

REFLEXIONS DES DE L'ECONOMIA PER A LA MILLORA DE LA GESTIÓ PÚBLICA I L'ADMINISTRACIÓ DELS AFERS GENERALS

Guillem López i Casasnovas*

Sumari

- I. Introducció. Pactar procediments per resoldre conflictes
- II. Els àmbits d'intervenció en favor del pacte de procediments
 - II.1. Àmbit de la política de personal
 - II.2. Àmbit de control de la tramitació d'expedients administratius
 - II.3. Altres exemples de mala gestió dels afers públics vers els administrats
- III. Mecanismes de control
 - III.1. Mecanismes de control intern
 - III.2. Mecanismes de control extern
 - III.3. Mecanismes relatius a càrrecs polítics

* Guillem López i Casasnovas , Catedràtic d'economia pública de la Universitat Pompeu Fabra

Desitjo agrair els comentaris i les aportacions, sobretot de Joan Rosselló, professor d'economia aplicada de la UIB, i dels professors associats de la UPF, Joan Faner, Francesc Roldan i Eugeni Garcia, així com de l'interventor local Alfons Méndez. En tot cas, la responsabilitat del text recau només en l'autor.

I. Introducció. Pactar procediments per resoldre conflictes

No hi ha dubte que, com a societat, la feina més complexa que ens espera en el futur, tan aviat com sortim de la crisi econòmica actual, serà posar ordre a les finances públiques i recuperar els valors de la política com a servei, atès el distanciament que mostra la ciutadania, entre l'escepticisme i el dol pels casos de corrupció i l'ombra de dubte de mala gestió que envolta l'administració dels afers públics.

En el primer front, s'ha de recuperar el seny pel que fa a les finances públiques: ningú no pot gastar, per sempre més, per damunt dels ingressos ordinaris de què disposa. Caldrà, per tant, una reducció ordenada de les despeses, tot racionalitzant programes i donant prioritats als àmbits d'actuació més rellevants que es vulguin mantenir pel bé de l'equitat del sistema i el benestar dels ciutadans. Caldrà tornar a pensar, en definitiva, un cop fet l'aixopluc social als més fràgils afectats per la crisi, quines coses s'han de mantenir sota responsabilitat pública i quines s'han de retornar a l'esfera individual.

Aquesta tasca no resultarà senzilla, sigui quin sigui el govern que se la trobi encomanada. De manera que el text vol insistir sobre la necessitat de pautar aquestes decisions com més aviat millor per tal que, en la seva aplicació, no esdevinguin una joguina electoralista. Acordar els canvis de normes que han de regir aquests procediments per sostreure la manera d'operar de la temptació corruptiva. Això és, al meu entendre, el millor que es pot fer per abordar el segon dels fronts oberts: recuperar la confiança dels ciutadans en els seus representants polítics. Es vol, així, separar d'una vegada la Política en majúscula de la política en minúscula, distingir entre política partidària i polítiques d'acord, a l'efecte de pactar-ne els continguts. Aquest exercici s'ha demostrat en el passat que era tan desitjable en teoria com irrealitzable en la pràctica. La reforma de les pensions, l'obertura del finançament addicional per a la sanitat o l'ensenyament, la prioritització necessària dels serveis socials de dependència o la racionalització de la gestió administrativa ens n'ofereixen múltiples exemples. Sabem que caldria un pacte de finançament per a la Llei de dependència, una llei que ha aixecat quasi tantes expectatives com frustracions, i que, amb la deriva actual quant a la seva aplicació, sembla impossible d'assolir. Convindria també un pacte sanitari per garantir la sostenibilitat del sistema de salut amb més ingressos públics —no només impositius—, un compromís per a la millora de la seva gestió i considerar la salut en totes les polítiques.

D'aquí que hom postuli que, ara més que mai, convingui orientar els pactes desitjats de contingut cap als pactes més operatius de procediments. És a dir, en el vel de la ignorància, sense saber avui qui guanyarà les eleccions (a l'Estat espanyol o a Catalunya en particular), sense conèixer amb certesa a qui li tocarà gestionar alguns problemes que aquest país no pot ignorar per més temps, és el moment idoni dels pactes proposats. Es tracta de pactar i consensuar les regles i els procediments que s'haurien de seguir per prendre les decisions que s'estimin necessàries, tot impermeabilitzant-les de la lluita partidista.

Amb això, no es tractaria de discutir tant "què" s'ha de fer sinó "com" fer-ho, per tal que es determini de manera ordenada i raonable, amb les clàusules de protecció que garanteixin l'equitat social, per exemple, que es vulgui. En matèria de noves actuacions socials, es tractaria d'identificar primer quines prestacions anteriors se substitueixen, quin és el benefici esperat d'aquesta actuació a la vista dels costos incrementals i quins estalvis se n'esperen. També s'haurien d'acordar procediments que impossibilitessin efectes que totes les parts saben que avui són tan indesitjables com políticament inevitables: mesures pressupostàries com ara acceptar que no s'utilitzarà cap ingrés extraordinari per finançar una despesa recurrent, o que sense una majoria reforçada no s'aprovarà cap compromís plurianual, incloent-hi l'emissió de deute, perquè no es perjudiqui les generacions

futures, avui silencioses. O que, en el moment en què s'ha de decidir una política de curt termini, es garanteixi que no s'ignoren les seves conseqüències de futur, forçant-se a utilitzar taxes de descompte que dificultin que els costos futurs s'ignorin. Sigui qui sigui qui mani. Hi ha també tècniques "constitucionals" conegudes: majories qualificades (però només se n'ha introduït una, i és ben significatiu: és sobre la Llei electoral), òrgans "neocorporatius" de concertació amb capacitat de veto, creació d'agències, adopció de compromisos internacionals (o "interautonòmics"!) que intenten contenir la inundació de lògica partidista que ho envaeix tot.

No es tracta, amb això, de substituir la decisió política, sinó d'assegurar que aquesta es produeixi de manera informada i no arbitrària. És a dir, que, de manera preceptiva, no vinculant, la decisió s'ha pres a través d'aquells conductes que, en el vel de la ignorància, les parts acceptaren d'antuvi com a raonables, empeses per una societat que està avorrida de comprovar que n'hi ha prou que un digui "blanc" perquè l'altre digui "negre". I viceversa quan es gira la truita.

Recuperar la política, guanyar la confiança dels ciutadans, millorar la qualitat de les actuacions públiques requereix aquest esforç, ja que el desgast polític i l'empobriment institucional derivat de resoldre els grans problemes que tenim davant, a la vella manera de la lluita partidària, pot acabar provocant un joc de suma negativa.

II. Els àmbits d'intervenció en favor del pacte de procediments

El que aquí s'analitza no és exclusiu de Catalunya, és intrínsec a la manera com opera bona part de l'Administració pública, tot i que, a casa nostra, algunes d'aquestes deficiències s'han mostrat en tota la seva cruïlla.

Moltes d'aquestes deficiències són paradoxals, ja que la gestió de l'Administració pública espanyola està molt regulada per tal de prevenir que hi tinguin lloc determinades desviacions de comportament: potser això és part del problema. Confiar massa a satisfer la regulació i utilitzar-ho com a coartada, i després actuar amb la major discrecionalitat i/o arbitrariedad que els "forats" d'una regulació necessàriament incompleta i que no pot incloure tots els detalls acaba permetent. Pot ser precisament part del problema, i no pas la solució en si mateixa.

Són desviacions que abusen dels dèficits de regulació, i que permeten l'oportunisme polític partidari, actuacions com les que comentem a continuació.

II.1 Àmbit de la política de personal

Cal començar per regular detalladament quins llocs de treball es poden ocupar amb personal de lliure designació política, i quins mai no poden ser ocupats per personal d'aquest tipus.

1. Col·locació de persones en càrrecs públics —de designació política— amb una dedicació mínima, fins i tot a vegades sense que vagin efectivament al lloc de treball. (Sí, sí... això passa, o ha passat o pot passar, malgrat que sembli inversemblant o es vulgui negar puntualment.) Aquests nomenaments serveixen per col·locar gent que duu a terme funcions dins el partit, o són persones afins al Govern i que, d'aquesta manera, tenen una remuneració. Es tracta de directius d'ens públics, de personal eventual i d'assessors (parlamentaris) a les

conselleries, i fins i tot de persones que, essent funcionàries, ocupen places de rang superior al que els correspon, buides de contingut. Els polítics només ho critiquen quan són a l'oposició, però ho utilitzen quan són al Govern. La conseqüència immediata acostuma a ser la petició de dotació de places de funcionaris —o laborals— que efectivament facin la feina que no fan aquells.

Antídoto: compromís que, si es concreta un d'aquests casos, comporti la dimissió irrevocable del superior immediat al càrrec. També, que el Parlament només atorgui finançament a la plantilla "coberta", mentre que els càrrecs no coberts (vacants, substitucions, situacions contingents) es financin de manera singular i es negociïn amb una conselleria que passaria a ser la responsable d'aquestes desviacions i a la qual s'aplicaria la primera part de l'antídoto.

2. Manca de control d'assistència i dedicació: si hi ha control d'entrada, no n'hi sol haver de l'absència injustificada durant la jornada o de la qualitat de la feina. Baixa, en conseqüència, la càrrega de treball per ocupat, i augmenta el nombre d'ocupats per atendre la demanda dels serveis.

Antídoto: qualsevol increment de plantilla haurà de justificar, en una memòria específica, que la càrrega de treball per ocupat no ha disminuït prèviament i que la general ha augmentat. La càrrega de la prova correspon al servei o negociat que demana l'augment, o que no és absorbible per una reordenació de les càrregues existents. Altrament, s'entén que no correspon.

3. Abús de la contractació de personal amb figures suposadament temporals. Aquest és un símptoma clar d'una mala política de personal: és molt habitual que hi hagi contractació de personal amb figures suposadament temporals, i que, un cop dintre, es facin plans d'estabilitat laboral per fer-lo fix, quan en molts casos ha entrat sense un procés de selecció previ que s'hagi basat en els principis d'objectivitat i transparència. Fins i tot, per exemple, en alguna administració pública s'observen pràctiques que consisteixen a guardar la nota dels exàmens aprovats fins al cap de tres anys, o també que després que hagi aprovat la primera prova es passi algú a la borsa d'interins, etc., de manera que, fins i tot suspenent, es pot aconseguir una millora en el lloc de treball!

Antídoto: compromís de no connectar cap contractació temporal amb un lloc definitiu sense reobrir tot el procés de bell nou, i en una situació d'igualtat respecte als candidats externs en les posicions inicials de concurrència. No seguir aquest procés ha d'implicar el cessament immediat del cap de servei responsable de la contractació.

4. És, sens dubte, fraudulent l'ús que es fa dels ens públics per contractar personal, de manera que no es passen els controls vigents a l'Administració general. L'increment més gran de personal es fa mitjançant els ens públics més que no pas des de l'Administració mateixa de la comunitat. S'aprofita la flexibilitat de què gaudeixen els organismes per tal de contractar personal amb figures eventuais, amb un nivell de control d'accés més baix. Un cas molt simptomàtic són els contractes d'obra i servei que es renoven de manera recurrent en el temps. Després, segons la legislació vigent, en renovar-se la mateixa persona un parell d'anys, esdevenen fixos, o bé a vegades són els mateixos sindicats que pressionen per un pla d'estabilitat que faci indefinits els eventuais. Els sindicats acostumen a callar, fins i tot quan és sospitós que hi hagi contractes fets en frau de llei —per exemple, els contractes d'obra i servei—, pel bé de l'ocupació. De fet, en la negociació dels plans d'estabilitat, els sindicats solen pressionar perquè siguin concursos de mèrits o oposició en els quals es ponderi més l'experiència prèvia a l'empresa (en alguns casos, es demana que l'experiència es ponderi al 80%), en defensa dels treballadors actuals interns més que no pas dels potencials externs.

Antídote: compromís de no connectar cap contractació temporal amb un lloc definitiu sense reobrir tot el procés de bell nou, igualant les posicions inicials de concurrència. No seguir aquest procés ha d'implicar el cessament immediat del cap de servei responsable de la contractació.

La contractació de personal dels ens es podrà vincular al "compte d'explotació" com a expressió del manteniment d'una avaluació positiva dels costos i beneficis derivats de la seva major autonomia.

5. Es detecta sovint un problema greu en els ens públics pel que fa al control de les retribucions. Hi ha una manca de control evident en l'aprovació dels convenis col·lectius, que, en molts casos, acaben sent individualitzats per a cada ens. La dispersió de drets i deures que això provoca és poc racional i crea greuges comparatius que són aprofitats per la resta d'ens amb la finalitat de demanar equiparacions posteriors en drets. Molts d'aquests es fan sota frau de llei, perquè no respecten la normativa que s'estableix en la corresponent llei de pressupostos autonòmica.

Antídote: per principi, cap tipus d'acord de retribucions en cap dels col·lectius afectats (serveis generals, personal docent, personal de salut i personal d'ens públics) ha de poder superar els llindars que fixa la normativa bàsica de l'Estat. La tramitació de les excepcions hauria de disposar obligatòriament de l'informe d'una comissió de retribucions i se n'hauria de donar compte puntual al Parlament, amb una valoració econòmica plurianual de l'acord (tot i que, en l'any en curs, el seu efecte sobre el pressupost fos reduït). Els gerents que signin els acords que estenen la dinàmica anterior (i arrossegueu el millor dels altres més la seva especificitat) han de ser cessats. Igualment per a l'assignació de complements lineals, generalitzats i perpetuats o consolidats en el temps. Els responsables es comprometen a no pactar la clàusula d'interpretació més favorable, així com a no acordar l'exempció de les sancions que s'hagin pogut generar.

6. Són remarcables els efectes del descontrol en despesa de personal que provenen de l'extensió de complements propis. Així, per exemple, en el cas dels serveis generals i de salut. El problema és que, si bé la normativa estatal limita l'increment generalitzat de sous i retribucions, dóna prou marge perquè les comunitats autònomes ofereixin complements autonòmics —educació, sanitat, universitats, en són bon exemple— que, en molts casos més, dupliquen els marges que fixa la normativa bàsica de l'Estat.

Antídote: els gerents s'han de comprometre a limitar els complements autonòmics a actuacions identificables i amb caràcter no recurrent a risc de ser, altrament, forçosament cessats. Igualment per a l'assignació de complements lineals, generalitzats i perpetuats o consolidats en el temps.

Els complements (la part variable de la retribució) hauria de ser fixada en una proporció global coneguda. Els resultats d'aplicar aquests complements (productivitat, etc.) han de ser públics i fruit d'una avaluació com més objectiva, millor.

7. Molts responsables públics mantenen diferents càrrecs de gestió en administracions diverses amb règim de compatibilitat (i també ho fan càrrecs electes, presents als municipis i a la comunitat autònoma de manera simultània).

Antídote: transparència. Fer publicitat —per Internet, de manera intel·ligible i que pugui ser consultada lliurement per tothom— de: *a)* les retribucions d'alts càrrecs i personal a partir dels caps de servei; *b)* les productivitats i gratificacions rebudes per tot el personal; *c)* totes les subvencions concedides tant si hi ha hagut concurrència com de les directes, i *d)* donar publicitat als contractes adjudicats per l'Administració i el sector públic. El compromís també inclou la limitació expressa quant al nombre d'òrgans col·legiats als quals es pot pertànyer.

8. Altres: s'observa sovint encara avui, com a recompensa "política", la creació *ad hoc* de llocs de treball —permanents— durant la legislatura i que no s'expliquen a partir de l'estructura orgànica dels departaments respectius —bàsicament vinculats a les posicions de caps de departament o caps de servei. Així mateix, a vegades fins i tot s'opta per concedir complements específics al lloc de treball del tot injustificats organitzativament i administrativament.

Antídote: transparència. Publicació anual tant de la plantilla de cada ens o conselleria com de les retribucions a partir de determinat nivell, i, per descomptat, dels càrrecs de designació política, qualsevol que en sigui el nivell.

II.2 Àmbit de control de la tramitació d'expedients administratius

1. No és difícil observar pràctiques de contractació de béns o serveis sense partida de crèdit i sense seguir el procediment pressupostari administratiu: hi ha moltes situacions en les quals el responsable —director general o funcionari— pren decisions sobre partides de crèdit sense tenir-les autoritzades, amb el compromís que l'Administració tard o d'hora pagarà. Aquests compromisos, a vegades, fins i tot s'han "descomptat" com si es tractés d'una lletra. Primer es fa l'actuació (es fa l'encàrrec o la compra) i després es munta l'expedient administratiu. En cas que no hi hagi la partida de crèdit o que sigui insuficient, continua havent-hi la responsabilitat de pagar (enriquiment injust) senzillament en validar-ho el Consell de Govern de l'any en curs o d'exercicis futurs. Aquesta és una pràctica relativament habitual a casa nostra, i encara ho és més en els ens públics perquè la manca de control fa que tot es detecti *ex post*.

Antídote: sense la signatura del responsable polític, els compromisos fora de pressupost poden ser negats per qualsevol administració en un moment present o futur. I la signatura en compromisos que no s'han pogut complir comporta la dimissió del signant.

2. Concessió de subvencions per la via de l'excepcionalitat, sense treure convocatòries, a ens públics o privats, com a forma de clientelisme polític. Socialment, gairebé ningú no s'hi oposa —la llista és molt extensa, però desconeguda en detall per la majoria. Altrament, no existeix una anàlisi de la idoneïtat —eficiència— de les subvencions o del contingut de les convocatòries que s'obren: què es pretén i com s'han avaluat els seus assoliments. Una de les partides que més recursos mouen és la destinada als mitjans de comunicació, sense oblidar tampoc les convocatòries que s'adrecen a sindicats i patronal, ens locals o fundacions afins.

Antídote: transparència. Al web del Govern: actualització permanent i al dia dels originadors de les subvencions i els seus destinataris. Quan es contractin operadors privats, la realització d'obres, els subministraments i la gestió de serveis, s'hauran d'articular i mantenir, de manera permanent, sistemes de control i avaluació de la gestió de les empreses que hagin estat adjudicatàries i gestores dels contractes, tot identificant el responsable immediat d'aquest seguiment per si del seu dèficit de servei se'n pot derivar responsabilitat pública. A més, tota subvenció

ha d'estar vinculada a un conveni o contracte programa específic, i s'ha de diferenciar la part corresponent al finançament de l'estructura fixa de la relativa a l'activitat, o variable.

3. Encàrrec de treballs i estudis tècnics inservibles i no orientats a cap finalitat concreta si no és satisfer la imatge que el tema pren en consideració. Val a dir que, en molts casos, no és tan sols per recompensar algú, sinó que el mateix polític realment no sap què vol, desconeix el tema a abordar i tampoc no sap realment si la persona a qui l'encarrega n'és especialista. En la majoria de casos, la contractació no està subjecta a la concurrència, a causa de la quantia econòmica del contracte.

Antídote: qualsevol informe encarregat per l'Administració hauria de ser públic, excepte en casos, justificables puntualment, de confidencialitat. Exigència de quantificació del cost econòmic dels convenis, ja que molts d'aquests se signen amb entitats privades o públiques sense estar degudament quantificats i tenen costos econòmics indeterminats o que figura que es cobriran amb recursos corrents de les conselleries, qüestió que després es comprova que és incerta.

Qualsevol encàrrec ha de tenir un responsable tècnic intern identificat del seu seguiment, així com també d'avaluar-ne els resultats. Per rebre els informes, caldrà una acta de recepció que així ho valori.

4. Observació de desviaments pressupostaris en l'execució de projectes d'infraestructures. Aquest és un dels grans problemes de l'Administració: les desviacions en l'execució respecte al pressupostat. És evident que, en l'execució d'un projecte, hi pot haver desviacions, i per això la llei recull la possibilitat que hi hagi alguns desfasaments (revisió de preus, liquidacions, modificats) que estan subjectes al compliment d'alguna contingència. Però aquesta flexibilitat és la que dona peu perquè alguns projectes siguin molt incomplets, de manera que els licitadors poden oferir a la baixa sabent que després, durant l'execució, hi haurà desviacions. Igualment, encara que se superin els marges que estableix la llei, tot i que no s'hagi seguit el procediment administratiu oportú (si la desviació és prou important, s'hauria de tornar a licitar el projecte), si l'obra s'acaba executant, l'Administració no pot fer altra cosa que pagar, amb la qual cosa es genera un enriquiment injust. Així doncs, aquesta és la forma de frau més important quantitativament i més estesa a l'Administració. Cal dir que ara s'ha obert un nou front amb els PPP (partenariats publicoprivats), atès que els contractes o concessions a vint i trenta anys estan subjectes a moltes contingències, i la revisió a l'alça hi és molt probable per tal de garantir l'equilibri econòmic i financer.

Antídote: sense la signatura del responsable polític, els compromisos fora de pressupost poden ser negats per qualsevol administració en un moment present o futur. I la signatura de compromisos que no s'han pogut complir ha de comportar la dimissió del signant. Cal reforçar la revisió de projectes, el contingut de la qual s'hauria de regular per via reglamentària, i el nomenament de tècnics supervisors de l'Administració —que consta actualment com a potestatiu— hauria de ser obligatori. S'han de precisar millor les condicions de les modificacions de contracte i les liquidacions, i exigir especialment una motivació detallada de totes aquestes actuacions. Cal fer publicitat de tots els projectes modificats, obres complementàries i liquidacions, informant detalladament de la repercussió pressupostària en relació amb l'obra original. I l'exigència prèvia de responsabilitat del personal tècnic redactor dels projectes per poder aprovar un projecte modificat o obres complementàries. Una supervisió externa horitzontal (departamental) per resoldre aquestes situacions també seria adequada.

5. Altres aspectes sobre els ens públics inclouen la grandària mateixa dels seus consells d'administració. En molts casos, el nombre de membres d'aquests consells és excessiu —per col·locar-hi personal extern i donar-li un sobresou. En la majoria de supòsits, els membres del consell d'administració no saben quines són les seves atribucions i responsabilitats. I qui maneja els ens són les gerències —que, en molts casos, no són competents— i l'equip directiu, per molt que els consellers acostumin a ser els presidents dels consells —així és com solen al·legar desconeixement de les decisions que prenen. Els informes d'auditoria —empreses independents—, tot i que acostumen a posar de manifest els incompliments, tampoc entren a fons a auditar els conceptes de despesa; només fan un mostreig sobre determinades factures. Les objeccions —en molts casos administratives— queden sense conseqüència perquè són *ex post*. No hi ha, a més, regulació sobre les dietes que han de cobrar els membres dels consells d'administració o òrgans de govern dels ens públics, fins i tot quan representen una disparitat abismal.

Antídote: de nou, cal esmentar la necessitat d'un comitè de nomenaments i fixar la responsabilitat dels gerents i del consell d'administració a l'hora de controlar les desviacions pressupostàries, que suposen un frau evident a aquelles partides que ha aprovat el Parlament, sense que hi hagi cap exigència per rebre autorització de les modificacions de pressupost, no per part del Govern, sinó del Parlament.

6. Existeix una elevada atomització dels ens públics. Es creen ens públics per gestionar competències molt específiques (per exemple, consorcis amb els municipis) sense considerar la possibilitat de compartir serveis centrals (gestió econòmica, compatibilitat, gestió de personal, etc.), i s'originen estructures amb un cost superior al cost del servei que es gestiona.

Antídote: no s'ha de crear cap ens públic nou sense una justificació expressa de l'objectiu i la formulació jurídica adoptada, els paràmetres pels quals s'haurà d'avaluar, i el pla estratègic amb l'estudi de viabilitat econòmic i financer corresponent per a un horitzó mínim de cinc anys. Les comandes de gestió haurien de ser prou limitades i molt justificades. Es podria fer obligatori el pla estratègic o contracte programa corresponent, amb una prova de consulta, especialment en la seva creació per llei.

II.3 Altres exemples de mala gestió dels afers públics vers els administrats

(i) Quan la descentralització a nivells miscel·lanis va en contra dels principis de descentralització. La descentralització de funcions i el seu finançament perden, en aquest cas, criteris racionals perquè depenen de prejudicis polítics, exclusivament. D'aquí, les insuficiències de finançament d'alguns ens, la duplicitat de funcions, la disparitat en les prestacions de serveis —i en el seu cost—entre territoris, etc., tot i generant efectes incrementalistes conjunts'

Antídote: segurament seria desitjable reintroduir la incompatibilitat de representació dels càrrecs públics en diferents institucions.

(ii) Tramitació de lleis i decrets llei sense avaluar econòmicament el cost que representen. En alguns casos, es consideren drets dels ciutadans o determinades actuacions que són aprovades al Parlament o pel Govern i no tenen valoració d'impacte econòmic amb una càrrega econòmica molt gran, traslladada sovint al futur.

Antídote: s'hauria d'obligar que la categoria esmentada de lleis presenti una memòria detallada del cost de provisió i que això tingués obligacions de despesa conegudes (seguint una regulació semblant a la dels plurianuals) i reconeixement dels costos associats a futur, tant dels pressupostaris propis de l'Administració com dels suportats per la ciutadania en general.

(iii) Abús de la possibilitat d'utilització de les partides ampliables (sense finançament vinculable o sense límit concret). Hi ha un gran nombre de partides que tenen el caràcter d'ampliable i que cada any s'amplien de manera recurrent, però que, en el pressupost inicial, estan a zero. Suposadament es fa perquè la partida és de difícil quantificació, però la majoria són recurrents. De manera similar, això té lloc en la sobreestimació d'ingressos que després mai no es liquidaran. Ambdues estratègies fraudulentas acaben generant dèficit públic i són una burla a la transparència de l'actuació pública davant la ciutadania.

Antídote: l'ús d'aquestes partides hauria de ser més restringit, i hauria de resultar infactible aprovar un pressupost sense un informe justificatiu explícit discutit al Parlament quan es refereixi a una despesa pressupostada inferior en un x% de la liquidada de l'any anterior. De manera similar, per a una previsió d'ingressos clarament per sobre de la liquidada en el cicle corrent, a fi i efecte de garantir els equilibris pressupostaris efectius.

(iv) És sabut que la Llei de finances vigent permet les modificacions de crèdit d'unes partides a unes altres sense passar pel Parlament. L'ús que es fa sovint d'aquesta possibilitat és clarament abusiu i fins i tot s'estén a la possibilitat de transferir partides de despesa en inversió a corrent, sense que s'exigeixi que hi hagi estalvi brut (que la inversió es financi amb ingressos corrents); això vol dir que es finança despesa corrent amb endeutament.

Antídote: l'ús d'aquestes modificacions hauria de ser específicament restringit i passar sempre pel Parlament. L'àrea única consolidable hauria de restar limitada a la funcional o a la del grup de programes.

(v) Hi ha un escàs control de l'estimació dels ingressos. No hi ha exigència d'ajustar l'evolució de la despesa a l'evolució dels ingressos. Això fa que els camins de generació de dèficit estiguin força oberts.

Antídote: s'hauria d'exigir que l'execució pressupostària en la part de despesa anés lligada a l'evolució dels ingressos, i no permetre la consolidació de despesa a partir del finançament amb ingressos extraordinaris.

(vi) El control sobre la liquidació del pressupost és escàs o simplement inexistent. Tot i que hauria de ser més important controlar la liquidació que la mateixa elaboració del pressupost, això no es fa, de manera que els dèficits queden sense visibilitat i les modificacions de crèdit i ampliacions desvirtuen totalment el pressupost aprovat.

Antídote: les compareixences al Parlament (Comissió d'Economia) del Govern, una vegada liquidat el pressupost de l'exercici anterior, haurien de ser obligatòries i regulars per a l'execució trimestral del pressupost.

(vii) Altres. El rigor pressupostari s'ha de mostrar en els diferents instruments d'execució i no tan sols en la presentació de la pressupostació.

Antídotes: calen limitacions a les ampliacions del pressupost que permet la llei. Per operar millor, s'ha de reduir el volum de les ampliacions i demanar autorització al Parlament en cas de superar-lo. De manera similar, pel que

fa al nombre de partides ampliables, només s'han de permetre les que es refereixin a partides de difícil quantificació exacta, que s'haurien de decidir segons la liquidació de totes les partides en els darrers exercicis; així mateix, s'haurien d'eliminar totes aquelles que s'han anat repetint de manera recurrent en el temps.

S'ha de limitar el recurs als crèdits plurianuals per la via de minvar el volum de despesa que es pot comprometre plurianualment en un exercici corrent (actualment, en el 70% de l'exercici corrent) i eliminar les excepcions als límits. Alternativament, les excepcions als límits també han de computar dintre del 70%.

Un element que cal remarcar del canvi aquí proposat consistiria també a garantir que tota subvenció pública a destinataris tercers es transparentés en l'aplicació de la despesa que facin d'aquesta (al web!).

Tots els exemples anteriors són actes que poden estar, i de fet la majoria ho estan, fets amb garantia de llei, però no deixen de ser actes que perjudiquen el funcionament de l'Administració, que no aporten res a la millora dels afers generals i que, en canvi, tenen un cost econòmic molt significatiu; d'aquí que, en certa manera, es puguin considerar una mena de frau als administrats.

III. Mecanismes de control

Hom podria pensar que totes les situacions anteriors es produeixen perquè l'Administració no gaudeix dels instruments necessaris i suficients per garantir la "netedat" dels actes dels gestors públics. Això no és així, la legislació espanyola és particularment restrictiva administrativament. Hi ha un nombre molt elevat de procediments que s'han de seguir, i per prendre una decisió hi ha diversos nivells (informes de serveis jurídics, informes de pressupostos, informes d'intervenció, validació per part del Consell de Govern, etc.). El que passa és que, en moltes ocasions, el procediment *ex ante* no es respecta i després s'han de buscar solucions *ex post*, bé sigui per cobrir les espatlles d'un conseller, un director general, un gerent o un funcionari i/o per protegir els drets d'uns ciutadans que no tenen per què conèixer el procediment administratiu.

Val a dir que els mecanismes de control de l'Administració són bàsicament dos: els mecanismes de control intern i els externs. Més enllà d'aquests, ens referirem als controls estrictament polítics.

III.1. Mecanismes de control intern

Aquest mecanisme de control el duu a terme la Intervenció General, que vetlla perquè les actuacions de l'Administració s'ajustin a la legalitat.

Dos són els problemes en el control intern referents a tots els nivells d'administració. En primer lloc, la Intervenció molts cops és massa gelosa en el control *ex ante* de petites partides de despesa (validació de factures, seguiment minucios de convocatòries, per exemple), que són molt importants qualitativament però que tenen un petit impacte sobre el pressupost. En canvi, en expedients importants (enriquiments injustos), al capdavall acaben donant consell sobre les possibilitats de cobertura *ex post* al problema dintre del marc de legalitat. En segon lloc, el problema és que la major part del sector públic no està subjecte a fiscalització prèvia, només al control *ex post* de les auditories.

En general, com a **mecanisme de control de caire més polític**, en aquest apartat, es tractaria d'establir l'exigència de donar compte al Parlament sobre l'estructura orgànica (i pressupostària) de l'Administració: la creació de noves direccions generals i conselleries s'hauria de justificar davant el Parlament i requerir la seva aprovació. Els nomenaments de qualsevol alt càrrec (consellers, directors generals, personal de confiança i assimilats de cadascun d'ells) haurien de ser valorats i validats per un comitè de nomenaments del Parlament.

III.2. Mecanismes de control extern

En tot model democràtic basat en la divisió de poders, el Parlament té un instrument de control de la gestió de l'executiu. A part que la normativa s'aprova al Parlament (la Llei de pressupostos és possiblement la més important), té un organisme, la Sindicatura de Comptes, que vetlla pel compliment *ex post* del procediment pressupostari. De fet, la seva tasca principal és garantir que l'execució del pressupost s'ajusti al pressupost aprovat per llei.

En aquest sentit, cal tenir en compte: 1) que la Llei de pressupostos no és rígida; permet infinitat de canvis legals, que comporten que l'execució del pressupost sigui radicalment diferent al pressupostat, fins i tot amb les quanties definitives. Per tant, s'hauria d'extremar, com hem dit abans, el control pressupostari en l'execució del pressupost. El model anglosaxó estableix que determinades modificacions —de quantia molt inferior a les que tenim aquí— hagin de ser aprovades, no pel Consell de Govern, sinó pel Parlament. Aquest recurs sovint hi és, però gairebé mai no s'utilitza, perquè la llei és molt laxa (per exemple, hi ha la possibilitat d'ampliar el pressupost de salut en un 5% sense anar al Parlament, i això pot equivaldre a incrementar un 3% el pressupost total sense anar al Parlament). 2) Dels informes de la Sindicatura s'haurien de derivar en molts casos conseqüències polítiques envers els gestors públics —com ara en l'execució de serveis públics sense expedients, la normativa de retribucions i contractació, les desviacions dels pressupostos dels ens públics, etc.—. Però el sistema és pervers. El Govern acostuma a sortir de la majoria del Parlament; per tant, és molt probable que aquesta mateixa majoria sigui la que impedeixi que els incompliments en l'execució del pressupost detectat per la Sindicatura tinguin cap efecte.

Antídote: així, clarament, s'haurien de modificar les atribucions de la Sindicatura i s'haurien d'establir mecanismes clars de penalització —compareixença obligada al Parlament o comissió de control paritària— dels consellers o dels gerents o òrgans de direcció dels ens públics que incompleixin els sostres de despesa.

En general, en aquest apartat, es tractaria de reforçar el paper de la Sindicatura de Comptes. Les objeccions que es detectin (tot i que es fa amb un any de retard), depenent del seu nivell de gravetat, haurien de ser explicades pel conseller responsable de la conselleria on es detecti l'objecció a la Comissió d'Hisenda del Parlament. En el cas d'aquells exercicis fiscalitzats quan hi hagi hagut un canvi de Govern, hauria de comparèixer el conseller responsable en el moment de prendre les decisions. El mateix hauria d'aplicar-se en conèixer-se la liquidació del pressupost (que es coneix amb antelació als informes de la Sindicatura de Comptes). Seria també adequat que els informes d'auditoria —que duu a terme el sector privat, controlat des d'Intervenció— fossin més detallats i que les seves conclusions, quan n'hi hagi, es presentin a la Comissió d'Hisenda. No n'hi ha prou amb la publicació del Compte General per part de la Intervenció i que la Sindicatura presenti els seus informes. El problema rau en el fet que, d'aquests informes, mai no se'n deriven responsabilitats de cap mena (excepte en casos de corrupció). Per tant, caldria reforçar el procediment per tal que els informes d'Intervenció i Sindicatura siguin tinguts en compte pel Parlament i tinguin efectes en el canvi de la manera d'operar del Govern. La Sindicatura de Comptes

s'hauria de centrar en el compliment material de la legalitat i en la investigació de les actuacions fraudulentos o irregulars; actualment, es limita massa a verificar un control formal, sense investigar gaire els punts en què hi pot haver desviacions reals. Cal que el control sigui proporcional al volum de fons manejat, per no controlar organismes i contractes amb poc pes econòmic, deixant de banda o passant de puntetes per sobre d'organismes i contractes molt importants econòmicament parlant.

III.3. Mecanismes relatius a càrrecs polítics

Per al propòsit de control dels càrrecs polítics, semblaria adient una oficina —comitè de nomenaments— per tal d'avaluar la idoneïtat dels candidats a alts càrrecs i a personal directiu o personal eventual, des d'un punt de vista tècnic (vàlua professional) i ètic, integrada per diputats, i tal volta presidida i assessorada per persones independents i de reconegut prestigi. Els integrants d'aquest comitè haurien d'analitzar la informació tramesa per part de la Intervenció General i la Sindicatura de Comptes, i la denúncia de qualsevol ciutadà o entitat, i elevar-ne les propostes, que haurien de ser públiques, a la Comissió d'Hisenda (o a la que s'estimi oportú). Aquesta mateixa comissió podria ser la que custodiés i informés el Parlament sobre el patrimoni, les incompatibilitats, etc., de tots els diputats i alts càrrecs del Govern.

Antídote: es tractaria, per tant, de posar en marxa l'anterior comissió —és cert que tots els membres del Govern fan una declaració de patrimoni en entrar a formar-ne part, però també ho és que no se'n fa cap seguiment durant la legislatura ni tampoc després. Aquesta oficina hauria de tenir potestat per estar atenta a les incompatibilitats dels càrrecs polítics —a tots els nivells, legislatiu i executiu—, fer un seguiment del seu patrimoni i elevar propostes o informes —que haurien de ser públics— a una comissió de control polític, aquella que abans dèiem que hauria de fer el seguiment d'idoneïtat dels nomenats per a càrrecs públics. Hauria d'estar encapçalada per una persona de consens i que sabés com funciona l'Administració, i el nomenament hauria de ser per períodes diferents als de la durada de la legislatura.

Resum

Aquest text és fruit de la reflexió de l'autor, des de l'economia, sobre els diferents camps que, a parer seu, fan recomanables alguns canvis per a la millora de la gestió pública i dels afers administratius generals. Tot i que s'ha volgut partir de la interdisciplinarietat que conflueix en la gestió pública, es reconeix que hi pot haver elements addicionals als que aquí es consideren que poden matisar algunes de les afirmacions que es fan, les quals, per mor de la claredat del missatge, s'identifiquen com a “problemes” i “antídotes”. De manera que el que pretén l'autor és obrir, si de cas, també des del dret públic, la política pública i la ciència política, un debat tan rellevant com necessari per a la millora del benestar col·lectiu.