

DESEMBRE 2020



INSTITUT D'ESTUDIS ESTRATÈGICS



EL THINK TANK DE FOMENT DEL TREBALL

L'**Institut d'Estudis Estratègics**, el *Think Tank* de Foment del Treball, pretén contribuir a conformar una societat cohesionada i oberta. Com a laboratori d'idees, se sustenta en las aportacions dels qui l'integren, persones compromeses amb el bé comú des de les seves sensibilitats polítiques i socials diferenciades, i les seves orientacions professionals diverses en l'àmbit de l'economia, l'empresa, la cultura, les ciències socials o polítiques.

El principal objectiu és analitzar aquest nou món que, sustentat en la globalització i la revolució tecnològica, es va construint de manera accelerada, i en el qual el paper de l'empresa és fonamental, no sols per la seva funció tradicional de creació de riquesa i ocupació sinó, també, pel seu compromís amb la sostenibilitat i el benestar compartit. Per això, convé afavorir un major acostament entre empresa i societat, trencant amb aquest desconeixement que, massa sovint, manté allunyat el món de la cultura, l'educació o la funció pública de la realitat empresarial.

Només des d'aquest mutu coneixement i compromís compartit, serà possible respondre als grans reptes que, en el seu moment, van animar la creació de l'Institut i que la pandèmia, amb els seus efectes devastadors sobre l'economia, ha convertit en exigències ineludibles.

Amb el patrocini de:



MEMBRES DE L'INSTITUT D'ESTUDIS ESTRATÈGICS

Josep Sánchez Llibre
Jordi Alberich Llaveria
Marian Puig Guasch
Rosa Vergés Coma
Luis Torras Consolación
David Tornos
Jordi Casas Bedós
Salvador Guillermo
Ana Julia Cura
Albert Alberich Llaveria
Lorenzo Bernaldo de Quirós
Silvia Alsina Urpina
Eugènia Carreres Vivas
Joan Corominas Guerin
María José Feijoo Rey
Daniel Fernández
Ricardo Fernández Deu
José M. Gay de Liébana
Jordi Hereu Boher
Joan Hortalá Arau
Eva Manich Navarro
Cristina Manzano
Claudia Marcó Olivé

Belén Marrón Reigosa
Ignacio Marull Guasch
Fernando P. Méndez González
Anna Merino Castelló
José M. Mesa Parra
Albert Milián Isern
Montse Surroca
Rosa Nonell
Anna Olsina Costa
Laura Pellisé Urquiza
Ernesto Poveda Pérez
Maria Josep Prats Alfonso
Xavier Prats Monné
Felip Puig i Godes
Félix Riera
Rubén Sans
Cristina Serrate Pietx
Manel J. Silva Sánchez
Francesc Solé Parellada
Ma. Angeles Tejada Barrios
Gemma Ubasart González
Alfons Vilà Recolons
Rafael Vilasanjuan

UNA ESTRATÈGIA PER A AVALUAR LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES

En el marc de la indispensable i urgent reforma de les Administracions

Estem enfront d'un doble i extraordinari repte: controlar la crisi sanitària, que s'empitjora amb un segon rebrot d'una intensitat inesperada i un horitzó d'indeterminació temporal de successives onades, i reconduir les destrosses que ha provocat sobre la nostra economia i societat. A més, la pandèmia agreuja i evidencia, amb tota cruesa, mancances que venim arrossegant des de fa ja temps. Precisament, tractar aquestes insuficiències i disfuncions va animar la creació de l'Institut d'Estudis Estratègics al març de 2019, i va donar lloc al seu primer document Per un nou pacte social. *Davant els reptes del capitalisme i la democràcia*. El que, llavors, constituïa un repte, avui constitueix una exigència ineludible.

DAVANT UN INDISPENSABLE INCREMENT DE LA DESPESA PÚBLICA

En aquest context, esdevé imprescindible un major protagonisme dels poders públics, que s'han vist forçats, des de l'inici de la pandèmia, a assumir una despesa extraordinària per a sostenir l'activitat econòmica i atendre els col·lectius més vulnerables. A mesura que se superin els moments més crítics, la seva acció haurà d'orientar-se a consolidar els sectors productius estratègics i a dotar el conjunt del país d'aquells serveis públics essencials que requereixen ser reforçats de manera estable.

Així, en una primera fase, la despesa s'ha recolzat en un major deute de l'Estat, mentre que el procés de reconstrucció de les destrosses de la pandèmia, que aviat iniciarem, s'articularà

al voltant del fons europeu *Next Generation* que, també pretén contribuir a conformar un teixit productiu consistent i sostenible.

És un repte enorme que demandarà una acció eficient i coordinada entre els diversos nivells de les Administracions Públiques per a respondre a les exigències de la Comissió Europea i per a garantir la despesa pública en àmbits com salut, educació, recerca i medi ambient, que s'han convertit en les palanques de canvi en el nou context. A més, el reforç de la protecció social i la millora en la dotació d'infraestructures són prioritats que caldrà anar definint en funció de les preferències de la societat a llarg termini.

EL FONS NEXT GENERATION. MÉS QUE INVERSIONS

Amb un volum extraordinari, que arriba els 140.000 milions d'euros per a Espanya, entre aportacions directes i préstecs en proporcions similars, es defineix sobre dos grans eixos. Per una banda, les inversions hauran d'orientar-se a projectes recolzats, essencialment, en digitalització i transició verda, els dos vectors claus per a generar creixement i ocupació sostenible a llarg termini. Per l'altra, les aportacions hauran d'anar acompanyades de reformes en les polítiques públiques que afavoreixin la bona fi i consistència de les inversions. Així, es consideren actuacions en àmbits com educació, mercat de treball, innovació, i transparència. (1)

Aquests fons resulten absolutament imprescindibles per al

nostre futur i constitueixen un gran repte, doncs aconseguir-los i implementar-los ens obligarà a una gestió excel·lent, prioritzant, seleccionant i executant correctament, sense desviacions ni sobre costos. En cas contrari, correm un risc doble. D'una banda, l'econòmic, en cas de no accedir a la totalitat dels fons que se'ns assignen, com ha vingut succeint en anteriors programes europeus. De l'altra, el reputacional, ja que l'aplicació del fons serà objecte d'un escrutini estricte i obert per part de les autoritats europees. (2)

Per això, s'entén el protagonisme que està adquirint aquest fons en el debat polític i econòmic a Espanya, especialment pel que fa a quins organismes territorials, estatals o autonòmics han de decidir sobre la seva distribució, així com la composició concreta dels comitès de selecció. (3)

INCORPORAR DE MANERA SISTEMÀTICA L'AVALUACIÓ DE POLÍTQUES PÚBLIQUES

En aquest escenari, és fonamental entendre les exigències europees per a aplicar-les no només en el cas del fons *Next Generation* (4), sinó, també, per a fer front definitivament a una de les mancances que llastren el nostre desenvolupament: l'absència d'una avaluació sistemàtica i coordinada de les polítiques públiques (5). Fins al moment, les diverses iniciatives ja existents tendeixen a tocar amb una arrelada resistència inercial, però les circumstàncies ens ofereixen una oportunitat excel·lent, que no podem desaprofitar. Des de ja fa anys, la Comissió Europea incorpora sistemàticament aquesta dinàmica d'avaluació en totes les seves iniciatives. (6)

L'escenari en què ens endinsem, amb un creixement extraordinari de la despesa i amb un gran protagonisme del sector públic en la reconstrucció dels estralls de la pandèmia, obliga a acompanyar la definició i implementació de tota política pública, de la seva corresponent i indispensable avaluació sistemàtica. Així, a partir dels organismes existents i de l'experiència acumulada, ens correspon elaborar una estratègia conjunta de país, que ha de començar per consensuar els seus criteris bàsics. Per exemple, el *Committee of Standards in Public Life* del

Regne Unit considera com a criteris que han de guiar la funció pública i garantir l'avaluació de les polítiques: qualitat; seguiment i responsabilitat de les decisions adoptades; avaluació i rendició; eficiència; transparència; objectivitat; integritat; honestedat; i lideratge.

Aquesta dinàmica de rendició de comptes pot aportar una major qualitat institucional i, en conseqüència, afavorir un creixement econòmic sostenible i inclusiu. (7). Així mateix, permetrà una millor assignació dels recursos, dificultant nous episodis de captura reguladora i corrupció en la provisió de béns públics. (8) A més, es fa evident que existeix un marge clar de millora en la gestió de la despesa i en els criteris de priorització, selecció i execució dels programes públics. (9)

En paral·lel, és urgent articular un entramat públic En paral·lel, és urgent articular un entramat públic competent per a evitar situacions com, per exemple, l'enorme dificultat perquè l'ingrés mínim vital arribi als qui el necessiten, quan és la primera política pública que s'ha realitzat amb un sistema d'avaluació ex ante i preveu un ex post (10). Aquesta disfunció o els retards en la gestió dels ERTO deslegitimen la funció pública, que pateix les conseqüències de l'escassetat de mitjans, la baixa digitalització dels procediments que executa i la falta de coordinació institucional entre els diferents nivells de les Administracions Públiques.

A Espanya disposem de les dades i les fonts d'informació adequades. El problema rau en la falta de coordinació entre organismes públics, institucions i ens territorials, així com en l'escassa transparència per oferir dades de qualitat (11). A més, en molts casos només es tracta d'aplicar el marc legal existent perquè es doni una veritable avaluació de les polítiques públiques. La Llei 40/2015 recull en diversos articles la necessitat d'avaluar l'eficiència de les normes i polítiques públiques, i la Llei 19/2013 de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix el dret dels ciutadans a disposar d'una informació de qualitat. (12)

AGÈNCIES INDEPENDENTS I REFORÇADES

Per a aconseguir aquesta sistemàtica i eficient avaluació de les polítiques públiques, l'experiència acumulada per les principals economies de la Unió Europea ens mostra el paper central que s'atorga a les agències independents. És un model que Espanya no acaba d'assumir amb la urgència i intensitat que requereix la conjuntura.

Per això, hauríem de reforçar i dotar de noves funcions a organismes ja existents. Entre ells destaca l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal (AIReF) que, des de la seva constitució l'any 2013, ha demostrat el seu sentit, com succeeix amb entitats similars en els diversos Estats Membres de la Unió Europea. Però, en les noves circumstàncies, al seu paper tradicional s'ha de sumar la capacitat de bloquejar i, en determinats casos, sancionar. Així, per exemple, hauria de ser capaç de tractar la necessària supressió de polítiques o organismes que, amb sentit quan es van definir, avui continuen existint sense majors motius. (13)

Per la seva banda, el TRIBUNAL DE COMPTES i els corresponents Tribunals Autònoms han de comptar amb més recursos perquè la seva funció esdevé, sovint, estèril pel propi retard en la seva execució. Els organismes haurien d'auditar en el transcurs dels mesos següents al tancament de l'exercici per a, així, influir en el següent cicle pressupostari. Però, en la pràctica, els retards d'anys són la norma. (14)

Finalment, al 2016 la Comissió Europea va instar els Estats Membres de la zona euro a crear els CONSELLS NACIONALS DE PRODUCTIVITAT, amb la funció d'impulsar les polítiques que puguin estimular la productivitat i la competitivitat. Això, mitjançant aproximacions independents i reforçant el diàleg polític a nivell nacional. Espanya, malgrat ser dels països que amb major urgència necessita incrementar la seva productivitat, és dels pocs membres de la zona euro que no disposa d'aquest Consell. (15)

AVANÇAR EN LA INDISPENSABLE I URGENT REFORMA DE LA FUNCIÓ PÚBLICA

Tota estratègia d'avaluació de les polítiques públiques s'ha d'emmarcar en el context més ampli de reforma de les Administracions, amb tres prioritats principals: un millor sistema d'atracció i retenció del talent en la funció pública; un ús generalitzat de la ciència, la tecnologia i el coneixement en la formulació i gestió de polítiques; i una major coordinació entre els diversos nivells de les Administracions Públiques. (16)

Les referències anteriors a les enormes dificultats per a gestionar l'ingrés mínim vital, els retards en la percepció dels ERTO, o el millorable historial que acumulem en la gestió dels fons europeus són exemples paradigmàtics de la necessitat d'un ampli compromís polític per posar al dia la nostra funció pública.

La dinàmica de major despesa pública en els pròxims anys, per a recompondre les destrosses de la pandèmia i la necessitat d'una millor provisió estable de serveis públics essencials, com la sanitat i l'educació, converteixen en indispensable i urgent la rendició de comptes i avaluació sistemàtica de les polítiques públiques. Un objectiu al qual contribuirà un compromís reforçat de les institucions parlamentàries, però, tant o més important serà l'assignació de recursos i competències a organismes independents i especialitzats, com els assenyalats en el present document. Però tot això, només resultarà eficient i sostenible si va acompanyat d'un ambiciós procés de reforma i modernització de la funció pública.

NOTES DEL DOCUMENT

“UNA ESTRATÈGIA PER A AVALUAR LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES”

(1) L'instrument principal per a executar el programa *Next Generation* és el *Recovery and Resilience Facility*, dotat amb 360 bilions d'euros per a facilitar les inversions i reformes que proposin els països europeus dins dels seus plans de recuperació i resiliència. S'estableix la necessitat que totes les propostes estiguin incloses dins de les anomenades àrees emblemàtiques, en les quals està inclosa la modernització de les Administracions Públiques a través de la digitalització, la transparència dels processos i la rendició de comptes.

EUROPEAN COMMISSION (2020), "The Recovery and Resilience Facility", https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

(2) Davant d'aquesta situació, cal esmentar l'estudi del Tribunal de Comptes Europeu, "Es gasten correctament els fons de la política de cohesió de la Unió Europea destinats a les carreteres?", de 2013, en el qual s'examinen els resultats en l'assignació de fons per a cofinançar la construcció i renovació de carreteres durant el període 2000-2013. En aquest sentit, s'analitzen 24 projectes d'inversió a Alemanya, Espanya, Grècia i Polònia, amb la finalitat de determinar si s'han aconseguit els objectius plantejats amb costos raonables.

La conclusió de l'informe reflecteix que els costos de construcció i d'ús menors es van trobar en els projectes auditats a Alemanya, mentre que Espanya es va situar entre els segons més cars per als costos de construcció i amb el pitjor escenari per als costos d'ús. A més, els projectes examinats mitjançant comptatge de trànsit reflectien que el

cost mitjà d'un quilòmetre de carretera a Espanya era quatre vegades major que a Alemanya. Addicionalment, el cost de la majoria de projectes auditats es va incrementar més d'un 20% durant el procés de construcció a causa d'errors d'estimació i planificació. Tant a Espanya com a Grècia, alguns dels projectes que van ser licitats es van realitzar mitjançant l'aplicació d'una fórmula matemàtica que exclouïa les empreses que oferien un preu inferior al 10% del preu mitjà ofert. Aquesta pràctica ha estat sancionada i s'ha anat eliminant gradualment. Addicionalment, l'informe assenyala que en alguns projectes es triava un tipus de carretera molt més costosa, fins i tot en trams en els quals vies més econòmiques haurien resolt les necessitats.

D'aquesta manera, és summament important que el cofinançament estigui vinculat amb objectius clars, tenint en compte les necessitats específiques, mitjançant l'estimació correcta de previsions, de rendibilitat del projecte i amb indicadors mesurables de temps, seguretat i capacitat que permeten determinar el seu corresponent efecte i desenvolupament en l'economia. Així com, també, fomentar l'intercanvi d'aplicació de solucions tècniques òptimes d'acord amb les millors pràctiques constatades.

(3) En aquests últims mesos, el debat públic s'ha centrat en els fons per a la recuperació econòmica després de la crisi generada pel COVID-19 que seran assignats per la Comissió Europea a través del programa *Next Generation EU*. En aquest sentit, molts estudis s'han elaborat amb recomanacions de reformes, actuacions governamentals i polítiques de

despesa pública amb la finalitat de determinar els millors procediments d'aplicació per a aquest programa.

Un dels informes més rellevants és el document signat per un ampli grup d'economistes i professionals del món acadèmic amb propostes, reformes necessàries i línies d'actuació concretes que permetin la recuperació i la transformació de l'economia espanyola cap a una societat més moderna, eficient i en línia amb la transició energètica i la transformació digital. Les principals línies d'actuació definides en el document s'agrupen en vuit àmbits: ciència, innovació i transferència tecnològica; energia, recursos naturals, medi ambient i transport; fiscalitat i reforma de les Administracions Públiques; sanitat i serveis socials; educació; indústria i turisme; mercat laboral; i l'economia del món rural.

En l'àmbit de fiscalitat i reforma de les Administracions Públiques, algunes de les reformes suposen la creació de tècniques de pressupost per a facilitar l'avaluació de polítiques públiques i l'acompliment dels gestors. També impulsen la col·laboració publicoprivada amb aspectes de reforma que han d'estar basats en evidències, amb criteris de màxim control, de distribució de riscos, transparència i eliminació de traves burocràtiques.

Per al seu desenvolupament i implementació, consideren necessari la posada en marxa d'un marc institucional per a l'avaluació independent de l'acompliment dels programes i polítiques públiques, i la seva corresponent rendició de comptes. Així com, també, la creació d'una Agència Nacional d'Avaluació independent.

CONDE-RUIZ, JIMENO, NOVALES, SALES i altres 140 signants (2020), "Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del *Next Generation EU* Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE"

(4) En aquest sentit, la Unió Europea ja ha establert prioritats clares, per exemple, en els objectius mediambientals. Així, en l'anàlisi ex ante dels programes nacionals d'energia i clima, ha inclòs les exigències d'avaluació a dos anys vista de tots aquells projectes que siguin finançats amb els fons del *Next Generation*

i ha comunicat als països que el 37% de les despeses proposades han de dedicar-se al clima. L'avaluació ex ante del Pla d'Energia i Clima d'Espanya inclou una sèrie de propostes de millora i de valoracions, informació que es troba disponible en la pàgina web de la Unió Europea.

EUROPEAN COMMISSION (2020), "Commission Staff Working Document: Assessment of the Final National Energy and Climate Plan of Spain", Brussels, 14.10.2020 SWD (2020) 908 final,

https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_spain.pdf

(5) El document d'Avaluació de Polítiques Públiques de l'AIReF posa en evidència el dèficit avaluador del sector públic espanyol. En aquest sentit, ressalta la manca de tècniques d'avaluació que incrementin l'eficàcia i eficiència dels seus resultats, com ara l'anàlisi basada en l'evidència i un estudi de les millors pràctiques disponibles, una adequada metodologia amb indicadors d'impacte i una anàlisi cost/benefici. Així mateix, assenyalen la importància d'un seguiment de les recomanacions i una integració en tot el procés de planificació pressupostària.

Així mateix, també, és indispensable que hi hagi accés a les dades per al seu estudi i recerca amb una dinàmica orientada a resultats, així com millorar la comunicació i cooperació entre organismes que es troben en diferents nivells.

Addicionalment, cal destacar que a Espanya no hi havia una cultura d'avaluació de les seves institucions, motiu pel qual encara cal la implantació de dinàmiques de rendició de comptes i transparència de les Administracions Públiques.

AIReF (2019), "Evaluación de políticas públicas: La experiencia de la AIReF", <https://www.airef.es/es/tag/evaluacion-extern>

(6) Un exemple rigorós d'avaluació de les polítiques públiques de la Comissió Europea és la proposta de la Directiva Europea per establir salaris mínims adequats per als treballadors en tots els Estats Membres. L'Institut d'Estudis Estratègics de Foment del Treball va sortir en la defensa d'un instrument d'aquestes característiques en el seu primer pronunciament, i vol aprofitar aquesta proposta de la Directiva per exemplificar el procés d'avaluació de polítiques

públiques. Aquesta proposta europea va acompanyada d'un document d'avaluació per permetre el seu desenvolupament en tots els països membres. Es defineix el problema, s'analitza com s'ha d'establir en els diferents països, es determinen els objectius i els instruments a avaluar, així com els indicadors estandarditzats que mesuraran l'impacte ex post de la Directiva.

La Comissió promou la negociació col·lectiva atès que els països amb una major interlocució social solen tenir una menor desigualtat salarial i un nivell mínim més alt. No obstant això, per als casos en els quals aquesta interlocució no sigui possible, la proposta estableix un marc per ajudar els Estats Membres a determinar un salari mínim. Així, cada país haurà de triar la manera per aconseguir l'objectiu i no es determinarà una quantitat mínima comuna.

EUROPEAN COMMISSION (2020), "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union", {COM (2020) 682 final} - {SEC (2020) 362 final} - {SWD (2020) 246 final}

(7) Existeix àmplia evidència empírica en línia amb l'esmentat sobre que una major qualitat institucional afavoreix el creixement econòmic, tal com assenyala l'anàlisi realitzada per Alcalá i Jiménez de l'Institut Valencià de Recerques Econòmiques (IVIE), finançat per la Fundació BBVA, en el qual comparen la qualitat institucional i els nivells de corrupció a Espanya amb els de la resta del món, i realitzen una aproximació del cost econòmic que té aquest dèficit de qualitat institucional al país.

En el cas espanyol, el dèficit institucional es manifesta en aspectes de qualitat reguladora, respecte a la llei i els contractes, i control de la corrupció. En el document, sostenen que la feblesa institucional i la corrupció tenen el cost econòmic dels fons indègudament apropiats, així com un impacte negatiu sobre elements clau d'una economia: el desincentiu a la inversió, a l'emprenedoria, a la innovació i a la competència, mentre que s'incrementa la incertesa i la cerca de privilegis. Tot això es tradueix en una menor rendibilitat i productivitat associades a una major desocupació i amb unes remuneracions inferiors.

Basant-se en la situació actual del país, calculen el benefici a llarg termini que es podria obtenir si es millorés la qualitat institucional i la governança, mitjançant l'impuls dels nivells d'ocupació i renda dels espanyols. En aquest sentit, si Espanya elevés la qualitat institucional al nivell corresponent amb la productivitat de la seva economia, i suposant un impacte al llarg d'un període de 15 anys, es traduiria en un creixement mitjà anual de l'economia durant aquest període entorn d'1,2 punts percentuals i un augment potencial del PIB per càpita al voltant del 20% (10,7% i 30,4% sota supòsits més pessimistes i optimistes, respectivament).

D'aquesta manera, es fa evident la significativa importància de millorar la qualitat de les institucions de governança, que inclou aspectes com la transparència i la rendició de comptes dels governs, la fortalesa de l'Estat de Dret, la qualitat reguladora, l'eficiència administrativa i la independència dels diferents poders públics, així com el control de la corrupció, atès que tot això constitueix un conjunt de peces fonamentals per al desenvolupament de l'economia espanyola a llarg termini.

Alcalá, F. y Jiménez, F. (2018), "Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España", FUNDACIÓN BBVA & INSTITUTO VALENCIANO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS (IVIE)

(8) Nombroses recerques realitzades per economistes del Servei d'Estudis del Banc d'Espanya han contrastat la relació que hi ha entre la grandària de l'empresa, la baixa productivitat dels factors i les regulacions econòmiques. Certes regulacions en els mercats de béns i serveis orienten a determinades empreses a dedicar recursos per a capturar al regulador (capitalisme clientelista) en detriment d'emprar-ho en altres accions que millorarien clarament la seva productivitat.

Alonso Borrego, C. (2010), "Firm behavior, market regulation and productivity firm". Mora, J. y Fuentes A. (2012), "An analysis of Productivity Performance in Spain before and during the Crisis: Exploring the role of institutions", OCDE, Working Paper 973.

(9) La fundació Felipe González difon a la seva pàgina web una descripció sobre les polítiques públiques i la

seva implementació a Espanya. En aquesta intervenció, es mostra el desaprofitament dels fons europeus a causa de les dificultats existents en la implementació de les polítiques públiques. L'any 2019, a Espanya, un 31% dels projectes no va arribar a terme per aquestes insuficiències.

En concret, argumenta que no és suficient amb desenvolupar una norma, i en aquesta línia sorgeix la necessitat de millorar la capacitat de diagnòstic i d'implementació en les polítiques públiques a Espanya, que haurà d'estar acompanyada d'una dotació de recursos i d'un component tecnològic important.

En relació amb el diagnòstic, assenyalava la importància d'aplicar recerca social qualitativa en conjunt amb anàlisi de dades que permetin entendre les circumstàncies socials dels col·lectius que seran afectats per aquestes noves polítiques.

Així mateix, sosté la necessitat de centrar-se en la implementació per millorar l'eficiència en l'execució de les polítiques públiques, mitjançant l'especificació del model de gestió i la redefinició dels models existents, així com, també, l'incentiu als empleats públics i la preparació del teixit social i empresarial amb anticipació a l'aplicació d'aquestes polítiques.

FUNDACIÓN FELIPE GONZÁLEZ (2020), "La implementación de políticas públicas", <https://www.fundacionfelipegonzalez.org/la-implementacion-de-politicas-publicas/>

(10) És important destacar que és la primera política pública a Espanya que s'ha realitzat amb una avaluació des del seu disseny i amb una anàlisi ex ante especificant informació com a beneficis, costos i impacte, en conjunt amb nombrosos registres de dades d'organismes com la Seguretat Social, l'Agència Tributària i l'Institut Nacional Estadística (INE). Per això, s'ha analitzat la tipologia de les llars quant a grandària i composició, així com simulacions de costos i avaluació de patrimoni disponible, amb la finalitat d'estimar les prestacions mitjanes necessàries. Addicionalment, es preveu un seguiment de la política pública implementada permetent ajustos i correccions, així com la seva avaluació ex post per a determinar el seu resultat i possibles recomanacions.

(11) L'estudi d'avaluació de la pròpia AIReF, que va elaborar l'OCDE l'any 2017, assenyalava que el seu treball ha contribuït a una millor gestió fiscal a Espanya, malgrat els reptes i les dificultats als quals l'organisme va haver d'enfrontar-se. En aquest sentit, el principal obstacle que ha tingut la institució és l'accés a la informació, a causa d'una falta de coordinació i col·laboració dels diferents governs territorials. Així, s'hauria de determinar quina informació és necessària perquè l'AIReF pugui complir el seu mandat, permetent la consulta de dades o documents sota confidencialitat.

OECD (2017), "Estudio de la Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-estudio-esp.pdf>

(12) Hi ha normes concretes que recullen l'obligació de dur a terme una planificació i avaluació de les polítiques.

Per una banda, la Llei 40/2015 inclou en diversos articles la necessitat d'avaluar l'eficiència de les normes i polítiques públiques. A més, es van modificar els articles 25, 26 i 28 de la Llei 50/1997 del Govern, de 27 de novembre, establint l'obligació de revisió i d'avaluació de les polítiques públiques, mitjançant l'elaboració d'un Informe Anual d'Avaluació, que ha d'analitzar:

- L'eficàcia de la norma, entenent com a tal fins a quin punt ha aconseguit les finalitats preteses amb la seva aprovació.
- L'eficiència de la norma, identificant les càrregues administratives que podrien no haver estat necessàries.
- La sostenibilitat de la disposició.

L'informe podrà contenir recomanacions específiques de modificació i, en el seu cas, de derogació de les normes avaluades, quan així ho aconselli el resultat de l'anàlisi.

D'altra banda, la Llei 19/2013 reforça la transparència del sector públic i la necessitat de garantir l'accés a la informació pública, així com, també, estableix les conseqüències derivades del seu incompliment. Addicionalment, com a disposició addicional desena de la Llei 6/1997, es crea el Consell de Transparència i Bon Govern, amb la finalitat de promoure la transparència de l'activitat pública, i vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat i de bon govern.

(13) L'AIReF és una institució pública i independent que va començar a funcionar l'any 2014 i que va ser creada com una de les exigències de la Unió Europea per donar assistència financera a Espanya per reestructurar i recapitalitzar el sector bancari després de la crisi financera, i que es va establir mitjançant el Memoràndum d'Entesa de desembre de 2012 entre la Comissió Europea i el país sol·licitant.

La institució pertany a la Xarxa d'Institucions Fiscals Independents (IFI), creada al 2015, que recull un conjunt d'organismes pertanyents a la Unió Europea que vetllen per la sostenibilitat de les finances públiques. Així mateix, la importància de les autoritats independents resideix principalment en la capacitat d'aportar informació i dades, una anàlisi exhaustiva i recomanacions per a la presa de decisions, mantenint-se aliè a la discrecionalitat política i amb una visió de mitjà i llarg termini.

En aquest sentit, l'AIReF té com a principal objectiu garantir el compliment efectiu per part de les Administracions Públiques a través del control fiscal, de l'avaluació de l'endeutament públic i de l'anàlisi de previsions econòmiques, amb la fi última de generar estabilitat pressupostària, sostenibilitat financera i, per tant, creixement econòmic i benestar social.

Per això, hi ha certs elements que són clau per al correcte funcionament d'aquests organismes i l'èxit dels seus objectius, com són la independència, la transparència, la coordinació, l'anàlisi objectiva i la rendició de comptes. Cal destacar la importància de la independència en el desenvolupament de les seves funcions, atès que li permet la realització dels seus objectius allunyat d'influències polítiques i pressions de grups d'interès, amb objectius a llarg termini desvinculats dels cicles electorals. L'anàlisi ha d'incloure un seguiment de tot el cicle pressupostari, en principi; un diagnòstic ex ante amb objectius clars; una planificació de política fiscal; previsions macroeconòmiques i identificació de riscos; posteriorment una avaluació contínua del procés i; finalment, un estudi ex post de resultats amb recomanacions de millores d'eficiència i valoració dels programes.

No obstant això, malgrat la major certitud i estabilitat fiscal que aporten aquest tipus d'autoritats independents, la seva funció és contribuir amb l'anàlisi i generar valoracions i

recomanacions fiscals sobre les decisions que seran preses per les Administracions Públiques.

AIReF <https://www.airef.es/es/>

El Memoràndum d'Entesa és un instrument d'acords entre l'Administració de l'Estat i entitats estrangeres per a establir compromisos polítics o acords de cooperació. La publicació del BOE del Memoràndum signat per Espanya i la Comissió Europea al desembre de 2012, es pot visualitzar en el següent enllaç: <https://www.boe.es/boe/dias/2012/12/10/pdfs/BOE-A-2012-14946.pdf>

(14) El Tribunal de Comptes és reconegut per la Constitució Espanyola com a òrgan de control extern responsable de la fiscalització dels comptes i de la gestió econòmica del sector públic, i de l'enjudiciament de la responsabilitat comptable dels qui tinguin a càrrec la gestió de fons públics, així com dels partits, les associacions i fundacions vinculades a les formacions polítiques per a evitar casos de corrupció. Així mateix, el Tribunal posseeix plena independència per a l'exercici de les seves funcions d'avaluació i comprovació dels Comptes Generals de l'Estat. No obstant això, l'anàlisi i auditoria de les institucions públiques es realitza amb desfasaments d'anys, la qual cosa implica un baix impacte en la gestió.

Com s'esmenta anteriorment, l'òrgan suprem té com a objecte vetllar per l'eficàcia i eficiència de l'activitat econòmica del sector públic quant a legalitat i bona gestió financera. No obstant això, existeixen certes limitacions i mancances en l'avaluació de les institucions públiques que interfereixen amb el compliment correcte de les seves funcions i que estan presents en tot el procés de disseny de polítiques públiques.

En una primera etapa, s'evidencia la falta d'objectius definits amb claredat i una anàlisi ex ante, amb actuacions basades en evidència i resultats, i amb recomanacions de les millors pràctiques a nivell nacional i internacional. Posteriorment, és necessari un estudi ex post que permeti valorar l'eficiència i eficàcia dels resultats, generant els canvis i consells pertinents, en conjunt amb el seu seguiment i difusió. En aquesta línia, és important esmentar que el Tribunal es limita a realitzar recomanacions, atès que no hi ha un procediment davant el seu incompliment, ni tampoc és possible una penalització.

Finalment, malgrat que s'han constituït òrgans de control extern de les Comunitats Autònomes que realitzen les seves funcions a nivells autonòmics i locals, es necessària una major comunicació i coordinació entre diferents organismes.

© TRIBUNAL DE COMPTES A ESPANYA, Consulta 4 de desembre de 2020, <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

(15) El 20 de setembre de 2016, la Comissió Europea va publicar la Recomanació del Consell Europeu pel qual aconsella la creació de Consells Nacionals de Productivitat a tots els Estats Membres de la Unió Europea, principalment als països pertanyents a la zona euro.

Aquestes institucions independents tenen com a objectiu analitzar la productivitat i competitivitat de les economies, en conjunt amb els reptes de cada país, contribuint al debat polític orientat a aconseguir un creixement econòmic sostenible a llarg termini. En aquest sentit, l'experiència del

Comitè i la seva anàlisi econòmica i estadística podran ser de gran utilitat en el monitoratge de polítiques públiques, tant per al Govern com per a la pròpia Comissió.

Com s'ha esmentat, el Consell de Productivitat Nacional té la finalitat d'analitzar l'evolució i el desenvolupament en l'àmbit de la productivitat i competitivitat, però cada país ha adoptat un mecanisme institucional diferent. En el cas alemany, es realitza mitjançant l'estudi dels impulsors del desenvolupament econòmic a llarg termini i de les condicions per a incrementar la productivitat i competitivitat. Addicionalment, inclouen un ampli procés de consultoria a nivell nacional i una cooperació a escala europea.

En la taula següent es detalla un resum dels països que han creat aquests Consells amb el seu respectiu enllaç per a accedir a informació més detallada. Com es pot observar, Espanya és un dels pocs membres de la zona euro que no disposa d'aquest Consell.

	Països	Consell Nacional de Productivitat	Enllaç
Estats Membres de la zona euro	Alemanya	✓	https://ec.europa.eu/info/germany-german-council-economic-experts_es
	Àustria	X	-
	Bèlgica	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/belgium-national-productivity-board_es
	Xipre	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/cyprus-economy-and-competitiveness-council_es
	Eslovàquia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/slovakia-national-council-productivity_es
	Eslovènia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/slovenia-institute-macroeconomic-analysis-and-development_es
	Espanya	X	-
	Estònia	X	-
	Finlàndia	X	-
	França	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/france-conseil-national-de-productivite_es
	Grècia	✓	https://ec.europa.eu/info/greece-kepe-centre-planning-and-economic-research_es
	Irlanda	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/ireland-national-competitiveness-council_es
	Itàlia	X	-
	Letònia	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/latvias-national-productivity-board-university-latvia-think-tank-lv-peak_es
	Lituània	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/lithuania-division-productivity-analysis_es
	Luxemburg	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/luxembourg-conseil-national-de-la-productivite_es
	Malta	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/malta-national-productivity-board_es
	Països Baixos	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/netherlands-centraal-planbureau-cpb-bureau-economic-policy-analysis_es
Portugal	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/portugal-council-productivity_es	
No pertanyents a la zona euro	Bulgària	X	-
	Croàcia	X	-
	Dinamarca	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/denmark-danish-economic-councils_es
	Hongria	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/hungary-national-competitiveness-council_es
	Polònia	X	-
	Regne Unit	X	-
	República Txeca	X	-
	Romania	✓	https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/national-productivity-boards/romania-council-economic-programming-cep_es
	Suècia	X	-

(16) En línia amb la necessitat de reforma de la funció pública, podem trobar el document de treball del Cercle d'Economia sobre Prioritats de la Despesa Pública a Espanya publicat l'any 2015, que analitza el significatiu marge de millora que tenen les Administracions per a una gestió eficient dels seus recursos i la seva pròpia organització. En aquest sentit, planteja la importància d'una Administració menys burocràtica, amb una major capacitat de respondre als reptes i necessitats, digitalitzada i orientada al ciutadà.

Un dels principals eixos de reforma per obtenir una millor qualitat en la gestió està lligat al capital humà, fomentant llocs de treball amb major estabilitat i continuïtat, i essent aliens a influències de partits polítics o col·lectius específics, la qual cosa comportaria més eficiència, principalment, en moments de canvis de gestió. També promou l'assignació de llocs amb criteris de professionalitat, amb processos oberts i transparents, així com retribucions amb components variables lligats a l'obtenció de resultats. Afegit a això, és absolutament indispensable que el personal posseeixi una formació i obtingui una capacitat contínua d'acord amb les necessitats presents i futures.

Pel que fa a l'organització de l'Administració, és imprescindible la utilització de tecnologies de gestió i la modificació dels mecanismes de control focalitzats en l'orientació a resultats i en indicadors de mesurament d'eficiència, eficàcia i impacte de la despesa pública. Així mateix, destaca la importància d'avaluacions i tècniques *ex ante* i *ex post*, visió a mitjà i llarg termini per establir prioritats i objectius clars, i l'accessibilitat i transparència de la informació financera i de resultats.

Finalment, estableix com a indispensable una coordinació entre Administracions per evitar duplicitats entre els diversos nivells d'institucions públiques i per crear mecanismes d'avaluació que evitin comportaments fraudulents i desincentivin decisions ineficients que no estiguin en línia amb l'objectiu de la política pública.

Garcia-Milà, Teresa; Cascante, Gregori; Maluquer, Salvador; Mercader Miró, Jordi; Nonell, Rosa (2015), "Prioritats de Despesa Pública", Cercle d'Economia.

BIBLIOGRAFIA

AIREF (2019), "Evaluación de políticas públicas: La experiencia de la AIReF"

COMISSIÓ EUROPEA, Recomanació del Consell de 20 de setembre de 2016 sobre la creació de consells nacionals de productivitat, Diari Oficial de la Unió Europea , 2016/C 349/01

CONDE-RUIZ, JIMENO, NOVALES, SALES i altres 140 signants (2020), "Grupo de trabajo sobre actuaciones para la reconstrucción del entorno productivo en el contexto del *Next Generation* EU Program y del Marco Financiero Plurianual de la UE"

EUROPEAN COMMISSION (2020), "Commission Staff Working Document: Assessment of the Final National Energy and Climate Plan of Spain", Brussels, 14.10.2020 SWD (2020) 908 final, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/staff_working_document_assessment_necp_spain.pdf

EUROPEAN COMMISSION (2020), "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union", {COM (2020) 682 final} - {SEC (2020) 362 final} - {SWD (2020) 246 final}

EUROPEAN COMMISSION (2020), "The Recovery and Resilience Facility", https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_es

FUNDACIÓ BBVA & INSTITUT VALENCIÀ DE RECERQUES ECONÒMIQUES (IVIE) (2018), "Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España"

FUNDACIÓ FELIPE GONZÁLEZ (2020), "La implementación de políticas públicas", <https://www.fundacionfelipegonzalez.org/la-implementacion-de-politicas-publicas/>

GARCIA MILÀ, Teresa; Cascante, Gregori; Maluquer, Salvador; Mercader Miró, Jordi; Nonell, Rosa (2015), "Prioritats de Despesa Pública", Cercle d'Economia.

MINISTERI DE SANITAT (2020), Govern d'Espanya, ESTADÍSTICA DE DESPESA SANITÀRIA PÚBLICA 2018: Principals resultats, Edició març 2020.

OECD (2020), Education at a Glance 2020: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/69096873-en>

OECD (2017), "Estudio de la Evaluación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)", <https://www.oecd.org/gov/budgeting/airef-estudio-esp.pdf>

OECD (2019), Health at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4dd50c09-en>

© TRIBUNAL DE COMPTES A ESPANYA, Consulta 4 de desembre de 2020, <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

TRIBUNAL DE COMPTES EUROPEU (2013), "¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a las carreteras?"



UNA ESTRATÈGIA PER A AVALUAR LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES
EN EL MARC DE LA INDISPENSABLE I URGENT
REFORMA DE LES ADMINISTRACIONS

DESEMBRE 2020