

3

Una gestió econòmicofinancera local eficient

CAPÍTOL 3

Una gestió economicofinancera local eficient

Si no hi ha oli a la llàntia, la metxa es malgasta.

Proverbi cambodjà

Continguts

1. Una nova cultura de la gestió economicofinancera: el pressupost estratègic 92
2. El sistema de gestió economicofinancera municipal 94
3. Principis aplicables a la gestió dels ingressos 96
4. Principis aplicables a la gestió de les despeses 99
5. El cicle del pressupost estratègic 102
6. Els valors de la gestió economicofinancera 103
7. Una proposta per a una bona gestió dels ajuntaments: prudència en les finances i innovació en els serveis 106
8. Conclusions 107
9. Instruments de gestió 108
10. Algunes lectures complementàries per tal d'aprofundir 109

1. Una nova cultura de la gestió economicofinancera: el pressupost estratègic

Que discuteixin alguns sobre la forma de govern. El que administra millor és el que governa millor.

Alexander Pope

En el Capítol anterior ha estat assenyalada la importància de vincular la planificació de les polítiques públiques, enteses com els objectius o plans polítics de l'equip de govern del municipi, amb els recursos econòmics disponibles per dur-les a terme.

La planificació dels objectius polítics en forma de disseny i elaboració de polítiques públiques no pot quedar desvinculada de la gestió economicofinancera. **Aquest binomi -planificació d'objectius i recursos necessaris- adquireix encara més sentit, tal com es deia, en el context de crisi econòmica** que estem vivint i que es prolongarà previsiblement (almenys les restriccions de despesa com a conseqüència del procés de consolidació fiscal) durant la pràctica totalitat del pròxim mandat.

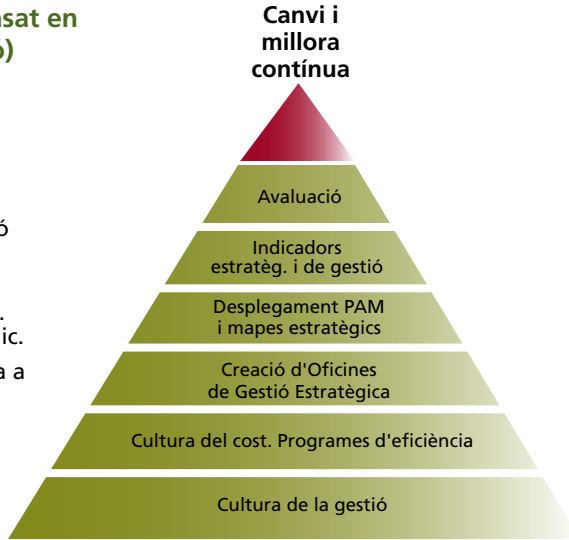
És en aquest context on el pressupost, com a eina de la planificació, cobra una importància especial. En tot cas, independentment de la conjuntura (encara que també és cert que empès per aquesta), **la concepció tradicional del pressupost** -document en què es plasmen els ingressos i les despeses previstos per una entitat local, degudament equilibrat- **ha de donar pas a una nova concepció en la qual**, sense abandonar el seu caràcter normatiu tradicional, **vagi pel camí d'esdevenir un document estratègic**, o, almenys, de concreció de l'estratègia en l'elaboració i la implementació de les polítiques públiques.

El pressupost s'ha d'entendre com una veritable eina que serveixi per plasmar, executar i controlar, anualment, els objectius fixats en la nostra estratègia d'actuació.

A continuació es presenta un **model** que planteja un veritable **pressupost estratègic**, ja que en la seva formulació i execució parteix d'una cultura de gestió avançada, **que utilitza els costos com a element diferenciador, alinea l'organització i fa de l'avaluació la guia en la gestió**. Aquest model ens permetrà obtenir la millor informació possible sobre els recursos econòmics existents per poder prendre decisions i, per tant, planificar i implementar adequadament polítiques públiques.

Del pressupost tradicional al pressupost estratègic (basat en bona cultura de gestió)

- ▶ EFICÀCIA I EFICIÈNCIA
- ▶ De l'entorn de l'ambigüitat a l'entorn de la racionalitat
- ▶ EINES:
 - ✓ 1. Monitorització de la gestió (FINALITATS POLÍTIQUES I RESULTATS DE GESTIÓ).
 - ✓ 2. Monitorització dels costos. L'economia en el sector públic.
 - ✓ 3. De la cultura de la despesa a la cultura del cost.



El veritable canvi és intentar decidir amb informació elaborada

Com veiem, **per arribar a establir un procés de millora contínua** i una avaluació permanent, tant de l'execució del pressupost com de la consecució dels objectius de gestió, **hem de partir d'una nova cultura de gestió.**

Aquesta cultura de gestió consisteix a generalitzar l'ús d'indicadors i de l'avaluació com a eina per avançar. Sense avaluació no hi ha cap possibilitat de millora. La base de qualsevol model de gestió avançat ha de partir necessàriament d'utilitzar indicadors per validar si estem complint o no el que ens hem proposat.

Quan ja disposem de cultura de gestió, podrem afrontar el canvi de la cultura administrativa de la despesa a la cultura del cost, i la incorporació definitiva de l'eficiència. No es tracta de preguntar-nos quant hem gastat en el que volíem fer, sinó de com hem gastat. En aquest cas, parlem ja d'un estadi superior en l'evolució del model de gestió, l'assumpció completa, tant per part dels polítics com dels tècnics, de la consciència del cost.

Després, com a pas següent i seguint en el procés de millora cap a l'excel·lència en la gestió, podrem afrontar (com ja està passant a alguns ajuntaments) **la creació d'Oficines de Gestió Estratègica**, que monitoritzin tota l'estratègia política i tècnica en el Pla d'Actuació municipal; que utilitzin mapes estratègics o instruments similars, utilitzin indicadors de gestió i, finalment, ens permetin l'avaluació completa de tot el model.

El canvi i la millora contínua, com s'ha pretès expressar de manera visual en el gràfic en forma de piràmide, radiquen a anar assumint, pas a pas, esglaó a esglaó, els reptes de disposar d'una forma definitiva d'informació absolutament elaborada (primer indicadors del que fem, després coneixement del cost del que fem, més endavant l'anàlisi de l'impacte del que fem en els ciutadans, etc.) que permeti a polítics i tècnics fer les coses millor, i emprendre el camí adequat.

No es pot eludir, en qualsevol cas, que aquest procés de racionalització del paper que la gestió pressupostària té en el conjunt del sistema de gestió (i també en el mateix procés polític) no es pot dur a terme a un bon nombre d'ajuntaments que no tenen l'estructura de personal ni els mitjans requerits per adoptar aquests processos. Però per pal·liar aquest dèficit hi ha els governs locals intermedis (diputacions, cabildos i consells insulars), que han d'impulsar programes específics de millora de la gestió pressupostària en clau d'introduir gradualment, als diferents governs municipals, la cultura de gestió per l'eficiència i l'articulació d'un sistema d'indicadors que permetin avaluar els costos efectius d'aquestes estructures de govern en cada cas.

2. El sistema de gestió economicofinancera municipal

Quien vive con más desahogo no es el que tiene más, sino el que administra bien lo mucho o poco que tiene.

Ángel Ganivet

El sistema de gestió economicofinancera municipal comprèn el conjunt de principis i valors que han de regir la confecció i l'execució del pressupost, així com la resta d'aspectes econòmics d'un Govern local, integrant totes les fases de la gestió economicofinancera: elaboració, execució, control i avaluació de resultats.

Ara bé, no hi ha un únic model vàlid per a la gestió economicofinancera, això depèn de l'entitat, les característiques i la mida dels diferents municipis. Un discurs basat en un únic model de gestió seria una opció equivocada, ja que no tenen res a veure uns municipis amb els altres pel que fa a la seva estructura poblacional, la seva organització i els seus propis recursos.

En uns casos, per la grandària del municipi i la seva capacitat de gestió, caldrà acudir a un sistema de gestió que afavoreixi o promogui la desconcentració o descentralització, amb l'ànim d'apropar la gestió al ciutadà, però en altres casos, com són els supòsits de petits i mitjans municipis, el sistema ha de preveure un cert grau de concentració.

El rellevant és deixar clar que hem de comptar amb l'existència d'un sistema de gestió, adequat a les necessitats de cada organització local, impedit, en tot cas, que la gestió econòmica sigui el fruit d'un esdevenir imprevisible i desordenat, que podríem catalogar com aleatori.

Així mateix, cal destacar el caràcter transversal o horitzontal del sistema de gestió economicofinancera. Hem d'apuntar amb claredat i sense titubejos que **la gestió econòmica és cosa de tots**, i quan diem "tots" ens referim a tots els integrants de l'organització local, **sia polítics en les seves diferents responsabilitats, com és el cas dels regidors delegats d'àrea, sia directius públics o funcionaris (empleats públics) que presten els seus serveis a l'Ajuntament**, a qualsevol àrea d'aquest, tant els qui tenen un perfil més directiu com els qui el tenen predominantment tècnic.

Cal trencar, per tant, l'estereotip segons el qual la gestió economicofinancera respon en exclusiva als funcionaris que treballen a les àrees econòmiques, sota la dependència del regidor d'Hisenda de torn. Aquesta és una concepció periclitada de la gestió economicofinancera d'un Ajuntament, i els nostres polítics farien bé de fugir-ne

En definitiva, un alcalde i els seus regidors de govern han de fer del pressupost el seu principal instrument de política local. Els directius i responsables tècnics de les diferents àrees d'actuació de l'Ajuntament, hauran de tenir una especialitat tècnica en la seva matèria, però també capacitat gestora en tot allò que afecta els recursos pressupostaris que estiguin encarregats d'executar.

Aquest sistema de gestió economicofinancera, tot i haver d'adaptar-se a les necessitats de cada municipi, **ha d'estar regit en tot cas per una sèrie de principis i valors**. En primer lloc s'analitzaran els principis (de manera separada en funció de si afecten els ingressos o les despeses), per després analitzar els valors del sistema.

3. Principis aplicables a la gestió dels ingressos

Cal saber reunir provisions que sobrenedin amb nosaltres enmig d'un naufragi.

Antístenes

Principis aplicables a la gestió dels ingressos

- ▶ Suficiència
- ▶ Optimització dels ingressos existents
- ▶ Recerca de nous recursos
- ▶ Sistema institucional de gestió dels ingressos

Suficiència: els recursos són els que són

Qui atribueix a les crisis els seus fracassos i penúries, violenta el seu propi talent i respecta més els problemes que les solucions.

Albert Einstein

Al marge dels principis constitucionals que garanteixen la suficiència financera de les entitats locals, i de la promesa reforma del finançament local, **els recursos financers de què disposa l'Ajuntament són els que són, i no seran altres**. Cal dur a terme un exercici de realisme "descarnat" en un **context de contenció fiscal**: no hi ha expectatives a curt termini que la situació millori en el pla dels ingressos fiscals. Cal prendre plena consciència d'aquesta dada i traslladar-la així, sense embuts, a la ciutadania.

En poques paraules, **l'Ajuntament ha de comptar en el seu pressupost d'ingressos amb els que té al seu abast**, degudament quantificats, sense pecar, com per desgràcia succeeix habitualment, de **sobrevalorar els mateixos**, i, per tant, equilibrar de manera fictícia el seu pressupost.

L'optimització dels recursos existents

L'economia és la ciència de retallar les despeses supèrflues.

Sèneca

De vegades els governs locals demanen una major quantitat de recursos financers, i -tot i ser imprescindible i inajornable un millor finançament local- cal constatar, tanmateix, que els mitjans financers que tenen al seu abast són gestionats, en molts casos, de manera poc eficient.

Com a mers exemples del que s'ha exposat, es poden citar els següents: l'escassa atenció donada a la situació cadastral del municipi, que té incidència directa en la gestió de diversos tributs (impost sobre béns immobles, per excel·lència), o la manca de control en les transferències que es reben d'altres administracions públiques, com pugui ser la participació en tributs de l'Estat a través del Fons Nacional de Cooperació Municipal, o el mateix Fons Regional de Cooperació Municipal a les comunitats on hi és, fons especials destinats a municipis turístics, etc.

Una cosa semblant passa en la gestió del règim sancionador, sigui de la naturalesa que sigui, i no estem dient que es potenciï la imposició de multes, però si les mateixes són procedents, el que no té cap sentit és que caiguin en sac foradat, com si es tractés de l'expedició de qual-sevol paper.

Per a això es requereix comptar amb uns sistemes institucionalitzats i una gestió òptima dels mateixos. Parlem en termes de regularitat i d'eficiència, és a dir, en termes d'una justícia tributària que impedeixi que uns paguin els tributs i altres no, evitant, així mateix, una gestió inadequada que pugui suposar el perjudici dels ingressos a través de baixes, prescripcions o altres fets indesitjats que n'impedeixin el cobrament efectiu.

Els governs locals, per tant, sense perjudici que el seu sistema de finançament hagi de ser objecte d'un replantejament profund i d'una reforma de calat, per tal de garantir realment el principi de suficiència financera, **han de fer una aposta estratègica per millorar notablement els sistemes de gestió i els procediments que tenen connexions directes amb el model de gestió economicofinancera**, amb la finalitat d'incrementar els seus recursos públics en un marc d'equitat i de gestió de qualitat. Els polítics locals, alcaldes i regidors, han d'interioritzar la importància d'aquesta aposta.

La recerca de noves fonts de finançament municipal

No puc canviar la direcció del vent, però puc ajustar les meves veles per tal d'arribar sempre a la meva destinació.

Jimmy Dean

En qualsevol moment, i especialment en temps de crisi, la imaginació per a la recerca de noves fonts de finançament municipal és una prioritat, és a dir, cal adoptar una actitud proactiva i no merament contemplativa o conformista.

No estem parlant d'eleva la pressió fiscal o impositiva sobre els ciutadans, que en alguns casos serà una decisió necessària o inevitable, sinó que ens referim especialment al fet que en no poques ocasions no prestem l'atenció deguda per explotar al màxim les nostres fonts de finançament.

Exemples del que s'ha exposat, i sempre en termes de compliment de la normativa aplicable, poden estar integrats pels ingressos relacionats amb l'àmbit urbanístic, important font de finançament municipal, o comptar amb una adequada inspecció municipal que aflori bosses de defraudació fiscal en la gestió dels diferents ingressos. Aquest últim és un instrument clau que, d'acord amb el que s'exposarà en el Capítol 6, cal impulsar estratègicament els propers anys com a conseqüència del procés de liberalització de serveis auspicat per la Unió Europea a partir de 2006.

De la mateixa manera, gestionar altres ingressos provinents del mateix patrimoni municipal privat (béns patrimonials), a través del seu arrendament, de la constitució de drets de superfície, o, fins i tot, de la utilització del patrimoni municipal públic (béns de domini públic), a través de la fixació de cànon adequats per aquesta utilització.

Certament, poden semblar instruments limitats, però juntament amb molts altres que es puguin activar en cada cas (gestió publicoprivada, externalització, divisió en agències mitjançant contractes programa, etc.), així com molts altres que promoguin fórmules de copagament equitatiu segons renda, poden servir per millorar la situació financera del municipi. Però la clau de l'èxit en aquest aspecte rau en una gestió millor i més eficient de tots els recursos públics.

L'existència de sistemes de gestió d'ingressos

Teniendo en cuenta las tensiones en el control del déficit público, esto solo se arregla con ajustes fuertes en los gastos, y con gestión, gestión y gestión.

Javier Suárez Pandiello

Necessitem poder comptar amb uns sistemes de gestió d'ingressos que permetin el compliment dels principis anteriors. Per a això, en funció de les necessitats dels diferents governs locals, molt heterogènies, com hem exposat abans, acudirem a diversos sistemes.

Des d'una gestió directa dels seus ingressos amb elements de desconcentració o descentralització per a una millor eficàcia en la gestió dels ingressos, passant per sistemes de gestió indirecta, demanant la col·laboració i l'ajuda d'entitats supramunicipals, finalitzant amb sistemes de gestió mixtos, basats en ambdues fórmules de gestió. Una bona prova del que s'ha exposat és la col·laboració especial prestada per les diputacions provincials com a conseqüència de la gestió i recaptació dels ingressos de dret públic, tributaris o no, dels municipis.

Hi ha diferents experiències reeixides en el camp de la gestió dels ingressos municipals mitjançant fórmules de col·laboració amb les diputacions provincials. En efecte, els organismes públics de gestió tributària (o fórmules similars) impulsats pels governs locals intermedis a diferents províncies estan donant un fruit evident: els percentatges de recaptació s'eleven, l'eficiència del sistema creix i les economies d'escala milloren notablement el rendiment institucional del sistema. Un exemple a seguir.

4. Principis aplicables a la gestió de les despeses

Cuida les petites despeses; un petit forat enfonsa un vaixell.

Benjamin Franklin

La gestió de les despeses es mou per paràmetres semblants als exposats en la gestió d'ingressos, tot i que cal ressaltar en aquest cas una sèrie de singularitats.

Principis aplicables a la gestió de les despeses

- ▶ Sistema institucional de despeses
- ▶ Cultura administrativa del cost
- ▶ Ús d'indicadors de gestió
- ▶ Correlació adequada entre despeses incorregudes i resultats obtinguts

Els programes de despeses i els seus sistemes de gestió

Per fer efectiu el compliment dels objectius fixats en desenvolupament de l'estratègia d'implementació de les polítiques públiques locals, la seva plasmació en el pressupost, com hem vist, era essencial.

Però **encara més important és una execució adequada dels programes de despeses, que sustentin i donin cobertura escaient a aquestes polítiques públiques, així com un control adequat en la seva execució**, a través dels sistemes de gestió de despeses que l'organització local consideri més adients, tenint en compte les peculiaritats organitzatives de cada Govern local.

De la cultura administrativa de la despesa a la cultura del cost

Un canvi de mentalitat d'una importància capital és passar de la cultura de la despesa, més o menys assentada a les organitzacions locals, és a dir, la necessitat de comptar amb una dotació en els pressupostos per poder afrontar l'execució de les despeses, **a la cultura del cost**, és a dir, **no només tenir una dotació pressupostària, sinó saber quant costa i, el que és encara més rellevant, quant podria costar**. Aquest canvi "cultural" és particularment important en un context de crisi fiscal, i tots els nostres polítics municipals, tant del Govern com de l'Oposició, l'haurien d'interioritzar plenament.

La cultura del cost ens porta a concloure que el millor gestor públic no és el qui gasta tot el pressupost, sinó el qui assoleix els objectius previstos amb el mínim cost possible. La consciència de cost ha de guiar la conducta dels polítics i dels tècnics.

El fet de tenir aquesta dada -saber el que costa o podria costar una política pública- ens permet la comparació en l'execució d'uns anys amb uns altres dins del mateix Ajuntament, així com en relació amb altres governs locals, el que suposa tenir certesa que en funció de com es facin les coses, el cost pot variar, de vegades, de manera sensible.

Les eines per mesurar i controlar: els indicadors de gestió

Multitud de persones necessiten alguna pressió externa per lliurar a alguna cosa tot el seu esforç. El problema de l'incentiu és, en aquest sentit, molt real, tant en l'esfera del treball ordinari com en la de les activitats directives.

Freidrich A. Hayek

Els avantatges d'utilitzar indicadors que “mesuren i avaluen” la gestió, no només a nivell econòmic, són evidents: clarifiquen objectius, produeixen informació sobre l'execució de les activitats, a més de conèixer els resultats finals, milloren la rendició de comptes, controlen i optimitzen la utilització dels recursos, així com permeten, si s'escau, motivar el personal i retribuir-lo segons resultats.

També podríem citar una sèrie de dificultats en l'ús dels indicadors, però el que volem posar de manifest és la necessitat indubtable d'establir sistemes de mesurament en l'execució dels resultats de la implantació i del desenvolupament de les polítiques públiques locals.

Els indicadors ens proporcionaran informació sobre com avança la implantació i l'execució de les polítiques públiques. Sense aquesta informació és impossible prendre decisions adequades sobre el manteniment de la política pública, o sobre la necessitat de canviar-la o redirigir-la.

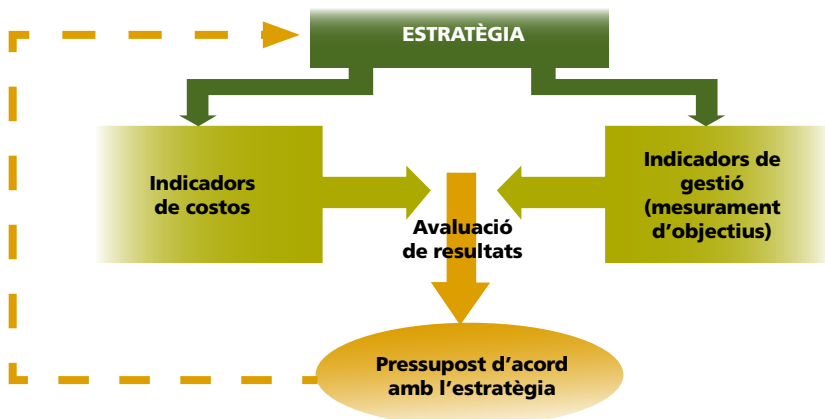
La correlació entre despeses produïdes i resultats obtinguts a l'hora d'executar les polítiques públiques

En vista de la informació obtinguda pels sistemes de mesurament i d'avaluació, podem posar de manifest conclusions relatives al grau d'eficiència de les polítiques públiques locals implantades, i, així mateix, podem establir la correlació entre el cost de les despeses i els objectius assolits.

5. El cicle del pressupost estratègic

El model del pressupost estratègic partiria de la planificació i del disseny d'una política pública, tindria en compte els indicadors de costos i de gestió d'implementar-la, i, finalment, calcularia el pressupost en funció de tota la informació obtinguda dels indicadors, i l'avaluació dels resultats obtinguts per anteriors desenvolupaments de polítiques públiques similars o que afecten la que es vol posar en marxa.

Posem un exemple: un alcalde té com a objectiu desenvolupar una política pública enèrgica en els seus objectius en matèria de guarderies. Per planificar aquesta política pública, en primer lloc, ha de tenir en compte tant els indicadors de gestió com el nombre de guarderies que hi ha en l'actualitat - públiques, privades i concertades-, així com la ràtio d'alumnes per professor o la demanda no coberta en l'actualitat. En segon lloc, també ha de tenir en compte indicadors de costos com el cost per usuari potencial o per habitant, i el que és més important, el que costarà mantenir aquesta infraestructura (inversió) en el futur.



Un pressupost elaborat d'aquesta manera permet al polític local decidir millor, d'una manera més ètica, sent conscient que la decisió d'avui afecta els pressupostos d'anys a venir (i òbviament nous equips de govern).

6. Els valors de la gestió economicofinancera

Valors de la gestió economicofinancera

- ▶ Equilibri pressupostari i economicofinancer
- ▶ Pagar en temps i forma
- ▶ Correspondència entre esforç fiscal i qualitat dels serveis públics
- ▶ Control de la gestió economicofinancera
- ▶ Endeutament sostenible

La crisi econòmica actual, així com el procés de contenció fiscal a què està abocat el sector públic espanyol en conjunt, fan que el compliment d'aquests valors sigui més important que mai. Tots aquests busquen configurar uns governs locals que puguin fer front a les necessitats dels ciutadans, és a dir, que puguin dur a terme les polítiques públiques que els siguin demanades, però que en cap cas no portin el municipi a gastar més d'allò raonablement degut i a que, per tant, esdevingui una Administració deficitària i insostenible per a la ciutadania. Així i tot, tal com es reitera al llarg d'aquesta Guia, bona part dels governs locals, si no tots, es veuran empesos més tard o més d'hora a ajustar la seva "cartera de serveis" i adequar-la als recursos realment disponibles.

L'equilibri pressupostari i l'equilibri economicofinancer

Hem de distingir entre dos principis que habitualment es confonen. D'una banda l'equilibri pressupostari, que és obligat legalment, és a dir, els ingressos han de ser iguals a les despeses; i, d'altra banda, l'equilibri financer.

L'equilibri financer suposa comptar amb una tresoreria adequada a les arques municipals, que sigui capaç de donar complida resposta al pagament de les obligacions concretes per l'Ajuntament.

De manera més complexa, l'estabilitat pressupostària, també establerta legalment, dona un pas quan exigeix que determinats capítols del pressupost d'ingressos siguin capaços de finançar determinades despeses, o dit amb altres paraules, l'equilibri pressupostari dels ingressos igual a les despeses ha de complir una sèrie de requisits.

El necessari compliment de l'obligació de pagar en temps i forma

L'incompliment de l'obligació de pagar en temps i forma als creditors de l'entitat local, qüestió rellevant en els temps de crisi, especialment per la falta actual de liquiditat del nostre sistema financer, trasllada a la ciutadania una imatge de l'Ajuntament impregnada de poca serietat i molt deteriorada.

En efecte, la imatge distorsionada que es pot oferir a la ciutadania és que s'hi és molt eficaç per cobrar (encara que en múltiples ocasions tampoc no s'hi és excessivament eficient), però, no obstant això, per fer front a les obligacions s'hi és molt poc diligent.

Només cal esmentar que si el ciutadà es retarda en el pagament dels tributs haurà de pagar recàrrecs i interessos amb total seguretat; però, si els proveïdors no cobren en termini, percebran, no se sap quan, els seus emoluments, probablement sense el pagament de cap interès de demora que valgui, tot i els mandats legals de pagament obligatori d'interessos per aquesta demora. El perjudici per als proveïdors, en temps de crisi en els quals cobrar el que es deu pot significar la supervivència o desaparició d'una empresa, és més que evident. No cal oblidar que, en molts casos, la viabilitat de certes empreses, siguin o no del terme municipal, depèn d'una diligència raonable en el pagament als proveïdors.

Totes les organitzacions, privades o públiques, manifesten malaltia i mala gestió per problemes de caixa. Si un Ajuntament paga segons marca la llei en matèria de morositat als seus proveïdors (i es verifica de manera permanent), vol dir que tot el procés de formulació del pressupost i l'execució (tant d'ingressos com de despeses) ha estat l'adequat. La solvència és un mesurador clar de salut financera, importantíssima als ajuntaments en l'actualitat.

La correspondència entre esforç fiscal i serveis públics

Ineludiblement **els ciutadans comparen els serveis i les prestacions que reben amb el que paguen**, és a dir, amb el pagament dels tributs que estan obligats a sufragar. Per aquesta raó, és important fixar indicadors que també mesurin i comparin, a nivell general, aquesta correlació o correspondència. Això és particularment important a l'hora de determinar els elements nuclears dels tributs: **s'ha d'actuar de manera equitativa, proporcional i responsable**. En el cas de les taxes i dels preus públics cal un canvi de mentalitat que conduïxi al fet que aquests tributs cobreixin de manera efectiva el cost dels serveis.

El control necessari de la gestió econòmica local

Com més gran és la prosperitat tant menys s'ha de confiar-hi.

Sèneca

Encara que sembli una obvietat, la necessitat de comptar amb sistemes de control adequats no és només una qüestió legal, sinó una veritable necessitat, sobretot entesa com a principi de compliment adequat d'objectius al menor cost possible complint la normativa que regula la gestió econòmica local.

En definitiva, **la tasca de control de la gestió econòmica local ha de formar part de la mateixa cultura administrativa de l'organització, al marge del compliment de mandats establerts legalment.**

L'endeutament sostenible

Finalment, des d'un punt de vista economicofinancer, és important prestar especial atenció als nivells d'endeutament de què disposen **els nostres governs locals**, al marge, com en l'apartat anterior, de les obligacions legals.

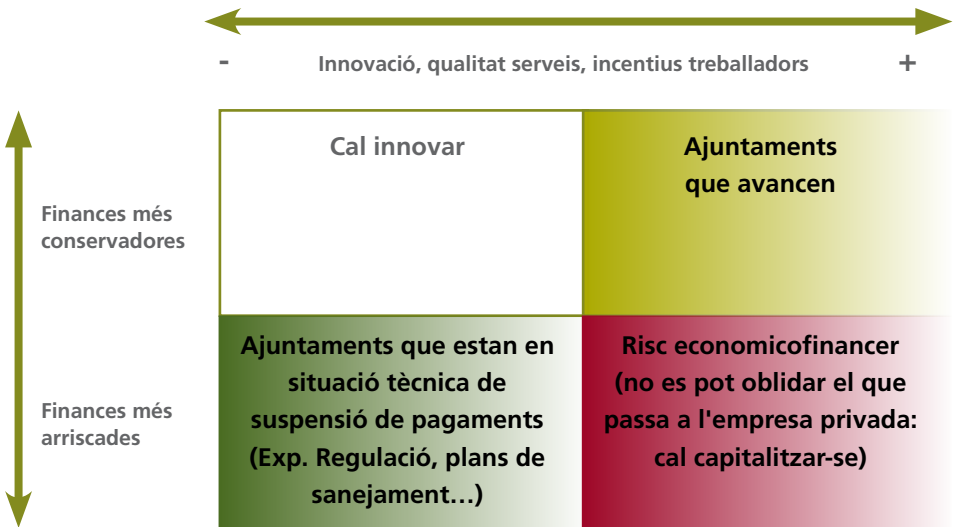
Això és motivat perquè el pagament del principal i dels interessos del deute condiona en gran manera el fet d'abordar de manera equilibrada l'execució de noves polítiques públiques locals, així com el finançament de les ja implantades.

L'important no és el nivell de deute per habitant, sinó la capacitat de generar ingressos per donar cobertura a aquest deute. No oblidem mai que el deute és una font molt important de finançament d'inversions per a un Ajuntament, però també ho és la capacitat de finançar-ne part o alguna, amb estalvi corrent (com fan moltes economies domèstiques).

7. Una proposta per a una bona gestió dels ajuntaments: prudència en les finances i innovació en els serveis

En els quadres següents es visualitza d'una manera gràfica una de les dues regles per a l'èxit en la gestió empresarial, privada o pública: **prudència en economia i finances, en primer terme, i innovació en serveis en segon lloc.**

CONCLUSIONS



CONCLUSIONS



Veiem que si representem en l'eix d'abscisses la innovació (de menys a més graduació), i en el d'ordenades les finances, la gestió economicofinancera (en aquest cas de menys a més prudència), es defineixen quatre quadrants.

En l'inferior i a l'esquerra (finances arriscades i poca innovació) els municipis estan en la pitjor situació, no poden pagar ni les nòmines (com passa en alguns casos -vegeu el ciclista caigut del quadre corresponent-).

En el superior esquerre parlem de municipis que són forts en finances, però que no innoven (tenen processos de fa molts anys, sense tecnologia -disposen d'una bicicleta magnífica amb rodes quadrades, com apareix en el quadre corresponent-).

En l'inferior dret veiem un municipi innovador, però que té riscos financers imminents (no oblideu els ràtios financers bàsics, per exemple el de capitalització a l'empresa privada -vegeu gràficament la imatge del quadre corresponent, disposem d'una magnífica bicicleta de joguina, no arribarem lluny-).

El lideratge, els ajuntaments que avancen, són els situats en el quadrant superior dret, **els que innoven en serveis, incentiven els seus directius i empleats públics**, i a més són prudents en la seva gestió dels recursos (que per cert, són els que els confien els ciutadans). Parlem del líder, el "mallot groc" en termes de ciclisme, com s'observa gràficament en el quadre corresponent.

8. Conclusions

1. Els ajuntaments han de superar el concepte tradicional de **pressupost**, i concebre'l com una **eina essencial per a la planificació i implementació de les polítiques públiques locals**. El concepte de pressupost estratègic s'ha d'interioritzar per part de tots els polítics i funcionaris locals.
2. Tot Ajuntament, independentment de la seva mida, ha de comptar amb un sistema de gestió economicofinancera adequat a les seves necessitats. **És essencial per al municipi ordenar i controlar els seus ingressos i despeses per al seu bon funcionament.**
3. Tot i la diversitat de sistemes de gestió economicofinancera, tot sistema ha d'obeir a una sèrie de principis. Pel que fa als ingressos, l'Ajuntament s'ha de guiar pel principi de suficiència financera, ha d'optimitzar els seus recursos existents, buscar noves fonts de finançament i dotar-se d'un bon sistema institucional de gestió dels ingressos. Pel que

fa a les despeses, **l'Ajuntament s'ha de dotar de bons programes d'execució, ha d'interioritzar la cultura del cost, ha d'utilitzar indicadors que li permetin obtenir informació sobre la implementació de les seves polítiques públiques, i ha de mantenir sempre una correlació adequada entre les despeses incorregudes i els resultats obtinguts.**

4. Finalment, tota gestió econòmica s'ha d'exercir amb respecte a una sèrie de valors que persegueixen que **els ajuntaments** prestin els seus serveis sense que assumeixin una càrrega financera insostenible: **han de complir amb l'equilibri pressupostari i economicofinancer, satisfer en temps i forma les seves obligacions de pagament, recórrer a l'endeutament de manera sostenible, mantenir una correlació entre l'esforç fiscal dels ciutadans i el nivell de prestació dels serveis que reben, i, finalment, controlar la seva gestió econòmica.**

9. Instruments de gestió

1. **Elaborar el pressupost pensant en clau estratègica.** Tenir en compte, per al disseny i la implementació de polítiques públiques, els recursos econòmics disponibles.
2. Introduir, gradualment, els instruments de la nova cultura de la gestió: **utilització d'indicadors** per obtenir informació, avaluació de resultats, **assumpció de la cultura del cost**, creació de l'Oficina de Gestió Estratègica.
3. **Avaluar com es pot millorar a l'Ajuntament la gestió dels ingressos** (optimitzar recursos existents, buscar noves fonts de finançament, etc.) **i de les despeses** (millorar els programes de despeses, avaluar polítiques públiques desequilibrades quant als seus resultats i costos, etc.).
4. Es proposa **una actuació per als ajuntaments basada en la prudència en les finances i la innovació en els serveis.**

10. Algunes lectures complementàries per tal d'aprofundir

- ▶ AMAT, Oriol i SOLDEVILA, Pilar, *Contabilidad y gestión de costes*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 1998.
- ▶ ASSOCIACIÓ ESPANYOLA DE COMPTABILITAT I ADMINISTRACIÓ D'EMPRESSES (AECA), "Indicadores de gestión para las entidades públicas" (Doc. 16 any 1997, ponents: Ferran TERMES, Oriol AMAT i Carlos VIVAS).
- ▶ BAGUR FEMENÍAS, Llorenç i VIVAS URIETA, Carlos (2002), "Diseño del sistema de costes en el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés", *Auditoría pública: revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 2002.
- ▶ FEDERACIÓ ESPANYOLA DE MUNICIPIS I PROVÍNCIES (FEMP), *Guía para la implantación de un sistema de costes en la Administración local*, FEMP, Madrid, 2010.
- ▶ SUÁREZ PANDIELLO, Javier (cordinador), BOSCH ROCA, Núria, PEDRAJA CHAPARRO, FRANCISCO, RUBIO GUERRERO, Juan José i UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, *Guía sobre la financiación local en España: radiografía del presente y propuesta de futuro*, FEMP, Madrid, 2008.

