t + 2$ i $t + 3$. Aquesta és una tasca que fa el Departament d'Economia, que fa les seves pròpies anàlisis internes sobre quines són les previsions econòmiques un any abans que es produeixin i, per tant, són molt provisionals. D'acord amb aquests escenaris, amb aquestes previsions macroeconòmiques, es fa una petició a tots els departaments sobre els seus escenaris de despesa, sobre les seves previsions per als tres anys següents.

En què consisteixen les previsions macroeconòmiques? La primera informació que s'elabora, el mes de gener, consisteix en un escenari macroeconòmic, és a dir, les previsions pel que fa al producte interior brut, inflació i altres elements macroeconòmics que han de servir de referència a l'hora d'elaborar el pressupost. Amb aquestes dades s'estableix un primer escenari d'ingressos que diferencia entre ingressos finalistes i ingressos no finalistes. En el fons, és com si es volgués elaborar dos pressupostos: el pressupost amb càrrec a recursos finalistes, que el Govern no pot modificar, i el pressupost amb càrrec a recursos

generals, és a dir, a recursos que són de lliure disposició del Govern.

A continuació s'estima quin és l'objectiu de dèficit no financer al qual es pot arribar –si hi ha possibilitat de tenir dèficit no financer en funció del que estableix la normativa d'estabilitat pressupostària i del moment del cicle econòmic en què ens trobem–.

A partir del coneixement dels ingressos i del coneixement del dèficit s'estableix el límit de la despesa no financera que pot tenir el pressupost en termes del SEC (sistema europeu de comptes).

El segon pas és el de la sol·licitud d'informació als departaments per als tres anys següents. Es demanen els principals objectius i línies d'actuació de cada departament. És una informació de caràcter qualitatiu. També es demana als departaments una previsió sobre els ingressos finalistes. Una part substancial dels ingressos finalistes es negocia directament entre els departaments i els agents que financen, que aporten aquests ingressos finalistes. Per tant, demanem a cada departament quins ingressos finalistes hi haurà. També demanem les previsions de despeses finançades amb càrrec a aquests ingressos finalistes i les finançades amb càrrec a recursos generals. També es demana el detall de les principals actuacions i de les actuacions que representen algun canvi

respecte als anys anteriors i sobre les quals caldrà prendre alguna decisió o no, quan escaigui.

El mes d'abril es prepara l'Ordre d'elaboració dels pressupostos, perquè és el temps que creiem que es necessita per poder avançar correctament el procés d'elaboració pressupostària (cal recordar que al final de setembre més o menys es tanquen les grans xifres per departaments i aleshores hi ha un mes o una mica menys d'un mes per introduir tota la informació econòmica en el sistema Gecat i per complementar o elaborar tota la informació complementària que acompanya el projecte de Llei de pressupostos, de tal manera que el Govern el pugui aprovar com a projecte de Llei al final d'octubre).

L'Ordre d'elaboració inclou, en primer lloc, uns criteris generals per a l'elaboració del pressupost d'acord amb les prioritats del Govern. Normalment és una declaració de principis, bastant genèrica, sobre els objectius generals del Govern.

Un tema que ha estat important aquests anys és la inclusió en l'Ordre d'elaboració de la delimitació de l'àmbit institucional dels pressupostos. Estem en un procés d'aflorament pressupostari. El nostre objectiu és que el pressupost de la Generalitat acabi inclouent el conjunt dels pressupostos del sector públic de la Generali-

tat i avui encara no és així. Avui encara hi ha una part substancial dels recursos que gestiona la Generalitat, que no estan integrats en el pressupost.

Ens hem fixat la fita que l'any 2010, és a dir, d'aquí a un parell d'anys, el pressupost de la Generalitat inclogui ja la totalitat dels recursos que gestiona. Això ha produït, de moment, un aflorament de més de 40 fins ara, és a dir, entitats que l'any 2003 no estaven en pressupost i que avui hi són, però encara queden per incorporar prop d'un centenar d'entitats més. El nostre objectiu és incorporar el 2009 totes les entitats en què la Generalitat participa majoritàriament de forma directa i el 2010, les entitats en què participa també majoritàriament però de forma indirecta. Amb això incorporarem la totalitat del "grup" Generalitat, format per unes 240 entitats. Cal dir que la Generalitat participa en moltes altres entitats, unes 250 entitats més, en les quals només participa de forma minoritària, i aquestes, òbviament, no s'integraran en els pressupostos.

El tercer element que hi ha en l'Ordre són les estructures pressupostàries. L'Ordre estableix l'estructura pressupostària genèrica, i obre un calendari, per tal que els diversos departaments puguin proposar adaptacions de les estructures pressupostàries a les seves necessitats. Quan un departament demana una modi-

ficació d'estructura és perquè la necessita, és perquè li és útil, li és rellevant per a la gestió. El que passa és que també cal vigilar que es mantinguin uns certs nivells d'homogeneïtat d'aquestes estructures.

El quart element és el procediment d'elaboració i la documentació annexa que cal aportar, la llista de documents que cal aportar, el mecanisme de tramesa d'informació i els terminis que es faran servir per elaborar el pressupost.

Pel que fa a l'entrada de dades, la data límit establerta per als pressupostos de 2009 és el 19 de setembre, quan preveiem que ja s'haurà tancat el procés de negociació d'assignació de recursos i, per tant, cada departament ja sabrà quants recursos té per a l'any 2009, i la data límit de tramesa d'informació complementària és el 30 de setembre, per tal de poder fer-ne una certa revisió (de continguts, de qualitat, de format). El pressupost inclou prop d'una vintena de volums amb unes 6.000 pàgines. Per tant, requereix una certa tasca de revisió de la documentació que no es pot fer amb dos o tres dies.

Pel que fa a l'anàlisi d'escenaris analitzem les dades liquidades de l'any anterior, les dades financeres i les dades d'indicadors. Cada cop es dóna més importància a les dades d'indicadors en el pro-

cés de discussió pressupostària. I en el procés de revisió de dades, òbviament, anem revisant permanentment les dades macroeconòmiques perquè no ens podem plantar amb les dades que hem estimat el mes de gener de l'any anterior, sinó que al llarg de tot l'any les anem ajustant a les dades que ens van arribant.

Amb el conjunt d'aquestes previsions es fa el càlcul del límit de despesa financera, i després d'això s'inicia el procés de negociació amb els departaments. Aquest procés parteix d'una proposta que fa el Departament d'Economia i Finances, tenint en compte els escenaris que ha estat treballant, les demandes rebudes dels diversos departaments, les dades del pressupost de l'any anterior, els compromisos adquirits, el càlcul del capítol 1 del pressupost sobre el qual tenim molta informació. Atès tot això, el Departament d'Economia i Finances fa una proposta d'assignació pressupostària a cada departament.

Aquesta proposta es comunica als departaments i s'obre normalment un procés, una ronda de negociacions, que sol tenir tres passos. Hi ha normalment una primera reunió entre consellers, en què el conseller d'Economia exposa l'escenari assignat inicialment a cada departament. Normalment aquest escenari no agrada a ningú i per això cal obrir una segona ronda, no en l'àmbit de consellers, sinó de secretaris generals, directors de serveis i la mateixa

Direcció General de Pressupostos, en la qual s'entra més a fons i en la qual s'analitza cada un dels temes, cada un dels problemes que planteja cada departament i, en alguns casos, no sempre, però en alguns casos sí que s'arriba a un acord (òbviament ningú no en queda content, però es tracta de poder no quedar molt descontent). En aquells casos en què malgrat tots els esforços encara queda algú molt descontent i no accepta els resultats d'aquesta segona ronda, sol haver-hi una tercera ronda, altra vegada entre consellers, ja normalment per tancar un tema puntual, un aspecte específic. Normalment a la segona ronda o bé ja es tanca el pressupost o bé es tanca tot el pressupost menys un punt. I aquell punt, aquella política concreta o aquell programa concret pot quedar pendent de resolució a la tercera ronda. En aquesta tercera ronda, sovint intervé també el president.

Aquest procés acaba a l'últim moment, a cops de martell, perquè hi ha un moment en què s'ha de tancar el pressupost i no es pot mantenir oberta la negociació perquè el termini de presentació no es pot allargar. Un cop es tanca ja, sí que no s'admet cap mena de modificació en les xifres.

Així, en la negociació pressupostària, per una banda, hi ha els recursos i, per l'altra, hi ha els desigs, i és molt difícil fer encaixar una cosa amb l'altra. El Departament d'Economia i Finances intenta

encaixar el límit de despesa no financera que ens marquen les previsions macroeconòmiques i les previsions d'ingressos. Inten-tem encaixar la despesa obligatòria i compromesa dins d'aquest límit, en el marc de les prioritats del Govern. En definitiva, el procés d'elaboració del pressupost consisteix a aconseguir encaixar raonablement bé tots aquests elements.

Pel que fa a la redacció de l'articulat de la Llei de pressupostos hi intervé força gent del mateix Departament d'Economia. D'una banda, intervé la Direcció General de Pressupostos, que és la que estableix les normes de gestió pressupostària, de vinculacions de crèdits, de mecanismes de modificació de crèdits, a partir del que estableix la Llei de finances. D'altra banda, la Intervenció General introdueix elements a l'articulat sobre la gestió pressupostària anual. L'apartat de retribucions s'elabora bàsicament des de la Subdirecció General de Despeses de Personal. Pel que fa a operacions financeres, la redacció es prepara des de la Direcció General de Política Financera, que és la que fa el seguiment de la situació de l'endeutament de la Generalitat. Pel que fa a la participació dels ens locals en ingressos de l'Estat és una dada que ens ve de fora, és una dada que s'obté dels pressupostos generals de l'Estat. En canvi, la participació dels ens locals en els ingressos de la Generalitat la facilita el Departament de Governació, que és el que gestiona les polítiques de suport financer als ens locals.

Els estats d'ingressos i despeses els prepara la Direcció General de Pressupostos conjuntament amb els departaments afectats. De fet, els estats de despeses els preparen els departaments afectats, d'acord amb els criteris generals.

Els pressupostos van acompanyats d'un conjunt de documentació força completa i bastant sistematitzada en què intervenen diferents unitats de la Direcció General de Pressupostos al mateix temps que els departaments.

Per exemple, els balanços i els comptes de resultats de societats i altres entitats es coordinen des de la Subdirecció General d'Anàlisi Pressupostària Sectorial.

Pel que fa a l'annex d'inversions reals, hi intervé la Direcció General d'Anàlisi i Política Econòmica, que és la competent en matèria de programació i seguiment de les inversions.

L'annex de personal es controla des de la Subdirecció General de Despeses de Personal.

La memòria explicativa es torna a fer des de la Subdirecció General d'Anàlisi Pressupostària Sectorial. L'informe econòmic financer, en canvi, es fa des de la Direcció General d'Anàlisi i Política Econòmica.

La memòria de beneficis fiscals s'elabora per la Direcció General de Tributs.

Dos documents que es fan en aquest moment i que generen bastant feina i que nosaltres creiem que aporten molt poc valor són la memòria de subvencions i la memòria d'arrendaments i compra d'immobles, que es coordinen des de la Subdirecció General de Pressupostos, però que ens estem plantejant que en la nova Llei de finances desapareguin o bé quedin substituïts per algun apartat de la memòria explicativa general.

I finalment hi ha el projecte de Llei de mesures fiscals i financeres, que no s'elabora des de la Direcció General de Pressupostos, sinó que s'elabora fonamentalment des de l'Assessoria Jurídica al Departament d'Economia i Finances i que es tramita conjuntament amb la Llei de pressupostos. De vegades ens arriben propostes d'esmena o de canvi d'articulat en la Llei de pressupostos, sense tenir en compte que la Llei de pressupostos és una llei de caràcter anual. Per tant, tot allò que diu la Llei de pressupostos al final de l'any acaba la seva vigència i si no ho torna a establir la Llei de pressupostos següent, decau. Per tant, qualsevol norma que tingui vocació de durar més d'un any no pot anar a la Llei de pressupostos, sinó que ha d'anar a la Llei de mesures fiscals i financeres.

Amb tot això el Govern aprova el projecte de pressupost i el presenta al Parlament. El Parlament obre dos períodes simultanis de presentació d'esmenes. El de les esmenes a la totalitat, d'una banda, esmenes de retorn del pressupost al Govern (és a dir, si s'aprova una d'aquestes esmenes el Govern ha de tornar a presentar un altre pressupost) i el de les esmenes puntuals a l'articulat i als estats d'ingressos i de despeses, de l'altra.

El paper del Parlament en la tramitació pressupostària és clarament millorable. Valgui la cita d'un exdiputat que ha estat vuit anys al Parlament i que, a més, ha estat durant quatre anys conseller del Govern de la Generalitat, i que explica, en un llibre recent, la seva impressió sobre la tramitació parlamentària de les lleis. Afirmar que el Parlament té un paper una mica limitat, no més de ratificador de les propostes del Govern, ho exemplifica amb la Llei de pressupostos i diu literalment: *“Una expressió condensada d'aquesta ineficiència (es refereix al procés de ratificació parlamentària de les propostes del Govern) és el debat anual sobre el pressupost de la Generalitat. La rutina cerimonial que s'hi aplica consumeix gran quantitat de temps i d'energia sense cap impacte rellevant ni sobre el contingut del text, pràcticament invariànt de principi a fi, ni sobre la seva explicació a l'opinió pública.”*

Jo crec que en el procés de canvi pressupostari el Govern ha de fer els deures, però al Parlament també li correspon fer uns quants deures i ha d'aconseguir que el debat pressupostari sigui un debat més atractiu, més interessant, que transmeti millor a la població i que serveixi per modificar o ajustar les propostes del Govern.

Un cop rebutjades o acceptades les esmenes, el pressupost s'aprova i entra en vigor, normalment, l'1 de gener de l'any següent. Un cop aprovat el pressupost segueix el cicle. És a dir, un cop acabada la fase d'aprovació del pressupost, es comença a executar, comencen els processos de control i seguiment intern durant l'exercici, es fan els processos d'avaluació i rendiment de comptes i es torna a planificar. És a dir, estem en un cicle permanent d'elaboració i de gestió del procés pressupostari.