



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

VISTO il decreto
regolamento
VISTO la legge
Ministeri del
decreto legisla
VISTO il decr
il regolamento
bilancio e dell.
di organizzazi
VISTO il decr
regolamento d
dipariti uniti d
scienze, lette
VISTO il decr
tecniche le
VISTO la legge
programmazione



BUDGETING NEI PAESI UE

2005
2006
2007
2008



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Budgeting nei Paesi UE

**L'esperienza del Regno Unito
in materia di Spending Review,**

**l'esperienza della Francia in materia di
riforma del bilancio dello Stato
incentrata sugli obiettivi**

e l'esperienza di alcuni Paesi dell'UE (sintesi)

Roma, Maggio 2007

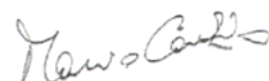
A cura di: Biagio Mazzotta e Fabrizio Mocavini

Roma, li 21 Maggio 2007

Nel corso degli ultimi anni un numero crescente di Stati Membri dell'Unione Europea ha indirizzato i propri sforzi di studio e di analisi in materia di bilancio dello Stato e contabilità pubblica verso la ricerca di sistemi che tengano nel debito conto due aspetti divenuti ormai essenziali e irrinunciabili nella pubblica amministrazione: il raggiungimento dei risultati e il razionale utilizzo delle risorse pubbliche.

Questo documento, elaborato utilizzando lo scambio di informazioni e di esperienze maturate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito dell'attività di Relazioni Internazionali, contiene un panorama delle più recenti e interessanti innovazioni introdotte da alcuni Stati, come la "Spending Review" del Regno Unito e la "Loi organique" della Francia, nonché un raffronto schematico e di sintesi fra i sistemi di bilancio e di "performance measurement" applicati in Germania, Spagna, Danimarca, Svezia e Paesi Bassi.

L'attività di studio, analisi e ricerca del Dipartimento, di cui questo documento rappresenta solo un primo concreto frutto, verrà proseguita e ulteriormente sviluppata con l'intento di poter costruire un'utile base per la riflessione e il confronto che saranno essenziali nell'ambito di una prossima riforma del bilancio dello Stato italiano.



INDICE

REGNO UNITO La spending review applicata ai Public Service Agreement in UK.....	7
FRANCIA L’approccio basato sulle performance: strategia, obiettivi, indicatori	29
PAESI BASSI Budgeting and Performance measurement (sintesi)	61
DANIMARCA Budgeting and Performance measurement (sintesi)	75
GERMANIA Budgeting and Performance measurement (sintesi)	89
SPAGNA Budgeting and Performance measurement (sintesi).....	95
SVEZIA Budgeting and Performance measurement (sintesi)	105
Fonti	113

Introduzione

Nel corso degli ultimi anni un numero crescente di Stati Membri dell'Unione Europea ha indirizzato i propri sforzi di studio e di analisi in materia di bilancio dello Stato e contabilità pubblica verso la ricerca di sistemi che tengano nel debito conto due aspetti divenuti ormai essenziali e irrinunciabili nella pubblica amministrazione: il raggiungimento dei risultati e il razionale utilizzo delle risorse pubbliche.

Questo documento, elaborato utilizzando lo scambio di informazioni e di esperienze maturate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato nell'ambito dell'attività di Relazioni Internazionali, contiene un panorama delle più recenti e interessanti innovazioni introdotte da alcuni Stati, come la "Spending Review" del Regno Unito e la "Loi organique" della Francia, nonché un raffronto schematico e di sintesi fra i sistemi di bilancio e di "performance measurement" applicati in Germania, Spagna, Danimarca, Svezia e Paesi Bassi.

L'attività di studio, analisi e ricerca del Dipartimento, di cui questo documento rappresenta solo un primo concreto frutto, verrà proseguita e ulteriormente sviluppata con l'intento di poter costruire un'utile base per la riflessione e il confronto che saranno essenziali nell'ambito di una prossima riforma del bilancio dello Stato italiano.

REGNO UNITO

La spending review applicata ai Public Service Agreement in UK

Con il termine inglese “performance” si intende il prodotto, il rendimento o il risultato di azioni condotte da un governo, da un’organizzazione, da una unità o da un semplice individuo rispetto a uno scopo determinato. Rappresenta quindi l’adempimento, la realizzazione, il conseguimento o il raggiungimento di tale scopo. In alcuni casi può anche essere rappresentato dalla prestazione, vale a dire dal modo in cui le azioni vengono svolte.

Introduzione

L’utilizzo delle misurazioni di performance (*performance measures*) nella gestione e nel ciclo di bilancio ha rivestito grande importanza nel quadro dell’Accordo sui Servizi Pubblici (*Public Service Agreement, PSA*). I PSA, coordinati dal Ministero del Tesoro, espongono scopi, obiettivi e risparmi di efficienza realizzati dai vari ministeri a fronte delle risorse impegnate.

Questo documento è incentrato sulla situazione nel Regno Unito dal 1998 ad oggi, fornendo una visione d’insieme ed evidenziando i principali successi ottenuti e le lezioni apprese in materia.

Il Governo del Regno Unito è attualmente (aprile 2006) impegnato in una Revisione Globale della Spesa (*Comprehensive Spending Review, CSR*) che sarà portata a termine entro il

2007. Tale processo si concretizzerà in una fondamentale revisione del bilancio e del modello di spesa pubblica.

Descrizione del “sistema delle performance”

Con la Revisione Globale della Spesa del 1998, il Governo del Regno Unito ha ristrutturato il quadro della spesa pubblica e della gestione delle performance con lo scopo di supportare un’assennata ed efficiente programmazione della spesa a medio e lungo termine.

Tale ristrutturazione si basava su alcuni punti cardine:

- maggiore stabilità dei piani triennali di spesa, per consentire ai ministeri di pianificare con il dovuto anticipo e gestire i servizi pubblici su fondamenta più solide;
- separazione netta delle previsioni di spesa in conto capitale dalle previsioni di spesa corrente, per essere certi che le spese di investimento non vengano “intaccate” dalle esigenze di breve termine;
- graduale introduzione di una contabilità e programmazione delle risorse, per migliorare la pianificazione e il controllo della spesa e per aumentare gli incentivi a favore di un’efficace gestione dell’attivo;
- introduzione degli Accordi sui Servizi Pubblici (*Public Service Agreements, PSA*) che, per la prima volta, definiscono traguardi misurabili (*measurable targets*) per l’intera gamma degli obiettivi indicati nei programmi di spesa pubblica del Governo.

Scopi dichiarati della Revisione Globale della Spesa del 1998 erano:

- riallocare le risorse finanziarie verso le priorità fondamentali;
- modificare le politiche in modo da spendere meglio il denaro pubblico;

- assicurare un miglior “lavoro di gruppo” dei ministeri per migliorare i servizi erogati;
- eliminare le spese non necessarie, inutili e superflue.

I motivi per redigere un Accordo sui Servizi Pubblici

Vista la complessità dell’attività svolta dal Governo, è utile considerare le interrelazioni fra *input*, *output* e *outcome* che si creano nello svolgimento di tale attività.

Gli *input* sono quelle risorse che contribuiscono alla produzione e alla erogazione. Tale espressione include quindi lavoro, attività materiali e sistemi di *Information Technology* (ad esempio, medici, infermieri, attrezzature, ecc.). Gli *outputs* sono i prodotti finali, o beni e servizi, prodotti dall’organizzazione e erogati all’utenza (ad esempio, il numero di trattamenti medici erogati o di operazioni di chirurgia effettuate). Gli *outcomes* rappresentano l’impatto o la conseguenza che l’attività svolta dal Governo ha sulla collettività o sui singoli individui, e sono normalmente rappresentati da ciò che l’organizzazione sta cercando di raggiungere (ad esempio, una più lunga aspettativa di vita e un migliore stato di salute).

La figura 1 indica le interconnessioni tra risorse, input, output e outcome.

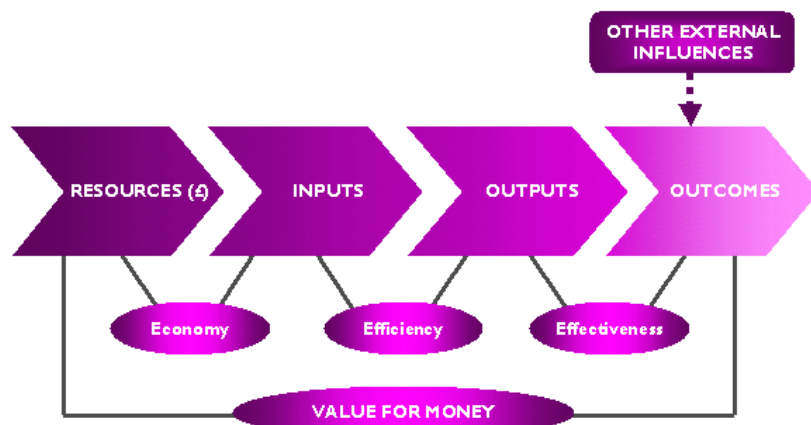


Figura 1 – Il contesto delle performance

I principi della performance nei servizi pubblici

Gli Accordi sui Servizi Pubblici si basano su quattro principi fondamentali (Capitolo 1 del 2002 *Spending Review White Paper* (Libro Bianco sulla Revisione della Spesa per il 2002):

- chiarezza degli obiettivi generali (orientati verso gli *outcomes*) di livello nazionale fissati dal Governo;
- decentramento della responsabilità verso i soggetti stessi che erogano i servizi pubblici, con il massimo livello di flessibilità e discrezione, assicurando al tempo stesso il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali;
- indipendenza ed efficacia dell'attività di revisione contabile e di ispezione per migliorare il livello di responsabilità;
- trasparenza dei risultati raggiunti, con una migliore informazione sulle *performance* a livello locale e nazionale.

Perché fissare degli obiettivi

Gli obiettivi danno chiarezza nella direzione e nelle priorità che gli agenti erogatori di servizi devono osservare e, se utilizzati in modo assennato, sono un punto di riferimento a cui ispirarsi per erogare servizi migliori. Come parte di un sistema di gestione basato sulle *performance*, essi rappresentano anche una base per monitorare ciò che funziona e ciò che non funziona, per assicurare che la buona amministrazione sia diffusa e premiata, e che le cattive *performance* vengano affrontate e contrastate. La pubblicazione di regolari resoconti sui progressi ottenuti a fronte degli obiettivi prefissati contribuisce ad aumentare il livello di responsabilità nei confronti dei cittadini.

Struttura degli Accordi sui Servizi Pubblici

L'attuale struttura degli Accordi di basa su cinque caratteristiche fondamentali:

- un obiettivo di primo livello (*aim*), dichiarato dai vertici del ministero;
- degli obiettivi di secondo livello (*objectives*), che espongono a grandi linee ciò che il ministero sta cercando di raggiungere;
- degli obiettivi di performance (*targets*) che definiscono in modo chiaro le mete incentrate su risultati SMART¹ per la maggior parte degli obiettivi;

¹ L'acronimo SMART sta per **S**pecific, **M**easurable, **A**chievable, **R**elevant and **T**imed (vale a dire risultati specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e tempestivi)

- un obiettivo di efficienza per ciascun ministero, incentrato sul miglioramento dell'efficienza o "value for money" (il buon rapporto qualità-prezzo) degli elementi chiave della sua attività;
- una dichiarazione del soggetto responsabile del raggiungimento degli obiettivi (di solito il ministro interessato).

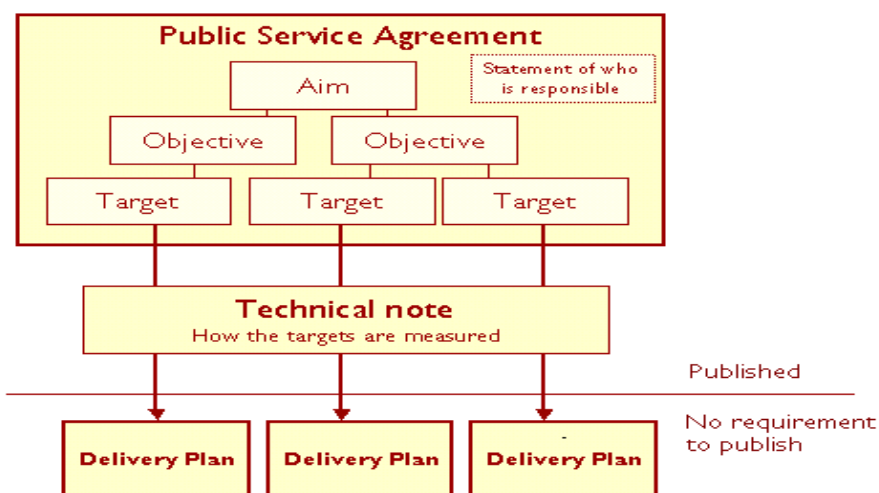


Figura 2 – L'attuale struttura degli Accordi sui Servizi Pubblici
(Public Service Agreements)

Quadro normativo e istituzionale

Il sistema delle performance non è stato definito con apposite leggi o normative, anche se tutti i ministeri devono redigere un resoconto sulle performance raggiunte e trasmetterlo al Ministero del Tesoro (HM Treasury). Inoltre, il Governo si è impegnato a presentare ogni due anni al Parlamento le informazioni sulle performance.

Coinvolgimento

Non esistono obblighi di legge che impongono ai ministeri di creare misure di performance o realizzare valutazioni anche se a tutti i ministeri è stato richiesto di redigere un Accordo sui Servizi Pubblici sul quale impegnarsi e tutti i ministeri abbiano partecipato al processo di Revisione della Spesa. Il quadro di performance dell'Accordo è stato delineato dal Ministero del Tesoro che ha posto particolare e rigorosa attenzione alle misure e valutazioni delle performance. Il Ministero del Tesoro ha operato in stretta collaborazione con gli uffici del Primo Ministro e con l'*Office of Government Commerce*.

Portata

Le misurazioni di performance basate sull'Accordo sui Servizi Pubblici coprono una parte considerevole della spesa delle amministrazioni ma non tutta la spesa pubblica. Non per tutte le aree della spesa pubblica è possibile stabilire *target*, cioè obiettivi di terzo livello (ad esempio, nel caso in cui gli effetti finali o i prodotti e servizi sono difficili da misurare), anche se gli *objectives*, cioè gli obiettivi di secondo livello (vedi figura 2) sono strutturati per includere l'intera attività del ministero. Attualmente sono stati individuati circa 110 *target* (obiettivi di terzo livello) rispetto ai 600 che erano stati individuati nel 1998.

La prossima Revisione della Spesa avrà un approccio globalmente, e non parzialmente, orientato al *performance budgeting* (bilancio per programmi, o per obiettivi). Tale approccio sarà ispirato da un programma "*value for money*" (buon rapporto qualità-prezzo) ambizioso e di vasta portata, inteso a reperire e allocare le risorse necessarie ad affrontare le sfide a lungo termine che caratterizzeranno i prossimi dieci anni. Ciò comporterà un ulteriore sviluppo delle aree di efficienza che erano state identificate con la Revisione dell'efficienza del settore pubblico del 2004 (2004 *Independent Review of Public Sector Efficiency*), e un insieme di

revisioni a base zero delle spese ministeriali per valutare la possibile efficacia nel raggiungimento degli obiettivi a lungo termine del Governo. Mentre le revisioni di spesa operate nel passato erano tradizionalmente incentrate sull'allocazione degli aumenti incrementali di spesa, il processo di definizione dei nuovi obiettivi a lungo termine nella Revisione Globale della Spesa (*Comprehensive Spending Review, CSR*), con molti obiettivi del passato ormai raggiunti e con programmi di spesa potenzialmente disponibili per una riallocazione, costituisce un'importante opportunità per una revisione più accurata del bilancio e dei modelli di spesa all'interno dei ministeri e tra i ministeri stessi. A 10 anni dalla prima Revisione Globale della Spesa, lo scopo delle revisioni a base zero è quello di rinnovare il livello di base della spesa di ciascun ministero per dare una risposta ai mutamenti nel frattempo intervenuti nelle priorità.

Misurazione e valutazione dei risultati

Definire le mete

Fino ad oggi, nel corso delle Revisioni di Spesa i ministeri hanno proposto e successivamente concordato i loro Accordi sui Pubblici Servizi con il Ministero del Tesoro. Il singolo Ministro è responsabile per il proprio Accordo. Tranne circostanze eccezionali, gli Accordi sui Pubblici Servizi rimangono validi sino alla successiva Revisione della Spesa.

Misurazioni delle performance – output e outcome

Teoricamente, gli obiettivi dovrebbero specificare l'impatto o la conseguenza che l'attività svolta dal Governo dovrebbe avere sulla collettività o sui singoli individui: dovrebbero cioè specificare cosa l'amministrazione sta cercando di ottenere (ad esempio, una più lunga aspettativa di vita e un migliore stato di salute). E' importante tuttavia capire l'influenza che i

vari fattori esterni possono avere su tale risultato finale perseguito. Ne consegue che può non sempre essere chiaro a che cosa debba essere attribuita una variazione (in positivo o in negativo) intervenuta in un determinato effetto finale ottenuto. Ad esempio, un'iniziativa nel campo della salute pubblica può non produrre l'effetto desiderato sull'aspettativa di vita a causa di una serie di fattori legati allo stile di vita dei singoli individui. Inoltre, a livello di settore pubblico, misurare un effetto finale ottenuto può essere molto complicato: ad esempio, alcuni effetti possono essere misurati solo a distanza di molto tempo dopo l'erogazione dei beni e servizi da parte dell'amministrazione (questo vale per l'esempio appena dato in materia di salute pubblica). Ne consegue che, in taluni casi, può essere più realistico utilizzare i beni e i servizi come misura della *performance*, a patto però di operare le dovute considerazioni qualitative al momento di quantificare gli stessi beni e servizi, chiarendo i collegamenti tra questi e gli effetti finali prefissati.

Attualmente si pone maggiore enfasi sulla necessità di misurare i successi conseguiti in termini di cambiamento "sul campo": i reali ed effettivi miglioramenti intervenuti per le persone che utilizzano i servizi pubblici (ad esempio, miglioramento dei tempi di attesa nei reparti di Pronto Soccorso degli ospedali, minore disagio nei viaggi in autostrada, un'economia rurale maggiormente sostenibile).

Evoluzione degli Accordi sui Pubblici Servizi

Gli Accordi sui Pubblici Servizi (*Public Service Agreement, PSA*) furono inseriti per la prima volta nella Revisione Globale della Spesa (*Comprehensive Spending Review, CSR*) nel 1998, che stabiliva circa 600 obiettivi di performance per 35 aree di amministrazione. Tuttavia, la maggior parte degli obiettivi esposti nella Revisione del 1998 erano incentrati sui beni e servizi o sui processi piuttosto che sugli impatti e le conseguenze che l'attività svolta dal Governo ha sulla collettività o sui singoli individui. Con la Revisione della Spesa del 2004 il numero degli obiettivi era stato ridotto a circa 110. Le Revisioni della Spesa del 2000, del 2002 e del 2004 hanno introdotto una modifica nel formato dell'Accordo sui Servizi Pubblici, un

approccio più ragionato agli obiettivi congiunti (*joint targets*) e una documentazione di supporto all'architettura dell'Accordo sotto forma di note tecniche.

Le note tecniche sono documenti che descrivono in modo dettagliato la definizione degli obiettivi da inserire nell'Accordo sui Servizi Pubblici e che indicano come giudicare raggiunto (o non raggiunto) l'obiettivo.

Definire gli obiettivi

Scegliere gli obiettivi giusti

Gli obiettivi vanno “usati” con attenzione. Nel definirli, è importante indicare le priorità in un numero che sia possibile da gestire. L'attuale insieme di Accordi sui Pubblici Servizi contiene circa 130 obiettivi per 20 ministeri (una media di meno di 7 per ministero). Gli obiettivi devono essere incentrati sull'impatto e la conseguenza che l'attività svolta dal Governo ha sulla collettività o sui singoli individui e devono soddisfare i criteri contenuti nell'acronimo SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed*, = specificità, misurabilità, realizzabilità, pertinenza, tempismo). E' anche importante che l'obiettivo rappresenti una reale misura del buon esito: se l'obiettivo è stato raggiunto deve esserci una visibile differenza nella qualità del servizio pubblico erogato o nell'ambiente o un diverso impatto sui programmi di spesa. Infine, ed è forse la cosa più importante, è essenziale che un obiettivo sia definito in modo tale da poter essere fatto “scivolare a cascata” lungo la catena di erogazione, e che esso abbia significato a livello locale.

Le informazioni che devono essere fornite sulle performance sono parte delle trattative sulla Revisione della Spesa tra Ministero del Tesoro e singoli ministeri, anche se non esiste una relazione predeterminata e meccanicistica tra le performance eseguite e l'allocazione delle risorse. Il Ministero del Tesoro è attivamente impegnato nello sviluppo delle

informazioni sulle performance e le Note Tecniche sono ormai parte della Revisione della Spesa. Nel tempo, un numero crescente di ministeri ha acquisito una sempre maggiore capacità di sviluppare sistemi efficaci di informazioni sulle *performance*. Tale capacità è stata supportata dal Ministero del Tesoro e da altri organismi esperti in materia, tra i quali la Corte dei Conti.

Incentivi e Relazioni

Accrescere il livello di responsabilità

Uno degli elementi chiave dell'Accordo sui Servizi Pubblici è la dichiarazione del responsabile per l'erogazione. Normalmente, il responsabile dell'Accordo e delle performance a fronte degli obiettivi contenuti nell'Accordo stesso è il Ministro (o i Ministri nel caso di obiettivi congiunti).

Sin dai primi anni Novanta i ministeri hanno reso conto annualmente delle loro performance in materia di servizi pubblici nelle relazioni pubblicate in primavera. Le relazioni espongono programmi di spesa e performance, anche con tabelle che sintetizzano come il ministero in questione viene rifornito di risorse umane e finanziarie per raggiungere i suoi obiettivi.

Le relazioni sono utilizzabili e accessibili da parte dei membri del Parlamento, dalle singole Commissioni Parlamentari e da tutti i cittadini.

I Ministeri devono rendere conto al Parlamento circa l'attendibilità delle loro informazioni sulle performance e i sistemi di rilevazione dei dati vengono validati dalla Corte dei Conti.

Tale sistema di rendicontazione biennale pone il Regno Unito all'avanguardia nelle riforme per attuare nella pratica una rendicontazione sulle performance e una reale responsabilità.

Sanzioni e ricompense

Non sono previste sanzioni dirette per i ministri o per i ministeri che non adempiono ai rispettivi Accordi sui Servizi Pubblici. Le performance indicate negli Accordi vengono regolarmente sottoposte a revisione e i ministri devono rendere conto di tali *performance* al *Cabinet on Public Service and Expenditure* (Gabinetto sui Servizi Pubblici e la Spesa, organismo presieduto dal Ministro del Tesoro) e ai cittadini mediante pubblicazione di apposita documentazione. Inoltre, le precedenti performance del ministero vengono tenute in considerazione al momento delle decisioni allocative in sede di Revisione della Spesa e le decisioni riguardo i compensi degli alti dirigenti sono sempre più influenzate dalle performance ottenute a fronte di quanto dichiarato nell'Accordo sui Servizi Pubblici.

Nel contesto della Revisione Globale della Spesa (*Comprehensive Spending Review*, CSR), il Ministero del Tesoro considererà le performance esposte negli Accordi sui Servizi Pubblici dei singoli ministeri. Ciò comporterà una profonda revisione del bilancio e del modello di spesa pubblica. Per definire tale revisione si terrà conto di quanto fatto finora e si cercherà di capire quali passi futuri sono necessari per cogliere le sfide e le opportunità del prossimo decennio. Tramite questo processo il Governo fisserà i nuovi obiettivi e le nuove priorità per l'orizzonte temporale della Revisione Globale della Spesa e oltre, definendo di conseguenza gli stanziamenti per ciascun ministero. Tuttavia, è opportuno ricordare che non esiste una relazione meccanicistica tra la proporzione di obiettivi esposti nelle precedenti Revisioni della Spesa che un dato ministero ha raggiunto e gli stanziamenti di spesa che saranno assegnati a tale ministero.

Sfide e lezioni apprese

Sfide:

Erogazione

Quasi tutti gli Accordi sui Servizi Pubblici hanno oggi un consolidato piano di erogazione. La principale sfida da oggi fino al termine dell'attuale periodo di Revisione della Spesa nel 2008 è quindi rappresentata dall'attuazione: si tratterà di realizzare nel concreto i cambiamenti nei servizi pubblici del Regno Unito racchiusi negli obiettivi esposti nell'Accordo sui Servizi Pubblici. Per raggiungere questo traguardo e avviare un processo irreversibile di cambiamento servono ambizione, concentrazione, insistenza e chiarezza.

Misurazione

In questa cornice sarà di vitale importanza assicurare ai singoli ministeri la possibilità di accedere a dati e informazioni riguardanti le performance che siano di un elevato livello qualitativo, corposi e tempestivi: ciò aiuterà il Governo a mettere in relazione le risorse e le concrete conseguenze ottenute a beneficio della collettività. Sarà importante prestare maggiore attenzione alle problematiche relative alla misurazione nella fase di definizione degli obiettivi, considerare in modo accurato la qualità dei dati ottenuti nell'arco di vita del singolo obiettivo, migliorare la gestione per assicurare coerenza nel lavoro di raccolta dei dati, investire ulteriormente nei sistemi di misurazione e migliorare la divulgazione anche dei "punti deboli" dei dati.

Incentivi

Consultarsi con il personale che opera nei punti-chiave della catena di erogazione è importante per capire come poter creare un sistema di giusti incentivi per “premiare” l’utilizzo delle informazioni sulle performance nel processo di gestione e di bilancio. Il mancato supporto da parte del personale direttamente impegnato nell’erogazione può dare luogo a problemi e portare a un sistema di incentivi che potrebbe provocare effetti perversi.

Pertinenza

E’ importante assicurarsi che gli obiettivi nazionali abbiano rilevanza e pertinenza anche a livello locale: le agenzie di erogazione sul territorio e gli altri partner a livello locale devono poter avvertire gli obiettivi nazionali come una priorità.

Decentramento

Concentrarsi sull’impatto e sulle conseguenze per la collettività (cioè sugli *outcome*) consente di decentrare il processo decisionale e di permettere ai ministeri e alle agenzie di stabilire essi stessi la combinazione ottimale di prodotti e servizi da erogare per raggiungere l’effetto finale desiderato a livello di collettività.

Coinvolgimento a livello locale

In molti casi amministrazioni locali e agenzie lavorano in parallelo nell’erogazione di prodotti e servizi. Se si vuole operare con successo la gestione delle *performance*, le organizzazioni a livello locale devono essere consultate su come gestire le performance e su quali effetti a livello della comunità locale potranno essere raggiunti. Al tempo stesso dovrà essere riconosciuta e ammessa la piena legittimità del Governo centrale nella definizione degli standard minimi nazionali.

Lezioni apprese e impatto:

L'Accordo sui Servizi Pubblici visto dagli altri

Il quadro complessivo della riforma dei servizi pubblici nel Regno Unito ha suscitato grande interesse, a livello nazionale e internazionale. Il Parlamento, pur sottolineando alcune problematiche e punti deboli di tale quadro, ha riconosciuto la necessità di conferire alla misurazione delle performance un ruolo significativo nell'opera di miglioramento dei servizi pubblici. La Corte dei Conti ha approvato la struttura dell'Accordo affermando che "l'introduzione di obiettivi nell'Accordo sui Servizi Pubblici, e in particolare di obiettivi orientati verso l'effetto finale che si vuole ottenere a livello di collettività, è un ambizioso programma di riforma che pone il Regno Unito nel gruppo di paesi all'avanguardia nella pratica di misurazione delle performance".

L'approccio adottato dal Governo del Regno Unito, orientato verso gli effetti finali a livello di collettività e con la misurazione delle performance nell'erogazione dei servizi pubblici, ha suscitato grande interesse anche a livello internazionale. Negli ultimi anni il Ministero del Tesoro ha ricevuto visite da oltre 40 paesi e istituzioni internazionali, tra cui funzionari e rappresentanti di governi, organismi accademici, FMI e Commissione Europea.

Altri sistemi di misurazione delle performance

Una delle principali critiche mosse alla struttura dell'Accordo sui Servizi Pubblici è l'eccessivo numero di obiettivi stabiliti per il settore pubblico. Mentre l'Accordo in sé prevede una media di 6-7 obiettivi per ciascun ministero, esistono spesso altri obiettivi e strutture di misurazione (attive all'interno dei singoli ministeri e non gestite dal Ministero del Tesoro) per i quali sono responsabili agenti erogatori a livello locale. Tra questi si annoverano gli Indicatori delle Performance di Miglior Valore (*Best Value Performance Indicators*), un sistema di misure

di performance che permette di operare raffronti tra le *performance* delle varie Autorità Locali attraverso l'intera gamma di servizi erogati. E' importante tenere in considerazione l'impatto degli obiettivi "a cascata", utilizzando le misurazioni delle *performance* e i sistemi di valutazione e cercando di capire come questi impatti possono essere mitigati adottando un approccio maggiormente accurato e avveduto.

Spending Review: ulteriori considerazioni

I principali benefici di un sistema di *Spending review* (SR) sono:

- Indurre i politici a porre più domande nella fase del processo di bilancio;
- Disporre di maggiori informazioni (da parte di Agenzie e Ministeri) sulla base delle spese esistenti
- Consentire alla *leadership* politica di indurre la burocrazia amministrativa a riesaminare lo status quo e le proprie considerazioni in merito alle scelte di fondo.

Secondo il concetto esplicitato da Allen Schick nel 1990:

“Il processo di bilancio può essere organizzato per facilitare o complicare il compito di effettuare tagli. Può sensibilizzare i politici in merito alle implicazioni finanziarie delle loro scelte oppure può nasconderle, può stimolare o ritardare le aspettative dei programmi di espansione.. “

In sostanza un buon sistema di SR implica che il Governo presti maggiore attenzione allo stato della spesa e che esista la necessità di riesaminare problematiche che altrimenti resterebbero indiscusse.

Come applicare un sistema di Spending Review

L'esperienza internazionale suggerisce che il buon funzionamento del sistema SR passa attraverso tre fasi, che coinvolgono il potere politico e quello amministrativo nella condivisione della struttura e dei risultati:

- la prima fase impegna il Gabinetto nello stabilire la strategia complessiva;
- la seconda fase riguarda la realizzazione approfondita di analisi e revisioni;
- la terza ed ultima fase consiste nell'assicurare che le informazioni provenienti dalla SR siano utilizzate per l'allocazione delle risorse.

Varie tipologie di Spending Review: Esempi pratici:

*La revisione delle politiche in senso orizzontale (**horizontal policy reviews**) si concentra sulle tematiche politiche che attraversano i confini dipartimentali (dei vari Ministeri) – anche conosciuta come analisi/revisione trasversale. Spesso tale fattispecie di SR è usata per esaminare le scelte politiche relative alle spese obbligatorie o per trasferimenti tra le amministrazioni. Può essere retrospettiva nel senso che può individuare il limite di spesa o prospettica per poter influenzare le future decisioni sull'allocazione delle risorse. La natura trasversale di tale fattispecie di SR implica che anche le agenzie siano interessate attivamente nel processo. In alcuni Stati esistono delle istituzioni che coordinano l'attività di SR. Esempi concreti di questo tipo di SR si sono riscontrati in Nuova Zelanda, in UK ed in Olanda. Tra il 1984 ed il 1988 anche il governo australiano ha intrapreso tale tipo di tecnica di SR allo scopo di riallocare gli interventi in materia di welfare.*

*Il **Departmental zero based review** è un'altra tecnica adottata a livello dipartimentale che mira a chiarire se i programmi/progetti intrapresi continuano ad essere attuali o rilevanti, se le priorità sono quelle corrette, se gli stessi*

dipartimenti stanno attuando i giusti programmi e nel modo migliore. Numerosi sono gli esempi in tal senso. Anche in tal caso i paesi più interessati sono il Regno Unito, l'Australia, la Nuova Zelanda e la Svezia. Tale tecnica non è adatta per le spese obbligatorie. In realtà tale tecnica, essendo molto esaustiva, è indicata in risposta a crisi politiche o fiscali. Si focalizza sul totale delle spese per programmi con l'intento di effettuare i tagli in base alla ridefinizione degli obiettivi e alla rimodulazione delle priorità da parte dei dipartimenti. La responsabilità di attuazione di questo tipo di review è in capo alle agenzie territoriali sebbene le Agenzie centrali ed il Consiglio dei Ministri si interessano ad individuare i parametri e gli obiettivi della stessa Review.

Il **Departmental program review** è una tecnica specifica dei dipartimenti (Ministeri). Ha una copertura minore ma un livello di dettaglio maggiore. E' realizzata per assicurare la valutazione costante dell'efficienza, efficacia (o equità) di specifici programmi o aree di intervento.

Horizontal management reviews. In UK questa tecnica è stata applicata alle spese per investimenti in Canada sulle spese per l'IT. Tale sistema consente, all'interno del processo di bilancio, di realizzare risparmi in termini di efficienza (efficiency savings), o prendendo risorse direttamente dai dipartimenti per applicare le raccomandazioni oppure fornendo varie soluzioni che possono essere da questi recepite.

Departmental management reviews è applicabile allorquando si voglia ristrutturare o ridefinire un'agenzia al fine di eseguire gli stessi programmi in un modo migliore. Coinvolge l'intero sistema di organizzazione. Esistono vari esempi di questo tipo che sono stati individuati in UK, ed in Nuova Zelanda.

Conclusioni

Dal 1998, anno della sua prima introduzione nella pubblica amministrazione del Regno Unito, il sistema degli obiettivi ha fatto molti progressi. Ogni successiva Revisione della Spesa ha apportato migliorie alla sua architettura. La Revisione Globale della Spesa (*Comprehensive Spending Review*, CSR) apporterà ulteriori modifiche innovative.

La tavola sotto riportata identifica alcuni specifici momenti del processo che ha portato alla *Spending Review* ed al suo miglioramento nel corso degli anni.

Data	Evento
Marzo 1997	Blair impegna il futuro Government laburista verso parametri fiscali rigorosi includendo limiti di spesa aggregati, come peraltro già fatto in precedenza dai Conservatori: deficit statale, riduzione del debito e due "golden rules" di fiscal management. Blair inoltre stabilisce un agenda politica ambiziosa che include un significativo aumento negli investimenti pubblici. I finanziamenti per le nuove politiche devono essere ottenuti attraverso una globale spending review.
Giugno 1997	Blair presenta il suo primo annuncio di bilancio: l' inizio della prima Comprehensive Spending Review (CSR).
Marzo 1998	Viene introdotto il codice della Stabilità economico-finanziaria che stabilisce per il Ministero del Tesoro l'articolazione di dichiarazioni degli obiettivi di finanza pubblica e la produzione di report continuamente aggiornati orientati alla dimostrazione del raggiungimento degli obiettivi. Viene fissato un deficit plan di 5 anni.
11 Giugno 1998	Il Rapporto sulla strategia economica-finanziaria introduce il ciclo triennale delle spese. Questo documento: <ul style="list-style-type: none"> • stabilisce un nuovo regime di controllo a lungo termine disegnato per avere effetto dal 1999-2000; • distingue le spese per il 1998-99 tra Department Expenditure Limits (DEL) e Annually Managed Expenditure (AME). Queste due tipologie costituiscono la base per lo sviluppo della programmazione delle spese per i prossimi tre anni • espone il quadro finanziario per i prossimi tre anni come base per perfezionare la CSR.

Data	Evento
Luglio 1998	<p>Vengono pubblicati i risultati della CSR. Vengono forniti sia i risultati della review che un dettagliato piano di gestione delle spese per i prossimi tre anni. Il report espone i piani di spesa Ministeriali per il periodo dal 1999-2000 al 2000-2001; questo contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> • i limiti delle spese per Ministero per i periodi dal 1999-2000 al 2000-2001 e il programma di allocazione di spesa; • le priorità politiche a livello Ministeriale ed i programmi di allocazione delle risorse per i tre anni in accordo con i limiti di spesa totali fissati nel DEL; • le strategie dipartimentali di investimenti (DIS) per ogni Ministero; • i Public Service Agreement (PSA) che stabiliscono obiettivi, prodotti, target di efficienza per ogni area di programma.
Ottobre 1999	<p>Inizia il secondo ciclo di SR; l'enfasi viene spostata dalla review a livello di Ministero alla review a livello trasversale tra Ministeri. 15 cross-cutting reviews sono condotte nel periodo Ottobre 1999 - Luglio 2000 con l'intenzione di porre particolare attenzione su alcune questioni ... per essere sicuri che l'azione di spending review rifletta effettivamente le priorità di Governo. I Piani di Performance ministeriali vengono rivisti nello stesso periodo. Sforzi significativi vengono spesi per il miglioramento della qualità degli indicatori di performance dei PSA; a tal riguardo viene sviluppato un secondo set di indicatori. Il ministero del tesoro gestisce e dirige questo processo e fornisce la documentazione attraverso la quale viene illustrato lo stesso processo, che, diversamente dalla CSR, non è inteso come una review a base zero di tutti i programmi di spesa.</p>
Marzo 2000	<p>Nella documentazione di bilancio di previsione e di consuntivo vengono fissati i limiti di spesa per il prossimo ciclo di tre anni. Il Ministero del Tesoro calcola le cifre del nuovo piano attraverso una revisione dei limiti di spesa stabiliti nei tre anni del precedente DEL plan 2001-2002.</p>
Luglio 2000	<p>Viene resa pubblica la Spending Review 2000. Questa fissa i limiti di spesa e il piano di allocazione delle risorse per i tre anni dal 2001-2002 al 2003-2004.</p>
Novembre 2000	<p>Vengono resi pubblici i nuovi Public Service Agreement.</p>

FRANCIA

L'approccio basato sulle performance: strategia, obiettivi, indicatori

Premessa

La Loi organique relative *aux lois de finances* (LOLF) dell'agosto 2001 ha introdotto nuove regole per la preparazione e l'attuazione del bilancio dello stato francese.

L'obiettivo è quello di cambiare l'approccio, passando da una concezione basata sulle risorse a una basata sui risultati. La volontà è quella di concentrare il dibattito relativo al progetto di bilancio preventivo sugli obiettivi e sul rapporto costi-efficacia delle politiche pubbliche evitando, come è avvenuto in passato, di fossilizzarsi sulle variazioni quantitative degli stanziamenti senza un sistematico collegamento tra le variazioni stesse, i risultati attesi e le entrate effettive.

Il cambiamento verso la prestazione (*performance*) presuppone la misurazione obiettiva della prestazione stessa (LOLF, art. 51: "...gli interventi dello Stato sono presentati avendo riguardo ai costi relativi, agli obiettivi perseguiti, ai risultati effettivi e ai risultati attesi negli anni a venire, misurati utilizzando precisi indicatori...").

In questo quadro, quali informazioni devono essere fornite al Parlamento? Come vanno definiti strategie, obiettivi e indicatori per ciascun programma? In che modo si può applicare diffusamente la gestione per obiettivi dei servizi pubblici? Quali controlli verranno effettuati sulle informazioni ottenute?

Il Parlamento vota il bilancio preventivo alla luce degli obiettivi proposti dal Governo e dei risultati per i quali il Governo stesso è responsabile nei confronti del Parlamento che, a sua volta, esamina il modo in cui il bilancio viene attuato e le prestazioni gestionali vengono misurate. Di conseguenza, sia il Parlamento che i ministri dell'Economia e del Bilancio devono definire con chiarezza la natura e i contenuti delle informazioni che ci si aspetta di ottenere.

Questo documento mira a facilitare la comunicazione tra le varie entità coinvolte nel processo di bilancio per aiutarle a evitare eventuali equivoci e incomprensioni. L'obiettivo finale è senz'altro un obiettivo ambizioso: assicurare il corretto utilizzo dei soldi dei contribuenti.

La Loi organique relative aux lois de finances

La LOLF, legge del 2001, contiene le nuove regole per il bilancio dello Stato che sono entrate in vigore per la prima volta solo nell'esercizio finanziario 2006.

Secondo le nuove regole, il Parlamento doterà i singoli Ministri di "bilanci generali" (*overall budgets*). I Ministri, a loro volta, dovranno fissare gli obiettivi e definire gli indicatori per misurare i risultati, al fine di rendere più efficiente la spesa pubblica sia nel processo decisionale di bilancio (a livello di Governo e di Parlamento) sia nella gestione interna delle Agenzie.

1. Dall'approccio basato sulle risorse all'approccio basato sui risultati

A partire dal 2006, il bilancio dello Stato verrà votato per "scopi" (*end-purpose*) sotto forma di bilanci generali. Le informazioni allegate alla legge di bilancio dovranno dare conto dei risultati attesi e di quelli ottenuti.

Un bilancio costruito sullo scopo della spesa

Il bilancio dello Stato è strutturato su tre livelli:

- circa 40 “missioni”, che delineano le principali aree della politica pubblica. Si tratta di unità di bilancio votate dal Parlamento che corrispondono alle principali aree politiche. Il Parlamento approva il bilancio a livello di missioni, enfatizzando così lo scopo delle politiche pubbliche. Le missioni vengono proposte dal Governo e il Parlamento può variare la distribuzione della spesa tra i programmi inclusi in una singola missione.
- circa 150 “programmi”, che definiscono le responsabilità per l’attuazione delle politiche. Ciascun programma comprende un insieme coerente di azioni ed è affidato a un coordinatore di programma nominato dal Ministro interessato. Ogni programma è caratterizzato da una strategia e da una serie di obiettivi accoppiati con appositi indicatori.
- circa 500 “azioni” che definiscono in dettaglio gli scopi dei programmi. Le azioni rappresentano il livello di dettaglio al quale la spesa viene pianificata e controllata e forniscono informazioni sull’utilizzo delle risorse di bilancio.

Un bilancio orientato verso i risultati

Le informazioni sulle prestazioni vanno al di là di una mera descrizione del consumo di risorse o del volume di attività. Tali informazioni devono dimostrare come, entro il quadro delle risorse stanziato, l’efficacia delle politiche o la qualità dei servizi pubblici possono essere aumentate al miglior costo. Evitando di adagiarsi su soluzioni che consistono essenzialmente in aumenti di risorse, l’obiettivo è quello di focalizzare le “menti” dei responsabili delle decisioni, dei dirigenti e dei funzionari su come sono effettivamente elaborate le politiche finanziate con denaro pubblico e su come migliorare la scelta degli opportuni stimoli.

La gestione basata sui risultati non deve perciò essere confusa con un sistema di bilancio basato sugli obiettivi. Quest'ultimo, infatti, comporta dapprima la definizione degli obiettivi (finali e intermedi) e, successivamente, la quantificazione degli stanziamenti di bilancio necessari per raggiungere gli obiettivi stessi. Ciò risulta difficoltoso per due ragioni:

- gli stanziamenti sono allocati tra i diversi programmi nel contesto di un ammontare globale determinato in anticipo sulla base dello stato corrente delle finanze pubbliche e di considerazioni macroeconomiche²;
- non esiste un legame diretto e inequivocabile tra gli stanziamenti di bilancio e gli obiettivi di prestazione (ad esempio, condizioni socioeconomiche migliori o migliori qualità dei servizi possono essere ottenute con il medesimo ammontare di risorse semplicemente migliorando il modo in cui le risorse stesse sono utilizzate o allocandole meglio).

2. Il Parlamento vota il bilancio secondo precisi obiettivi per i quali il Governo è impegnato

Con il progetto di legge di bilancio del 2006 il Parlamento avrà davanti a sé una visione più accurata, più sistematica e più organizzata degli obiettivi strategici e dei risultati delle

² L'attendibilità, la responsabilità e la trasparenza in materia di prestazioni hanno origine nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini del 26 agosto 1789:

Art. 14 Tutti i cittadini hanno il diritto di accertare, di persona o tramite loro rappresentanti, le necessità legate ai soldi versati nelle casse dello Stato, a esprimere liberamente il loro consenso, a sorvegliarne l'utilizzo, e a determinarne aliquote, basi imponibili, riscossione e durata.

Art. 15 I cittadini hanno il diritto di chiedere ai pubblici funzionari il rendiconto della loro amministrazione.

politiche statali, che saranno esposti nei “piani di prestazione annuali” (*annual performance plans*) allegati ai progetti di legge di bilancio.

Il Parlamento sarà così posto nelle condizioni di valutare la coerenza tra opzioni di bilancio e obiettivi prioritari. La definizione delle priorità è il primo passo verso il miglioramento dell’efficacia della spesa pubblica.

Ogni strategia di programma e gli obiettivi che dalla strategia stessa derivano sono definiti dal Ministro competente con l’ausilio del coordinatore di programma. Gli obiettivi sono poi approvati durante la procedura di preparazione del bilancio e discussi in sede parlamentare come parte integrante della procedura di approvazione del bilancio.

Governo e Parlamento necessitano di ricevere precisi input dalle amministrazioni interessate, che a loro volta plasmeranno le loro scelte raccogliendo le indicazioni provenienti dagli attori direttamente impegnati nelle attività istituzionali.

La scelta degli obiettivi deve necessariamente tener conto dei risultati raggiunti in precedenza.

Non è possibile trarre conclusioni finanziarie scontate dai risultati: se i risultati sono scarsi, le risorse vanno tagliate o aumentate? Dato lo stesso livello di risorse, cambiando le modalità di definizione o di attuazione delle politiche, il risultato può essere migliorato?

3. Le Agenzie sono guidate secondo i risultati di programma che ci si attende di conseguire

Gli obiettivi collegati al bilancio sono obiettivi strategici: limitati nel numero, essi esprimono gli effetti attesi delle politiche statali, la qualità richiesta dei servizi pubblici, e il modo in cui le risorse usate dalle Agenzie possono essere ottimizzate.

Questi obiettivi lasciano alle Agenzie una considerevole libertà di manovra in merito a come raggiungere gli obiettivi stessi, perché non definiscono nel dettaglio quali azioni debbano essere intraprese o l'ammontare di risorse che deve essere utilizzato. Le Agenzie stesse, tramite i meccanismi previsti nei "bilanci generali", sceglieranno il modo migliore per conseguire gli obiettivi strategici.

In questo quadro, data la lunga catena di comando che si dispiega nell'apparato Statale, assume cruciale importanza il punto in cui la responsabilità politica lascia il posto alla responsabilità dirigenziale. I coordinatori di programma rappresentano il collegamento tra questi due livelli di responsabilità: essi sono di aiuto nella definizione delle opzioni strategiche sotto l'autorità del Ministro competente e sono responsabili della loro attuazione operativa.

Gli obiettivi strategici fissati dall'autorità politica sono trasferiti all'apparato amministrativo tramite i meccanismi direttivi basati sulla prestazione. I dipendenti pubblici vengono quindi a trovarsi in una posizione nella quale dirigono direttamente le loro attività in modo da facilitare il raggiungimento degli obiettivi strategici definiti a livello politico.

4. Il controllo della pertinenza e della qualità delle informazioni correlate alla prestazione

Il Parlamento

I membri del Parlamento potranno analizzare e commentare le informazioni esposte nei piani di prestazione annuali e nelle relazioni di progresso annuali. Queste informazioni sono di estrema importanza e aiutano i parlamentari a valutare la qualità del programma di gestione e la pertinenza dei sottostanti obiettivi. Su questa base, i membri del Parlamento potranno in determinati casi proporre emendamenti intesi a spostare gli stanziamenti da un programma a un altro nell'ambito della stessa missione.

Relatori appositamente incaricati dalla Commissione Finanza effettueranno un continuo monitoraggio sulla esecuzione del bilancio nelle varie province nazionali.

Nel loro lavoro di valutazione e controllo, la Commissione Finanze potrà verificare le modalità di raccolta e di presentazione delle informazioni sulle prestazioni, se necessario con l'aiuto di specifici input. Il lavoro della Commissione sarà anche di aiuto per verificare l'affidabilità, la qualità e la durata del settore, e l'uso degli indicatori di prestazione associati a ciascun programma.

I coordinatori di programma potranno anche essere chiamati in audizione parlamentare per rendere conto dei risultati raggiunti con le risorse a loro disposizione.

La Corte dei Conti

La Corte dei Conti verifica l'appropriato uso dei fondi gestiti dagli organismi pubblici.

La LOLF prevede che la Corte dei Conti rediga una relazione annuale sui risultati dell'attuazione del bilancio nell'anno precedente e sui relativi conti. Tale relazione analizza, tra l'altro, l'uso delle risorse per compiti e per programmi.

In futuro, perciò, la Corte dei Conti esaminerà programmi e prestazioni.

Nel suo lavoro annuale di verifica dell'attuazione del bilancio, la Corte dei Conti esaminerà la coerenza e l'affidabilità delle informazioni contenute nei documenti di bilancio, focalizzando la sua attenzione sui divari tra obiettivi e risultati.

La Commissione interdipartimentale di revisione dei programmi

Il Governo, responsabile per la coerenza e la qualità dei progetti di legge di bilancio con riguardo ai criteri stabiliti dalla LOLF sulla documentazione di bilancio, ha rilevato l'esigenza di approvare i programmi e le relative informazioni come parte della preparazione amministrativa del bilancio dello Stato prima di sottoporre il tutto al voto parlamentare.

Ha perciò creato una Commissione interdipartimentale per la revisione contabile dei programmi per verificare la qualità delle informazioni e delle analisi contenute nei piani di prestazione annuale e nelle relazioni di progresso annuale associati con i programmi ministeriali e i metodi gestionali utilizzati per tradurre i programmi delle Agenzie in azioni.

La Commissione è presieduta da un ispettore generale di finanza e i membri che la compongono sono scelti tra gli organismi ispettivi e di revisione contabile dei vari ministeri.

La Commissione sarà responsabile di due tipi di revisione contabile:

- una revisione iniziale, preventiva all'avvio dei programmi e di ciascuna delle principali fasi;
- una revisione successiva all'esecuzione, sulla base dei dati relativi all'esecuzione del programma.

I criteri qualitativi della revisione iniziale faranno riferimento alla coerenza della prospettiva del programma, agli obiettivi del programma stesso, agli indicatori associati, ai sistemi informativi che alimentano gli indicatori, ai piani di azione scelti per conseguire gli obiettivi, ai sistemi di guida delle reti e ai sistemi di controllo della gestione per controllare risorse e costi.

I criteri qualitativi della revisione successiva all'esecuzione saranno focalizzati sull'affidabilità dei risultati numerici e sulla garanzia che le osservazioni sui divari tra mete e risultati siano obiettive ed esaustive.

A conclusione del suo lavoro, la Commissione pubblicherà un documento contenente un giudizio basato sulle relazioni di revisione contabile e sulla risposta alla relazione stessa formulata dal ministero interessato.

5. L'approccio alla strategia, agli obiettivi e agli indicatori

A) Come definire e come presentare la strategia associata con un programma

A.1. La presentazione della strategia è essenziale per la comprensione della scelta degli obiettivi.

La definizione della strategia viene prima della definizione degli obiettivi e degli indicatori. La presentazione della strategia fornisce l'opportunità di spiegare la coerenza globale degli obiettivi scelti e di giustificare la loro scelta.

Alcuni programmi rientrano nelle cosiddette politiche across the board (= uguali per tutti, indiscriminate): benché siano pertinenti a diversi ministeri, essi condividono gli stessi scopi. Queste politiche sono coordinate da un ministro, incaricato dal Primo ministro, che è responsabile della produzione di un documento di politiche across the board che riunisce gli obiettivi strategici contenuti nei vari programmi interessati e che verrà allegato al progetto di legge di bilancio in aggiunta ai piani di prestazione annuale. La strategia scelta deve essere presentata come uno schema che strutturi gli obiettivi materializzati attorno a poche linee guida e dovrebbe essere formulata in modo chiaro e conciso.

Strategia Fiscale dello Stato e del settore pubblico locale

Una strategia fiscale potrebbe essere organizzata attorno a un nucleo prioritario, consistente nell'incoraggiamento rivolto ai contribuenti ad adempiere volontariamente i loro obblighi tributari, e in due direttive complementari rappresentate dall'opera di adattamento dell'amministrazione fiscale alle necessità degli utenti (finalizzata a prevenire gli errori e a incoraggiare l'accettazione delle politiche fiscali) e dall'assicurazione di un eguale trattamento

in materia fiscale per tutte le categorie di cittadini. Dovrebbe inoltre essere prevista una terza direttiva concernente gli incrementi di produttività.

STRATEGIA	OBIETTIVI STRATEGICI
Promuovere l'osservanza degli obblighi fiscali	Incoraggiare i contribuenti ad assolvere volontariamente i loro obblighi fiscali
Soddisfare in modo migliore le aspettative dei contribuenti	Utilizzare nuove tecnologie per facilitare la registrazione delle dichiarazioni dei redditi e delle ritenute sulle retribuzioni. Fornire agli utenti un servizio reattivo. Offrire alle piccole e medie imprese uno sportello unico nell'amministrazione fiscale per tutte le loro pratiche
Assicurare un eguale trattamento per tutti i cittadini in materia fiscale	Reagire con rapidità a qualsiasi carenza nella registrazione delle dichiarazioni dei redditi e delle ritenute sulle retribuzioni. Rendere più severe le misure di contrasto relative alle frodi fiscali più gravi
Incrementare la produttività	Tagliare i costi di gestione dell'amministrazione fiscale

Strategia in materia di Istruzione

Una strategia nel settore dell'istruzione potrebbe includere obiettivi in tre aree: l'efficacia socioeconomica del sistema educativo (le conoscenze e le abilità acquisite dagli scolari, la loro futura integrazione professionale e la riduzione delle disuguaglianze sociali derivanti dall'origine familiare dei loro genitori); la qualità della gestione quotidiana (ad esempio, il reperimento degli insegnanti supplenti); l'ottimizzazione delle risorse del sistema (ad esempio, la riduzione delle differenze nel numero di scolari per classe in contesti identici).

A.2. Un'approfondita riflessione per formulare una strategia

Formulare una strategia implica un considerevole ammontare di lavoro che non può essere replicato ogni anno: un'approfondita valutazione della politica realizzata, un raffronto a livello internazionale da attuare tramite incontri e scambi di esperienze con personale operativo di altri paesi che permetta di venire a conoscenza di idee alternative in materia di metodi operativi e organizzativi, ecc.

A.3. Una strategia inserita in un quadro a lungo termine

La scelta della strategia è un fattore decisivo nella strutturazione delle politiche perseguite e nell'organizzazione delle Agenzie interessate. E' perciò importante che tale strategia rimanga stabile nel tempo e che le riflessioni strategiche coprano un periodo di tempo di diversi anni (dai tre ai cinque).

La formulazione di una strategia a lungo termine, tuttavia, non mette in discussione il principio dell'annualità del bilancio.

B) Come definire gli obiettivi strategici

La scelta degli obiettivi strategici deve soddisfare determinati criteri.

B.1. Le caratteristiche generali degli obiettivi scelti

Obiettivi altamente selettivi

Gli obiettivi devono definire con chiarezza le priorità dello Stato e devono essere limitati nel loro numero in modo da assicurare la chiarezza complessiva del bilancio e l'efficacia dell'attuazione politica. L'ideale sarebbe quello di esporre non più di sei obiettivi per ciascun programma.

Gli obiettivi strategici, perciò, non coprono necessariamente l'intero campo di un programma.

Scegliere obiettivi che rappresentano aspetti essenziali del programma

Gli obiettivi strategici scelti devono fare riferimento a elementi che siano essenziali al funzionamento del programma, devono essere correlati alle iniziative che comporteranno il maggior uso di risorse o che riguardino le questioni politiche ritenute più importanti.

Alcuni obiettivi andranno allegati al programma nel suo insieme, altri a particolari azioni contenute nel programma.

Un'equilibrata scelta degli obiettivi deve soddisfare le aspettative dei cittadini, degli utenti e dei contribuenti.

La scelta degli obiettivi deve essere tale da riflettere tre aspetti della prestazione in modo equilibrato.

Obiettivi di efficacia socioeconomica che soddisfino le aspettative dei cittadini

Si tratta di obiettivi in grado di apportare cambi concreti nell'ambiente economico e sociale e nelle aree ecologica, sanitaria e culturale. Indicano non cosa il Governo fa (cioè i suoi *input*) ma l'effetto di ciò che il Governo fa (cioè i suoi *outcomes* socioeconomici).

Obiettivi di qualità dei servizi che interessano gli utenti

Gli utenti possono essere esterni (gli utenti di un servizio pubblico) o interni (le agenzie supportate dai programmi).

Obiettivi di efficienza gestionale che interessano i contribuenti

Questi obiettivi mirano a incrementare gli *output* dei servizi pubblici mantenendo inalterato il livello di risorse utilizzate o a diminuire il livello di risorse utilizzate mantenendo inalterato il livello di *output*.

E' preferibile non collegare gli *outcomes* socioeconomici con le risorse in modo da tracciare una chiara distinzione tra obiettivi di efficacia socioeconomica e obiettivi di efficienza gestionale.

Ecco alcuni esempi delle tre categorie di obiettivi strategici:

	Azioni dello Stato in materia fiscale, imposte del settore pubblico a livello locale e programma di gestione finanziaria	Programmi di polizia nazionale e di gendarmeria
Efficacia socioeconomica (punto di vista dei cittadini)	Incoraggiare i contribuenti ad adempiere volontariamente ai loro obblighi tributari. Reagire con rapidità a qualsiasi carenza nella registrazione delle dichiarazioni dei redditi e delle ritenute sulle retribuzioni. Rendere più severe le misure di contrasto relative alle frodi fiscali più gravi.	“Incrementare il tasso di soluzione dei casi criminali”. (Legge sulla Sicurezza Interna del 29 agosto 2002).
Qualità del servizio (punto di vista dell'utente)	Utilizzare nuove tecnologie per facilitare la registrazione delle dichiarazioni dei redditi e delle ritenute sulle retribuzioni. Fornire agli utenti un servizio reattivo. Offrire alle piccole e medie imprese uno sportello unico nell'amministrazione fiscale per tutte le loro pratiche.	Migliorare l'accoglienza del pubblico nelle stazioni di polizia e di gendarmeria.
Efficienza gestionale (punto di vista del contribuente)	Tagliare i costi di gestione dell'amministrazione fiscale.	“Adeguare i livelli di personale della polizia e della gendarmeria alle tendenze demografiche e ai modelli criminali”. “Interrompere l'utilizzo dei funzionari di polizia e di gendarmeria in lavori non strettamente correlati alla sicurezza”. (Legge sulla Sicurezza Interna del 29 agosto 2002).

E' essenziale trovare un equilibrio tra le tre categorie di obiettivi, soprattutto perché le aspettative di cittadini, utenti e contribuenti non sempre convergono in modo spontaneo. Se gli scopi di un dato programma riguardano tutti e tre i punti di vista è essenziale che il Parlamento, in qualità di garante dell'interesse pubblico, ratifichi gli obiettivi perseguiti per ciascuno di essi.

Se ciò non avvenisse potrebbero derivarne effetti indesiderabili. Ad esempio, dato un determinato livello di risorse, una maggiore efficacia socioeconomica potrebbe essere ottenuta a detrimento della qualità del servizio.

Un programma che combinasse funzioni di bilancio, contabilità, logistica, IT, gestione delle risorse umane e patrimoniali potrebbe contemplare i seguenti obiettivi:

- nessun obiettivo di efficacia socioeconomica;
- un obiettivo di qualità del servizio (servizi erogati a utenti interni): migliorare la disponibilità delle applicazioni informatiche;
- un obiettivo di qualità del servizio (servizi forniti a utenti esterni): ridurre i tempi di pagamento dei fornitori;
- un obiettivo di efficienza gestionale: ridurre i costi di gestione degli archivi del personale.

Scelta di obiettivi coerenti con quelli dei programmi correlati

Il coordinamento di obiettivi afferenti a programmi che fanno parte della stessa missione o della stessa politica across the board conduce alla scelta di obiettivi identici, complementari o comuni.

La politica di sicurezza generale delle strade riguarda diversi programmi.

Obiettivi identici:

un obiettivo del programma di polizia nazionale potrebbe riguardare l'efficacia dei test condotti con lo strumento per determinare il tasso alcolico mediante analisi del fiato;

un obiettivo identico potrebbe essere assegnato al programma di gendarmeria per le competenze specifiche di questo corpo.

Obiettivi complementari:

un obiettivo del programma di polizia nazionale potrebbe riguardare l'efficacia dei controlli sui limiti di velocità;

un obiettivo nel programma della rete stradale nazionale potrebbe riguardare una riduzione nel numero di black spots.

Obiettivi comuni:

una riduzione nel numero di morti e feriti potrebbe essere un obiettivo comune a tutti i programmi rientranti sotto la politica generale.

B.2. Le caratteristiche intrinseche degli obiettivi scelti

Chiarezza

L'obiettivo dovrebbe essere formulato in modo semplice, preciso e facile da comprendere per tutti.

Conseguimento dell'obiettivo e attività del programma

Il conseguimento dell'obiettivo deve essere esclusivamente o primariamente attribuibile alle attività del programma al quale l'obiettivo stesso è collegato.

A contrasto:

gli obiettivi conseguibili solo attraverso modificazioni di vasta portata nell'ambiente socioeconomico dovrebbero essere accantonati. Obiettivi il cui impatto è troppo

distante o che sono governati da cause diverse rispetto alle azioni previste dal programma non dovrebbero essere scelti.

Politica urbana

(programma di equità sociale e territoriale)

L'obiettivo di ridurre la disoccupazione nelle aree urbane depresse non può essere assegnato a questo programma, perché la disoccupazione dipende da molti fattori diversificati. Viceversa, il programma potrebbe contemplare un obiettivo di riduzione del divario nel tasso di disoccupazione tra quartieri degradati e altri quartieri nella medesima area urbana.

Obiettivi attribuibili per la gran parte ad attori non coinvolti nel programma dovrebbero ugualmente essere scartati.

Obiettivo "riduzione delle morti causate dal fumo"

La riduzione delle morti causate dal fumo è il risultato sia di azioni preventive condotte nell'ambito del programma di prevenzione e sanità pubblica sia di trattamenti curativi forniti dal sistema sanitario. L'obiettivo non può quindi essere ascritto al programma di prevenzione e di sanità pubblica dal momento che esso non rispecchia esclusivamente l'azione di questo programma. L'obiettivo di ridurre il consumo di tabacco è più adatto a questo programma.

Un obiettivo misurabile in cifre

Un obiettivo è un preciso e tangibile indicatore dei risultati che ci si attende dalle azioni intraprese per conseguire gli scopi del programma. Un obiettivo deve perciò essere misurabile e include uno o due indicatori basati su cifre passate e future (*target*).

Gli indicatori devono essere sempre quantitativi, anche quando sono correlati a obiettivi qualitativi.

Due indicatori possono essere utilizzati per misurare la qualità dell'accoglienza di un servizio pubblico:

- la proporzione di utenti soddisfatti dei vari aspetti del servizio offerto;
- la percentuale di chiamate telefoniche alle quali è stata fornita una risposta precisa.

Ciascun obiettivo è associato con uno o più indicatori.

C) Quali indicatori per gli obiettivi strategici?

L'indicatore misura nel modo più oggettivo possibile il conseguimento dell'obiettivo predefinito. E' perciò necessario conoscere i risultati degli anni precedenti e stabilire i target per quelli futuri.

Il target va collocato in un orizzonte temporale di cinque anni e i risultati previsti andrebbero enunciati, ove possibile, per ciascun anno e non semplicemente per l'anno di target finale. I valori da attribuire al target sono determinati con maggior chiarezza tramite il dialogo gestionale tra coordinatore di programma e Agenzie.

Un buon indicatore dovrebbe essere:

- pertinente, in modo da consentire la valutazione dei risultati ottenuti;

- utile;
- attendibile;
- verificabile.

Come definire indicatori che valutino i risultati ottenuti?

Un indicatore deve essere coerente con l'obiettivo

L'indicatore scelto deve avere un collegamento forte e logico con l'obiettivo identificato. Deve essere uno strumento di specifica misurazione del conseguimento dell'obiettivo.

Ecco alcuni esempi di indicatori che possono essere utilizzati per misurare il conseguimento di differenti tipi di obiettivi:

Obiettivo	Indicatori	Esempi
Efficacia socioeconomica	<i>Dati statistici derivanti da indagini.</i>	PROGRAMMA DI RICERCA PER L'ISTRUZIONE SUPERIORE E UNIVERSITARIA. <i>Tasso di occupazione dei neodiplomati e dei neolaureati.</i>
	<i>Dati statistici derivanti da sistemi gestionali interni.</i>	PROGRAMMA DI MISURE FISCALI DELLO STATO E DEL SETTORE PUBBLICO LOCALE E DI GESTIONE FINANZIARIA. <i>Proporzione di dichiarazioni dei redditi e IVA registrate senza ritardo. Tasso di pagamenti spontanei delle imposte effettuati dai contribuenti alla scadenza dovuta.</i>
		PROGRAMMA DI SVILUPPO DEL COMMERCIO. <i>Tasso di successo dei progetti sovvenzionati.</i>

Obiettivo	Indicatori	Esempi
Qualità del servizio.	<i>Tasso di soddisfazione degli utenti misurato con indagini.</i>	TUTTI I PROGRAMMI. <i>Proporzione di utenti che affermano di essere soddisfatti delle condizioni di accoglienza.</i>
	<i>Parametri obiettivi di qualità quali: scadenze, reattività, attendibilità, disponibilità, ecc.</i>	TUTTI I PROGRAMMI. <i>Percentuale di utenti che ricevono una risposta alla loro corrispondenza prima di una data limite definita. Percentuale di chiamate telefoniche che ricevono una risposta precisa.</i>
	<i>Tasso di conformità agli standard qualitativi</i>	TUTTI I PROGRAMMI. <i>Percentuale di agenzie che riescono a raggiungere il target standard.</i>
Efficacia gestionale.	<i>Costo unitario espresso dal quoziente di risorse utilizzate rispetto alle attività espletate o ai servizi erogati.</i>	PROGRAMMA DI MISURE FISCALI DELLO STATO E DEL SETTORE PUBBLICO LOCALE E DI GESTIONE FINANZIARIA. <i>Costo medio di gestione di una pratica fiscale riguardante una grande impresa.</i>
	<i>Percentuale di costi di gestione espressi dal quoziente di costi di gestione rispetto alle risorse gestite.</i>	PROGRAMMI VARI. <i>Percentuale di spesa sulle funzioni di supporto in relazione al totale delle risorse del programma.</i>
	<i>Distribuzione degli indicatori di risorse</i>	PROGRAMMI SCOLASTICI. <i>Percentuale di scolari in classi con meno di dieci scolari e percentuale di scolari in classi con più di quaranta scolari.</i>

Obiettivo	Indicatori	Esempi
Efficacia gestionale.	<p><i>Indicatore di targeting, che esprime l'allocazione delle risorse o delle attività rispetto alle priorità del programma.</i></p>	<p>PROGRAMMA DI MISURE FISCALI DELLO STATO E DEL SETTORE PUBBLICO LOCALE E DI GESTIONE FINANZIARIA. <i>Proporzione di verifiche fiscali che si sono risolte in sanzioni fiscali e/o in proposte di procedimenti giudiziari.</i></p>
		<p>ACCESSO E RITORNO A PROGRAMMI OCCUPAZIONALI <i>Proporzione di gruppi prioritari in una misura di politica occupazionale.</i></p>
		<p>PROGRAMMI DI RICERCA <i>Proporzione di discipline prioritarie.</i></p>
	<p><i>Buon uso dell'indicatore potenziale che indica se le risorse disponibili vengono utilizzate in conformità ai relativi scopi.</i></p>	<p>PROGRAMMA DI POLIZIA NAZIONALE <i>Proporzione di funzionari di polizia in servizio attivo assegnati a compiti di polizia attiva.</i></p>
		<p>PROGRAMMI SCOLASTICI <i>Tasso di attività degli insegnanti supplenti.</i></p>
	<p><i>Indicatore di sconfinamento di costo in relazione alla proiezione iniziale.</i></p>	<p>TUTTI I PROGRAMMI. <i>Percentuale di sconfinamento dei costi su un progetto edilizio.</i></p>
<p><i>Tasso di finanziamento di un'attività tramite vendita di servizi o altre fonti non statali.</i></p>	<p>TUTTI I PROGRAMMI. <i>Contributi di compartecipazione ai costi espressi come percentuale di entrate sul totale del finanziamento.</i></p>	

Un indicatore deve essere correlato a un aspetto essenziale del risultato atteso

L'indicatore o gli indicatori associati con un obiettivo devono essere correlati a un aspetto essenziale, sostanziale e importante del risultato atteso e non a un aspetto marginale dello stesso che dia conto solo parzialmente del risultato stesso.

Un indicatore deve fornire la base per poter esprimere un giudizio

Lasciando da parte il suo collegamento logico con l'obiettivo, l'indicatore deve fornire una base per poter valutare il miglioramento della situazione alla quale l'obiettivo è correlato e per poter misurare l'effettiva prestazione.

Qualche consiglio al riguardo:

gli indicatori di valori assoluti andrebbero trattati con cautela perché esiste il rischio che i valori espressi possano dipendere da un contesto incontrollabile;

Se il numero totale delle dichiarazioni dei redditi e delle dichiarazioni IVA aumenta è molto più probabile che il numero delle stesse registrate in tempo utile aumenti anziché diminuire. Quindi la cifra, al contrario del tasso di registrazioni tempestive, non fornisce una base per valutare il guadagno di efficienza.

Quando si sceglie un indicatore di valore assoluto deve essere predisposta anche una corrispondente scala di valori. In termini pratici, è essenziale fornire valori passati e un target value in modo da porre l'indicatore in una prospettiva;

Il numero di dichiarazioni dei redditi on-line non è informativo di per sé. Sulla base della sola cifra è impossibile dire se la quantità di dichiarazioni è troppo alta o non sufficientemente alta. Al contrario, la cifra diviene informativa, quando si raffronta con il target value e con i risultati passati.

Il numero di accertamenti fiscali condotti a seguito di controlli non è informativo di per sé. Sulla base della sola cifra è impossibile dire se la quantità di accertamenti è troppo alta o non sufficientemente alta. Al contrario, la cifra diviene informativa, quando si raffronta con il target value e con i risultati passati.

I dati misurati devono essere rigorosamente quantificati;

Un calcolo completo dei costi può essere giustificato, quando è in gioco la gestione di un insieme variegato di risorse. Si può perseguire una riduzione dei costi gestionali facendo attenzione al rapporto tra numero dei contribuenti assoggettati alla tassa sul reddito e numero di posti di lavoro assegnati alla gestione e alla riscossione delle imposte. Tuttavia, se il guadagno di produttività è dovuto all'informatizzazione è preferibile includere i costi IT nel totale dei costi.

Gli indicatori "diffusi" dovrebbero essere preferiti agli indicatori di valore medio;

Per misurare il miglioramento nel rispetto di un limite temporale, la proporzione di casi in cui limite è ecceduto con un tempo ritenuto particolarmente abnorme è un dato che meglio rappresenta la qualità del servizio erogato di quanto non lo sia il tempo di lavorazione medio. Ad esempio, la percentuale di utenti che riceve una risposta alla propria corrispondenza entro un mese è più pertinente che non il tempo medio di risposta.

Un indicatore non deve produrre effetti contrari a quelli richiesti

Un indicatore non dovrebbe essere tale da indurre comportamenti intesi a migliorare l'indicatore e a deteriorare i risultati desiderati. Un mezzo per neutralizzare possibili effetti perversi consiste nell'accoppiare un secondo indicatore al primo in modo da produrre un equilibrio complessivo.

Per misurare l'obiettivo di riduzione della lunghezza dei processi giudiziari, il singolo indicatore della durata media dei casi completati durante l'anno produce effetti perversi. Dal momento che l'indicatore tiene conto dei soli procedimenti completati, potrebbe anche indicare che i vecchi procedimenti non sono stati a suo tempo trattati con rapidità essendo la preferenza stata accordata ai procedimenti posti in cima alla "pila".

Un secondo indicatore, come l'età media dei procedimenti pendenti al 31 dicembre, dovrebbe perciò essere utilizzato per contrastare tale effetto perverso.

C.1. Come garantire l'utilità degli indicatori

Un indicatore deve essere riformulato a intervalli regolari

Un indicatore deve essere riformulato annualmente. In circostanze eccezionali (ad esempio, nel caso in cui un'indagine dettagliata condotta su una popolazione di beneficiari avesse un costo eccessivamente alto) l'indicatore può essere prodotto a intervalli meno frequenti.

Un indicatore deve prestarsi a raffronti nel tempo, nello spazio e tra attori

Un indicatore deve consentire paragoni atti a valutare i risultati ottenuti: paragoni nel tempo (progressi fatti da un anno all'altro), nello spazio (raffronti tra un territorio e l'altro) o tra differenti attori.

I raffronti offrono un concreto riferimento per i risultati ottenuti e per identificare le migliori pratiche e attuare le scelte più opportune. I raffronti a livello internazionale sono particolarmente utili per formulare diagnosi “preventive”.

I parametri di qualità del servizio del piano operativo “Semplificazione del sistema fiscale” (percentuale di utenti che ricevono una risposta alla loro corrispondenza entro un mese e ai loro messaggi di posta elettronica entro 48 ore, percentuale di chiamate telefoniche che ricevono una precisa risposta, ecc.) sono raffrontabili tra tutti i dipartimenti della Direzione Tributaria Generale e della Tesoreria. All’interno di queste due amministrazioni tra loro collegate possono essere eseguiti raffronti tra gruppi e unità con caratteristiche comparabili.

Gli indicatori comuni alla polizia e alla gendarmeria possono rendere più facile la comparazione di risultati (ad esempio, tasso di soluzione dei crimini).

Un indicatore deve essere immediatamente utilizzato dalle agenzie interessate

Un indicatore è utile solo se, una volta prodotto, è immediatamente analizzato dai dirigenti operativi interessati e utilizzato per ispirare e guidare le decisioni gestionali. Gli indicatori devono perciò essere dapprima utilizzati nella gestione dei programmi interni e, solo successivamente, utilizzati per preparare le decisioni strategiche.

Un indicatore deve essere immediatamente comprensibile o spiegato con chiarezza

Il contenuto dell’indicatore deve essere immediatamente comprensibile o spiegato con chiarezza anche se ciò comportasse l’esposizione semplificata dei dati misurati.

Nel campo dell’amministrazione tributaria, quando si fa un tentativo di accorciare i tempi di risposta alla corrispondenza inviata dai cittadini, è tecnicamente possibile misurare la percentuale di risposte inviate in meno di un

mese, 2 mesi, 3 mesi, 4 mesi, 5 mesi, 6 mesi. Per misurare la qualità del servizio è sufficiente selezionare uno di questi segmenti temporali (ad esempio, la proporzione di utenti che ricevono una risposta in meno di un mese) come indicatore della qualità del servizio.

In una indagine sul grado di soddisfazione, la categoria di risposte ritenute maggiormente significative possono essere scelte come indicatori. Ad esempio, quando agli intervistati viene chiesto di rispondere alla domanda “Sei soddisfatto dell’accoglienza” con quattro possibili risposte “Molto soddisfatto”, “Abbastanza soddisfatto”, “Non completamente soddisfatto”, “Per nulla soddisfatto”, l’indicatore scelto potrebbe essere rappresentato dalla proporzione di utenti molto soddisfatti o abbastanza soddisfatti dell’accoglienza.

Indicatori composti ottenuti soppesando variabili differenti o basati su assunti e modelli complessi sono di non facile comprensione per i non specialisti e andrebbero quindi evitati.

Un indicatore dell’alienazione sociale tra i giovani residenti nelle aree urbane degradate che consistesse nel calcolo della media ponderata del tasso di criminalità, del tasso di abbandono scolastico e del tasso di disoccupazione tra i giovani sarebbe non immediatamente comprensibile perché associa concetti differenti tra loro.

C.2. Come costruire indicatori affidabili

Un indicatore deve essere durevole e indipendente da fattori organizzativi imponderabili

Il modo in cui è raccolta l'informazione per l'indicatore non deve essere influenzata da modifiche organizzative. L'esistenza di una struttura centrale dedicata al trattamento delle informazioni sulle prestazioni, come un'unità di controllo di gestione, può garantire la durabilità.

Un indicatore deve essere affidabile in modo assoluto

L'affidabilità di un indicatore è un criterio di scelta essenziale, basato sulla certezza del sistema di misurazione e sull'assenza di distorsioni o sulla limitata estensione di distorsioni conosciute.

Certezza del sistema di misurazione

Calcoli manuali inattendibili o calcoli manuali in aggiunta ai compiti di routine dovrebbero essere evitati. Per quanto possibile, un indicatore dovrebbe essere ricavato automaticamente da un sistema gestionale o derivare da indagini condotte da organizzazioni specialistiche interne o esterne. In questo ultimo caso, la metodologia dell'indagine deve essere conforme a specifiche regole (natura delle domande poste, campione di rispondenti, ecc.).

Assenza di distorsioni o limitata estensione delle distorsioni conosciute

In linea di principio, un buon indicatore dovrebbe essere scevro da distorsioni. Tuttavia, un determinato indicatore può essere scelto anche se affetto da distorsioni, a patto che la distorsione abbia una portata limitata e sia identificata con chiarezza.

Due indicatori vengono utilizzati per misurare l'obiettivo di ridurre le liste di attesa per l'assegnazione di alloggi curata dalle autorità locali: il tempo medio di attesa per alloggi assegnati durante l'anno e l'età media delle domande arretrate in sospeso al 31 dicembre. Queste cifre comprendono le domande presentate da nuclei familiari già alloggiati in case di proprietà dell'ente locale che desiderano trasferirsi in un altro alloggio. A seguito di un'indagine, la proporzione di tale tipo di domande è stimata essere relativamente stabile. Quindi, nonostante la distorsione, l'indicatore può comunque essere utilizzato per misurare il conseguimento dell'obiettivo.

L'indicatore deve essere ricavato a un costo ragionevole

L'indicatore deve essere ottenuto a un costo proporzionato all'utilità delle informazioni fornite dall'indicatore stesso.

Ricavare automaticamente i dati necessari per misurare gli indicatori da applicazioni gestionali è un buon metodo per ridurre i costi e aumentare l'attendibilità.

Assicurarsi che l'indicatore possa essere controllato e verificato

L'indicatore deve essere documentato in un modo tale da poter permettere agli ispettori ministeriali, alla Commissione interdipartimentale di revisione contabile, alla Corte dei Conti e ai relatori parlamentari di verificare la pertinenza e la qualità delle informazioni da esso fornite.

Le Agenzie devono perciò descrivere dettagliatamente in un foglio informativo il modo in cui l'indicatore è stato preparato e il ruolo svolto da ciascun attore nella sua creazione.

E' auspicabile la pubblicazione di tali fogli informativi sui siti web dei ministeri.

D) I piani di prestazione annuali e le relazioni trasmesse al Parlamento.

Per ciascun programma, i ministeri devono presentare al Parlamento documenti sintetici di prestazione: i piani di prestazione annuali ex ante (in occasione del progetto di legge di bilancio di previsione) e le relazioni di prestazione annuali ex post (in occasione della presentazione del progetto di legge per la revisione del bilancio).

I piani e le relazioni, come suggerisce la loro denominazione, sono documenti attinenti alle prestazioni che espongono gli obiettivi strategici, i relativi indicatori e altre informazioni utili alla comprensione delle principali attività.

Le relazioni di prestazione annuali sono strutturate in modo simile ai piani di prestazione annuali ed evidenziano gli scostamenti tra previsioni e risultati per ciascuna voce.

Descrizione del programma e delle azioni

Il contenuto del programma e delle azioni viene dapprima descritto nel piano di prestazione annuale.

La descrizione comprende:

il fine dell'interesse pubblico perseguito, vale a dire l'uso al quale vengono destinati gli stanziamenti, la sfera d'azione e i beneficiari;

il modo in cui sono organizzate le agenzie interessate dal programma;

i principali strumenti dell'azione, le principali attività, il quadro legislativo e regolamentare e la politica fiscale collegata al programma.

Queste concise informazioni sulle attività delle agenzie gettano luce sulle informazioni relative agli obiettivi del programma esposte nei successivi piani di prestazione annuali.

I piani e le relazioni di prestazione annuali sono distinti dalle relazioni annuali proprie delle Agenzie, che forniscono informazioni più dettagliate sulle loro attività.

6. Presentazione della strategia, degli obiettivi e degli indicatori.

Presentazione della strategia

La strategia è descritta nel piano di prestazione annuale. Esposta in forma sommaria, si struttura attorno a un ristretto numero di linee guida ed enuncia gli obiettivi scelti.

Presentazione degli obiettivi

Ciascun obiettivo enunciato è seguito da un commento che ha lo scopo di:

- giustificare la scelta del/degli indicatore/i associato/i,
- commentare i risultati precedenti,
- spiegare la scelta del target,
- fare menzione delle principali leve (stimoli) di azione previste per conseguire gli obiettivi.

Presentazione degli indicatori

Ciascun indicatore enunciato è seguito da:

- una tabella che espone i risultati precedenti e i target, per i risultati attesi,
- le fonti dei dati,
- ove pertinenti, le informazioni metodologiche.

Ciascun indicatore menzionato nei piani e nelle relazioni di prestazione annuali viene descritto con molto dettaglio in un foglio informativo aggiornato dal coordinatore di programma e messo a disposizione del Parlamento e degli organi di revisione.

Il bilancio a base zero

Le informazioni relative alla strategia di programma, agli obiettivi e agli indicatori non sono sufficienti a spiegare come viene calibrato l'ammontare degli stanziamenti di bilancio. Questa informazione specifica è fornita nei piani e nelle relazioni di prestazione annuali all'interno della sezione dedicata al bilancio a base zero che, tra le altre cose, spiega l'ammontare degli stanziamenti con riferimento al volume di attività o servizi erogati e al loro costo unitario medio.

PAESI BASSI

Budgeting and Performance measurement (sintesi)

Il ruolo del Parlamento

Nel sistema di bilancio dello Stato nei Paesi Bassi, il Parlamento ha il pieno e completo potere di modificare il bilancio proposto dal Governo, anche se lo stesso non è obbligato alle dimissioni nel caso in cui siano apportate modifiche al progetto. Generalmente il Parlamento olandese approva il progetto di bilancio presentato dal Governo apportandovi lievi modifiche.

Prima della presentazione del progetto di legge di bilancio da parte del Governo, il sistema olandese non prevede un dibattito generale sulle politiche di bilancio. Il Parlamento vota direttamente i singoli stanziamenti (senza votare preliminarmente l'ammontare totale delle spese e delle entrate) approvando con un'unica legge l'intero ammontare delle spese.

Nell'ambito dell'organizzazione parlamentare olandese non esiste una Commissione Bilancio. Tutte le tematiche connesse al bilancio sono trattate dalle singole commissioni di settore con il supporto di una Commissione Tecnica del Bilancio.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie il Parlamento olandese esprime il suo voto con le stesse modalità con cui vota le altre tipologie di spesa.

La documentazione di bilancio

In Olanda la riflessione sull'ammodernamento del processo e dei documenti di bilancio è iniziata con una proposta parlamentare presentata nel 1997.

Nel 1998, il rapporto di un *working group* costituito per l'esame sulla qualità dei documenti finanziari, raccomandava che fosse inserito nella documentazione di bilancio un quadro generale sulle politiche, sulle operazioni commerciali e sulle risorse finanziarie. Per dar seguito a questa raccomandazione è stato avviato un processo di riflessione per la definizione delle politiche attraverso obiettivi concreti e, possibilmente, misurabili.

Un successivo gruppo di lavoro elaborò un nuovo schema di budget impostato sulle politiche e sugli obiettivi, abbandonando definitivamente l'impostazione tradizionale basata sugli stanziamenti di spesa. Anche la struttura del rendiconto è stata rivista al fine di illustrare, con maggiore enfasi, i risultati raggiunti dalla gestione annuale consentendo, in tal modo, la valutazione delle politiche del governo attraverso il confronto sistematico tra budget approvato e rendiconto. In sintesi, la nuova struttura dei documenti di bilancio è pensata in relazione alle seguenti domande: "Cosa vogliamo raggiungere? Cosa faremo per raggiungere gli obiettivi? Quanto ci possiamo permettere di spendere per il raggiungimento di tali obiettivi?". Tale struttura mira ad evidenziare la relazione tra strumenti e risorse.

Nel budget la sezione sull'"Agenda politica" rappresenta l'elemento più interessante sotto il profilo politico, in quanto in essa vengono illustrate e discusse le priorità politiche e le conseguenze finanziarie delle politiche proposte. Tale sezione è anche di collegamento con il programma di governo e con il Memorandum del Budget.

Le politiche sono correlate agli articoli di budget: ogni Ministro gestisce, in media, 10 articoli. In totale attualmente si contano 140 articoli, contro gli 800 del sistema precedente.

La nuova struttura prevede, per ogni articolo, la suddivisione per obiettivi, nonché dettagli di misurazione delle performance e studi per la valutazione. Allo stadio attuale del

processo di revisione del bilancio non è stata ancora definita una metodologia di misurazione dell'efficienza e, quindi, l'utilizzazione di questo termine, relativamente a politiche e/o obiettivi, significa che è stato avviato un programma di ricerca degli eventuali indicatori.

Gli obiettivi delle politiche presentano un buon livello di dettaglio, così come sono definiti i gruppi ai quali le politiche sono rivolte e il quadro temporale a cui si riferiscono. In particolare per gli obiettivi, sono illustrati anche gli effetti attesi dalle politiche e, ove possibile, i relativi indicatori di performance.

Nella pratica spesso è difficile indicare obiettivi concreti sotto l'aspetto degli effetti attesi (si pensi, per esempio, all'obiettivo coesione sociale).

Per quanto riguarda gli effetti finanziari (spese e entrate) di ciascuna politica, essi vengono illustrati in un quadro unico denominato "Conseguenze budgetarie della politica".

Tale tipo di informativa viene fornita da ogni ministro, tuttavia il livello di dettaglio non è lo stesso per tutti i ministeri, ma può differire notevolmente. In generale, la maggior parte dei ministeri aggregano le spese al livello di obiettivi operativi e, a cascata, alcuni suddividono questi per strumenti di politica cercando di mostrare la relazione intercorrente tra performance e fondi. In ogni caso nei budget ministeriali, si tende a mantenere la distinzione tra spese per i programmi (spesso riportando dettagli riguardo al prezzo e al volume) e spese generali.

La documentazione budgetaria include una tavola intitolata "Flessibilità di *budget*". Si tratta di una tavola compilata per indicare ai membri del parlamento spazi di manovra generati da passività non ancora giuridicamente perfezionate. In pratica, comunque, i dati presentanti sono eccessivamente tecnici e quindi difficilmente leggibili dai "non addetti ai lavori". La compilazione di questa tavola si mostra complessa da predisporre anche per gli stessi ministri.

Nella sezione dedicata ai presupposti adottati per il calcolo degli effetti (fattori critici) sono descritte le variabili più significative per il successo di ciascuna politica. Comunque, tali presupposti sono raramente discussi in ordine al loro contributo per la realizzazione di una

specifica politica (per esempio, sviluppo economico) e/o obiettivo. Questo è dovuto al fatto che spesso non è determinabile la modalità con cui certi strumenti/misure contribuiranno a raggiungere i target stabiliti.

Nei documenti di budget sono inserite, inoltre, le seguenti sezioni:

- Operazioni commerciali: informazioni sugli standard per il controllo interno sotto il profilo finanziario e delle infrastrutture, in cui si cerca di individuare i rischi e le eventuali misure correttive;
- Agenzie: nel budget di ciascun ministero la situazione delle agenzie governative collegate viene illustrata sia nelle note esplicative che accompagnano gli articoli delle politiche, sia nella specifica sezione dedicata alle agenzie;
- Mozioni e promesse: una volta all'anno nei budget viene esposta una relazione sullo stato di avanzamento nella realizzazione di quanto previsto nei programmi dei singoli ministri. Su questo aspetto, tuttavia, non viene svolto alcun monitoraggio. Inoltre non sono oggetto di questa relazione gli emendamenti legislativi proposti dai ministri;
- Responsabilità: questa sezione intende rispondere a questa domanda "il ministro è direttamente e/o indirettamente responsabile dei risultati previsti?". In considerazione della discrepanza tra agenda politica e rapporto sulla politica, difficilmente un ministro potrà indicare dove finisce la sua responsabilità. Questa situazione si traduce nella formulazione di obiettivi molto generali e vaghi. Comunque, tale distinzione viene ritenuta di scarsa importanza da parte del Parlamento.

La struttura e il contenuto di ogni rapporto annuale ministeriale è simile, nella struttura, al budget ad eccezione della sezione che riguarda il rapporto sulle politiche.

Come già illustrato, il budget descrive gli obiettivi da raggiungere e le misure da adottare nel corso dell'esercizio nell'anno di *budget*; normalmente fornisce anche, in una prospettiva di lungo periodo, delle indicazioni sull'agenda politica e sugli articoli di *budget* correlati alle politiche.

La prospettiva di lungo periodo caratterizza, in particolare, l'impostazione dell'agenda politica. Infatti, in essa sono trattate questioni tipiche del lungo periodo, come per esempio quelle relativi all'invecchiamento della popolazione attiva. In sintesi, il principio guida nell'agenda politica è rappresentato dalla domanda: "Dove andremo nel lungo periodo?".

Il rendiconto prende in esame le risultanze dell'esercizio precedente; è, quindi, focalizzato sul breve periodo, e non prende in esame le correlazioni tra gli sviluppi recenti nelle priorità politiche, gli obiettivi di lungo termine e le tendenze di periodo.

Il rapporto sulle politiche, contrariamente all'agenda politica, è spesso limitato ad un orizzonte temporale di un anno.

La documentazione di bilancio presentata al parlamento contiene, per la maggior parte dei programmi di spesa, anche dati non finanziari riguardanti le *performance*. Per alcuni programmi di spesa, inoltre, le informazioni relative alle performance includono anche i cosiddetti performance targets, obiettivi riferiti a specifici risultati raggiungibili in periodi di tempo più brevi rispetto a quelli necessari per raggiungere gli obiettivi di più vasta portata (goals).

Relazioni infrannuali

Il sistema olandese prevede la pubblicazione mensile e trimestrale di informazioni relative alle risultanze di bilancio con una chiara comparazione tra i risultati effettivi e quelli programmati per il periodo considerato (mese o trimestre). Tale informazione viene fornita a

livello aggregato per tutta la pubblica amministrazione, per singolo ministero, per singola agenzia e per programmi.

Sistemi di contabilità e classificazioni di bilancio

Il bilancio approvato dal Parlamento è redatto su base di Cassa con l'eccezione di alcune particolari operazioni le quali sono registrate secondo il principio della competenza (la spesa per interessi e la spesa relativa alle pensioni per i lavoratori dipendenti). E' allo studio la possibilità di fornire le informazioni di bilancio redatte completamente sulla base del principio della competenza.

Le spese sono classificate in base alla funzione (Difesa, salute, Istruzione ecc.) coerentemente con il GFS/SNA ed in base agli obiettivi politici. Non è prevista una classificazione di tipo economico e neanche di tipo amministrativo.

Il Ministero delle Finanze è responsabile per la definizione dei principi contabili per il settore pubblico.

Elasticità gestionale

Le Amministrazioni centrali dello Stato pubbliche olandesi dispongono di un unico stanziamento per tutte le spese di funzionamento.

Con approvazione da parte del Ministero delle Finanze sono permessi trasferimenti di fondi tra spese in conto capitale o per trasferimenti (pensioni ecc.) e spese correnti. E' possibile però in modo automatico riportare da un esercizio a quello successivo gli stanziamenti inutilizzati per le spese correnti (stipendi ecc.) e per gli investimenti.

Fondi di riserva

Il bilancio annuale olandese prevede un piccolo fondo di riserva a livello centrale per le spese impreviste (0,5% dell'ammontare della spesa totale) che viene di solito interamente utilizzato.

Informazioni su risultati e prodotti (outcomes e outputs)

Nel sistema di bilancio di alcune istituzioni pubbliche, olandesi, alcuni obiettivi di output e di risultato sono esposti nella documentazione principale di bilancio presentato al Parlamento. Inoltre, esiste un resoconto annuale sulle performance dei programmi di governo, che pone a confronto quanto previsto con quanto realizzato e tale resoconto è parte integrante dei documenti finanziari d'esercizio. Nei Paesi Bassi esiste un diretto collegamento fra le spese sostenute ed alcuni fra gli obiettivi di output e di risultato.

L'efficienza della politica

In questo capitolo si discute se e come Policy budgets e Policy Accountability hanno contribuito a migliorare l'efficienza delle politiche (che è l'obiettivo più ampio).

Originariamente questo non era l'obiettivo primario ma era la naturale interconnessione fra obiettivi, strumenti e risorse.

Policy budgets e Policy Accountability cercano di realizzare tale connessione rispondendo alle tre domande: Cosa vogliamo ottenere? Cosa faremo per ottenerlo? Quanto ci potrà costare?

Inizialmente c'era un certo ottimismo che ciò avrebbe direttamente prodotto più efficienza nelle politiche, ma nel corso del tempo ci si è resi conto delle difficoltà di misurazione. Gli effetti positivi delle *Policy budgets* e delle *Policy Accountability* in termini di

efficienza delle politiche derivano non tanto dalla misurazione dell'efficacia quanto da una migliore formulazione degli obiettivi ed alla dimostrazione di come ci si aspetti che gli strumenti politici contribuiscano a raggiungere gli obiettivi.

Quanto è ben ponderata la politica nei budget?

Sebbene l'approvazione del budget spesso provoca un certo dibattito, gli obiettivi non sono in modo logico correlati ai mezzi utilizzati. La relazione fra i vari elementi è poco chiara: spesso è mancante e quando c'è è solo in termini generali.

Un obiettivo può essere in conflitto con alcuni e coerente con altri ad ogni modo è difficile che gli stessi siano formulati in termini di risultati. In pratica non è mai sufficientemente chiaro in che modo le misurazioni sono in relazione con gli obiettivi. Spesso gli strumenti sono vincolati agli obiettivi. Inoltre, gli obiettivi, pur essendo ben formulati non definiscono con puntualità le modalità con cui il Governo intende perseguirli. Se le performance sono presenti e ben definite, spesso implicano l'efficienza correlata ai processi oppure sono forniti con termini astrusi. Quindi o sembrano non essere in relazione con le politiche oppure sono completamente fuori traccia.

Policy budgets e Policy accountability: result oriented

Le interviste realizzate nel contesto delle valutazioni mostrano che le *Policy budgets* e le *Policy Accountability* hanno aiutato i ministri ad adottare sistemi di lavoro orientati ai risultati.

Il ruolo degli obiettivi politici è cresciuto. Il ciclo di budget è adesso maggiormente connesso col ciclo di programmazione e controllo. Tale tendenza è in crescita e si diffonderà anche ad altre amministrazioni.

All'interno dei ministeri grande enfasi è stata posta ai quesiti: cosa vogliamo fare? E come lo vogliamo fare? In sostanza sulla base di tali linee guida si verifica che gli obiettivi sono

ancora formulati senza il supporto di idonei strumenti oppure sono basati su scenari eccessivamente ottimistici. Per esempio se i fondi necessari a raggiungere gli obiettivi risultassero minori del previsto non vi sarebbe un aggiustamento verso il basso degli obiettivi stessi!

Valutazione delle politiche e delle informazioni

Le *Policy budgets* e le *Policy Accountability* mirano a promuovere l'efficienza delle politiche non solo attraverso una migliore struttura del budget ma anche attraverso gli studi di valutazione.

Tali studi ruotano intorno al concetto di efficienza: che contributo dà il governo nel raggiungere gli obiettivi? Che costi implica? Le ricerche sulla valutazione non riguardano il 'se' si raggiungono gli obiettivi – tale concetto si esprime per mezzo della contabilità – ma piuttosto gli effetti prodotti dalle politiche poste in essere nel lungo termine.

Nel contesto delle indagini sulle valutazioni vanno distinte quelle ex ante da quelle ex post. Nella valutazione ex post gli effetti delle politiche sono illustrate e comparate ai costi cosicché l'efficienza può essere misurata. Nelle valutazioni ex ante – perciò prima che le scelte politiche producano effetti – si può soltanto fare una previsione sugli effetti e sui costi delle politiche stesse, quindi si possono studiare le alternative con altre scelte. Il più famoso strumento di valutazione ex ante è l'analisi costi benefici.

In Olanda le indagini sulla valutazione sono ormai parte integrante del *Policy budget* e della *Policy accountability* dal 1/1/2002 con il Regolamento sulle performance data e sugli studi di valutazione (RPE).

Tale Regolamento è parte integrante della Legge di Contabilità olandese la quale, oltre a prevedere che i Ministri sono responsabili dell'efficienza e dell'efficacia delle loro politiche come dell'andamento della gestione e che debbono analizzare gli effetti di tali politiche

trasmettendone i risultati alla Corte dei Conti, sancisce che il Ministro delle Finanze può produrre regole uniformi in relazione a tali competenze.

L'RPE persegue due obiettivi fondamentali:

- garantire la funzione di valutazione nell'ambito del central government
- garantire la qualità dell'informazione politica.

Le valutazioni ex post

L'RPE definisce così le valutazioni ex post: uno studio sistematico degli effetti delle politiche esistenti, del modo con cui tali politiche vengono attuate e i costi e la qualità dei prodotti e servizi forniti.

Il problema consiste nel valutare una situazione con o senza il porre in essere una certa politica: solitamente la situazione che si sarebbe venuta a creare se non si fosse posta in essere la politica viene valutata sulla base di esperimenti o analisi econometriche.

I requisiti essenziali per assicurare la qualità delle valutazioni sono:

- legittimità
- affidabilità
- precisione
- utilità.

Le valutazioni ex ante

L'RPE definisce tale tipo di valutazioni come uno studio sistematico dei costi e benefici attesi per ogni alternativa politica.

Le due condizioni più importanti nel RPE per quanto riguarda l'ex ante sono:

- Per ogni nuova politica o per ogni cambiamento di politica è obbligatorio esaminare quanto possa essere significativo dar luogo ad una valutazione ex ante. Coerentemente con l'RPE si parla di nuove politiche quando gli obiettivi della politica aumentano o cambiano;
- Le suddette analisi debbono essere documentate nel budget.

Garantire un'affidabile informazione politica

Al fine di valutare la qualità dell'informazione, andrebbe organizzato un sistema di monitoraggio nel quale i criteri su elencati di legittimità, affidabilità ed utilità – come sanciti nel RPE – siano effettivamente presi in considerazione. Occupiamoci, per esempio, del criterio di utilità. Rendere operativo tale criterio induce a porsi le seguenti domande proprio per valutare l'utilità delle informazioni:

- Gli studi di valutazione, i dati sulle performance, le informazioni per i terzi e tutti i grafici, sono presenti nel report annuale? In caso negativo, ne sono spiegate le ragioni?
- Gli studi di valutazione, i dati sulle performance, le informazioni per i terzi e tutti i grafici che sono stati utilizzati durante la discussione di bilancio, sono presenti nel report annuale?
- Le informazioni presentate sono comprensibili per la *Lower House* olandese? In altre parole: sono chiaramente strutturate? Vi sono molti termini tecnici? Le informazioni sono comparabili nel tempo? In caso negativo, i cambiamenti (ad esempio nei sistemi di misurazione) sono ben individuati?

- I grafici sono armonizzati nella loro lettura simultanea sul *budget* o sull'*annual report*?

Tali domande sono senz'altro utili per valutare le informazioni disponibili. Ovviamente per quanto riguarda gli altri criteri appare ben più difficile individuarne l'applicazione pratica. Ci si chiede? Come è possibile valutare la qualità dell'informazione proprio sulla base dei criteri di legittimità o di affidabilità? In particolare mentre l'affidabilità delle informazioni finanziarie è più semplice da valutare, quella sulle informazioni politiche è ben più complessa.

Garantire una stima affidabile degli effetti sociali di una politica necessita di buone ricerche, buone tecniche e buoni dati. Ma anche sotto queste condizioni resta un margine di indeterminazione.

Per concludere, la quantità di valutazioni politiche è aumentata notevolmente. Nel documento del 1977 "hanno effetto le politiche?" Hoogerwerf osservava che quasi nulla era stato fatto per studiare gli effetti delle politiche. Ancora nel '92 Leeuw osservava che ancora troppo poco era stato fatto nel campo delle valutazioni. Ma tale scenario è mutato drasticamente, basti pensare che al momento si producono circa 250 valutazioni all'anno. E' improbabile che ciò dipenda dall'RPE bensì da una serie di leggi e regolamenti che nel frattempo sono stati approvati. Tali norme hanno dato forma alla funzione di valutazione ed il loro obiettivo è quello di registrare l'efficienza della politica. L'RPE non contribuisce ancora a ciò. L'RPE utilizza una definizione molto rigida di valutazione *ex post*, implica un elevatissimo standard: misurare gli effetti reali delle politiche.

L'impressione generale è che si tratti – nel caso delle valutazioni delle politiche – di argomenti molto importanti e potenzialmente di grande valore ma il loro ruolo nel processo politico è ancora marginale.

L'RPE ha fini molto ambiziosi ma difficili da perseguire.

Per quanto riguarda le valutazioni *ex ante*, poche di esse hanno avuto luogo ma osservandone attentamente le caratteristiche si evince che non rispettano la definizione

rigorosa fornita dall'RPE in quanto l'efficienza non è un aspetto standard delle analisi. Anzi, tali studi appaiono insufficienti e talvolta inutili.

Alcuni consulenti esperti hanno indicato alcuni aspetti su cui soffermarsi per migliorare la funzione di valutazione: più valutazioni significative, obiettivi politici più chiari, una migliore garanzia di imparzialità delle valutazioni e migliorare la qualità del reporting.

DANIMARCA

Budgeting and Performance measurement (sintesi)

Il ruolo del Parlamento

Nel sistema di bilancio dello Stato in Danimarca, il Parlamento ha il pieno (e completo) potere di modificare il progetto di bilancio proposto dal Governo, anche se lo stesso non è obbligato alle dimissioni nel caso in cui vengano apportate rettifiche. Generalmente il Parlamento danese approva il progetto di bilancio presentato dal Governo apportandovi sostanziali variazioni.

Prima della presentazione del progetto di legge di bilancio da parte del Governo, il sistema danese non prevede un dibattito generale sulle politiche di bilancio. Il Parlamento vota direttamente i singoli stanziamenti (senza votare preliminarmente l'ammontare totale delle spese e delle entrate) approvando con un'unica legge l'intero ammontare delle spese.

Nell'ambito dell'organizzazione parlamentare danese la Commissione Bilancio (unica sezione) si occupa di tutte le tematiche connesse al bilancio mentre le singole commissioni di settore possono formulare raccomandazioni che tuttavia la commissione bilancio non è obbligata a seguire.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie il Parlamento danese esprime il suo voto con le stesse modalità con cui vota le altre tipologie di spesa.

La documentazione di bilancio

Il Governo presenta al Parlamento in un singolo documento sia le previsioni aggregate di bilancio, che quelle sintetiche di riepilogo. Tale documento contiene una comparazione tra lo stanziamento di spesa iscritto nel Bilancio di previsione e lo stanziamento definitivo

dell'esercizio precedente, e una proiezione della spesa stessa per i tre anni successivi all'esercizio di bilancio. Tuttavia non viene effettuata una comparazione ex post tra le previsioni di spesa e la spesa reale che negli stessi anni è stata sostenuta.

La documentazione di bilancio presentata al parlamento contiene, per la maggior parte dei programmi di spesa, anche dati non finanziari riguardanti le performance. Per alcuni programmi di spesa, inoltre, le informazioni relative alle performance includono anche i cosiddetti performance targets, obiettivi riferiti a specifici risultati raggiungibili in periodi di tempo più brevi rispetto ai risultati necessari per raggiungere gli obiettivi di più vasta portata (goals).

Relazioni infrannuali

Il sistema danese prevede la pubblicazione mensile e trimestrale di informazioni relative alle risultanze di bilancio con una chiara comparazione tra i risultati effettivi e quelli programmati per il periodo considerato (mese o trimestre). Tale informazione viene fornita a livello aggregato per tutta la pubblica amministrazione, per singolo ministero, per singola agenzia e per programmi.

Sistema di contabilità e classificazioni di bilancio

Il bilancio approvato dal Parlamento è redatto sul principio di Cassa, con l'eccezione di alcune particolari operazioni le quali sono registrate secondo il principio della competenza economica (*accrual*) per esempio, la spesa per interessi e la spesa relativa alle pensioni per i lavoratori dipendenti. E' allo studio la possibilità di ampliare le informazioni di bilancio redatte sul principio della competenza.

Anche per quanto riguarda il principio contabile adottato per il bilancio consolidato della Pubblica Amministrazione, la Danimarca adotta il principio di Cassa fatta eccezione per alcune particolari transazioni.

Le spese sono classificate in base alla natura (interessi, stipendi, trasferimenti ecc.), in base alla distinzione fra spese correnti e in c/capitale, in base all'organizzazione ed in base agli obiettivi politici. Non è prevista una classificazione funzionale.

Il Ministero delle Finanze è responsabile per la definizione dei principi contabili per il settore pubblico.

Elasticità gestionale

Le istituzioni pubbliche danesi hanno a disposizione un unico stanziamento per tutte le loro spese gestionali.

Non sono permessi trasferimenti di fondi tra spese in conto capitale o per trasferimenti (pensioni ecc.) e spese correnti. E' possibile però in modo automatico riportare da un esercizio a quello successivo gli stanziamenti inutilizzati per le spese correnti (stipendi ecc.) e per gli investimenti.

Nel limite del 2% il sistema danese prevede che le istituzioni pubbliche possono indebitarsi a fronte di futuri stanziamenti per le spese correnti ma non per le spese per investimento.

Spese obbligatorie

In Danimarca le spese obbligatorie ammontano a circa il 54% del totale annuale dello stanziamento di bilancio.

Il Parlamento danese stanziava ogni anno i fondi necessari alle spese obbligatorie e, nel corso dell'esercizio finanziario, ogni scostamento rispetto alla previsione iniziale viene automaticamente rifinanziato. Le proposte di modifica alle spese obbligatorie sono generalmente formulate dal Governo e approvate dal Parlamento (generalmente con modifiche di lieve entità rispetto alla proposta governativa).

Fondi di riserva

Il bilancio annuale danese prevede un piccolo fondo di riserva a livello centrale per le spese impreviste (2% dell'ammontare della spesa totale) che viene di solito interamente utilizzato.

Performance Management System

Il *Performance Management System* (PMS) in Danimarca è stato introdotto a livello di governo centrale nel 1992 come un'integrazione al sistema di budget orientato alle risorse (input - oriented budget). Il sistema di PMS è stato definito e sviluppato includendo vari strumenti per promuovere la coerenza e l'aumento dell'efficienza dello stesso sistema. Questi strumenti sono i contratti basati sulla performance introdotti nel 1992, i contratti della

dirigenza (1995), gli annual report (1995), le unità di controllo (controller units) per ogni dipartimento (1996), il danish quality award (1997) ed un sistema di retribuzione basato sulle performance (1997).

Oggi il sistema di gestione basato sulle performance è ampiamente diffuso nel *central government*; i *performance contract*, sono applicati in tutti i ministeri e le agenzie ad essi subordinati.

Questo sistema basato sulle *performance* costituisce uno degli aspetti della politica di controllo della spesa pubblica. Come per gli altri paesi dell'OECD, l'esperienza danese nel settore pubblico si è sviluppata dagli anni '60 agli anni '70. Agli inizi degli anni 80 furono introdotti i primi limiti di spesa pubblica per la gestione del bilancio. Nello stesso periodo però i responsabili dei bilanci videro aumentata la loro autonomia di gestione del bilancio e delle risorse a loro disposizione, in particolare quelle relative al personale.

Il criterio dei limiti di spesa tuttavia fu efficace solo per la riduzione della spesa pubblica a livello globale mentre non ci fu un miglioramento dell'efficienza e della capacità di riallocazione delle risorse in armonia con le priorità politiche. Ciò fu dovuto essenzialmente al fatto che l'*input-oriented system* così com'era stato concepito non serviva né come base per la discussione governativa né forniva incentivi alla riduzione dei costi o al miglioramento delle qualità.

A partire dal 1990, in aggiunta ai limiti di spesa, ogni Ministero dovette focalizzare l'attenzione sugli obiettivi da raggiungere con le risorse ad esso assegnate. L'applicazione del result-based management fu intesa a servire i seguenti scopi:

- un miglioramento della capacità dei *decision makers* di stabilire le priorità tra i principali obiettivi di governo;
- fu previsto che l'attenzione sui prodotti avrebbe migliorato la qualità dei servizi pubblici;

- da questo sistema ci si attendeva un miglioramento dell'efficienza attraverso un sistema di distribuzione degli squilibri di bilancio tra dipartimenti e agenzie.

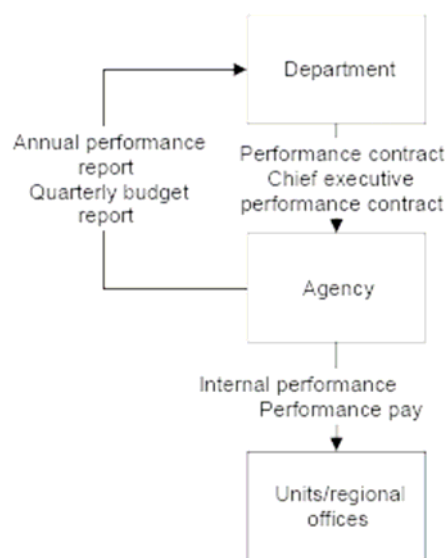
Il responsabile per l'applicazione di tale sistema di gestione orientate ai risultati era il Ministero delle Finanze. Per cui fin dagli inizi il Ministero delle finanze prese parte a tutte le fasi di negoziazione tra i Dipartimenti e le agenzie circa la definizione degli obiettivi dei ruoli e delle responsabilità. Il coinvolgimento iniziale del Ministero delle Finanze a tale processo fu necessario per meglio definire la riforma e per arrivare ad un più utile modello di performance management. Ora la gestione dell'intero processo è lasciato alle varie parti (Ministeri e Agenzie) mentre il Ministero delle Finanze mantiene la responsabilità della formulazione delle linee guida e della modernizzazione del *performance management system*.

All'inizio dell'applicazione di questo sistema il Ministero delle Finanze collegò l'uso del Performance management system ai soli stanziamenti di bilancio stabiliti per gli accordi pluriennali e conseguentemente stabili incentivi a livello di agenzie che si sarebbero impegnate nell'applicazione della riforma che a suo tempo era su base volontaria. Molte furono le agenzie e i dipartimenti che parteciparono volontariamente all'applicazione di questa riforma e dopo un periodo di iniziale difficoltà, il Ministero delle Finanze trovò i giusti esempi da portare alle amministrazioni pubbliche per la dimostrazione dell'utilità e dei benefici del *performance management system*.

Questa strada seguita dal Ministero delle Finanze per l'applicazione di questo innovativo sistema alla fine ha prodotto dei risultati apprezzabili. Oggi ogni Ministero con le relative agenzie ad esso subordinate, utilizza il sistema basato sulle performance come parte integrante del sistema di gestione.

Il primo strumento di performance management utilizzato in Danimarca è stato il sistema di contrattazione legato alle performance (figura 1)

Figura 1



I *Performance contracts* (PC), contratti di performance, sono stati introdotti nel 1992 attraverso degli accordi tra dipartimenti e agenzie definendo gli obiettivi ed i risultati attesi per un determinato periodo di tempo. I contratti di performance delle agenzie sono formulati sulla base delle priorità politiche, delle missioni e dei limiti di *budget*. I *target* sono stabiliti di comune accordo tra i dipartimenti e le agenzie subordinate sulla base di proposte elaborate dalle stesse agenzie.

I *target* delle *performance* si riferiscono sia alla portata delle operazioni interne che di quelle esterne intendendo per:

- Interne, i processi di produttività sulla base dei quali vengono stabiliti i parametri per la gestione del personale ed in generale di tutte le risorse;
- Esterne, i requisiti correlati alla qualità dei servizi forniti alla collettività.

Non esistono requisiti obbligatori sul formato dei *performance contracts*. Al contrario il Ministero delle finanze e l'Agenzia per la gestione governamentale hanno pubblicato solo delle linee guida che hanno facilitato la definizione del quadro generale dei contratti. Attraverso altri strumenti i Ministeri sono supportati circa la misurabilità e la perseguibilità dei *target*.

Non ci sono sanzioni per il non raggiungimento degli obiettivi tuttavia l'utilizzo di indennità di risultato fornisce un incentivo al raggiungimento dei target.

I contratti di performance hanno durata quadriennale e possono essere rivisti annualmente anche per tener conto di cambiamenti di priorità o della diversa disponibilità di risorse.

I *Chief Executive Performance Contracts* (CEPC) sono degli accordi della durata di un anno tra il Segretario Permanente del Dipartimento del Ministero e il Direttore generale dell'agenzia subordinata .

Come i *Performance contract* il CEPC contiene obiettivi e risultati attesi; questi sono stabiliti tenendo conto dei PC delle strutture sovraordinate e di una direttiva del Ministero delle Finanze con la quale si specificano gli obiettivi che devono essere prioritizzati nell'anno da venire. Se le obbligazioni contrattuali vengono rispettate il Direttore generale riceve un bonus. Il Ministero delle Finanze fornisce le linee guida per l'assistenza nell'uso dei CEPC.

Ad integrazione dei PC molte agenzie fissano al loro interno degli *Internal Performance Contract*. Attraverso questi IPC i risultati di performance prefissati vengono disaggregati e distribuiti tra i vari uffici della struttura affinché ciascun impiegato si senta responsabile e partecipe del raggiungimento dei risultati. Questi sono il frutto di accordi tra il Direttore generale ed il Capo di ogni sezione/unità.

Annualmente vengono prodotti dei report illustrativi del raggiungimento dei risultati e delle risorse utilizzate. Tali *report* vengono messi a disposizione dei Ministeri che a loro volta li mettono a disposizione del Parlamento.

Controllo dei risultati

Al fine di assicurare un controllo sul raggiungimento delle performance delle unità di controllo (*controllers*) sono state create presso ogni dipartimento. Queste unità garantiscono

attività quali l'analisi di efficienza, la valutazione della qualità, il benchmarking interno ed esterno, la valutazione del livello di soddisfazione dell'utente e l'applicazione del sistema di controllo di gestione. Conseguentemente il controllo è un importante strumento per la correzione di informazioni non equilibrate tra Dipartimenti ed agenzie.

Sfide future

Così come in altri Paesi OECD l'invecchiamento della popolazione influenzerà l'innalzamento dell'età lavorativa della popolazione. Il cambiamento demografico porterà dei problemi nella gestione della domanda dei servizi pubblici futuri.

Per evitare l'aumento delle tasse o la riduzione dei servizi offerti occorre gettare le basi per un conseguimento di risparmi nei costi. L'efficienza nel settore pubblico quindi diventa fondamentale e a tal proposito le risorse umane e strumentali devono poter essere riallocate con efficienza.

Il *Performance management system* è atteso come un'importante strumento di guida al cambiamento. Tuttavia per raggiungere questo risultato è necessario che l'intero quadro dei *performance contracts* venga rivisto. Per vincere tutte queste sfide il Ministero delle Finanze sta riconsiderando una serie di cambiamenti nel suo concetto di performance management, quali:

- un chiaro legame tra indicatori finanziari e di risultato;
- uno spostamento dell'attenzione sugli outcomes (risultati conseguenti al raggiungimento di un obiettivo) piuttosto che sugli outputs (prodotti);
- riduzione dei costi operativi (di funzionamento);

Indicatori di Performance

Nel sistema di bilancio danese alcune istituzioni pubbliche operano una distinzione tra prodotti e risultati. Alcuni obiettivi di output ed anche quelli di risultato sono esposti nella documentazione principale di bilancio presentato al Parlamento. Inoltre, esiste un resoconto annuale sulle performance della gran parte dei programmi di governo che pone a confronto quanto previsto con quanto realizzato e tale resoconto è parte integrante dei documenti finanziari d'esercizio. In Danimarca non esiste un diretto collegamento fra le spese sostenute e ciascun obiettivo di prodotto e di risultato. La questione degli obiettivi trasversali a più ministeri è in corso di analisi.

Gli indicatori di performance sono stati introdotti nella pubblica amministrazione danese nei primi anni Novanta.

Dopo un periodo di dieci anni sono stati identificati alcuni punti deboli: a) gli obiettivi erano troppi e poco misurabili; b) gli obiettivi erano "indirizzati" all'interno dell'organizzazione (sviluppo dei sistemi IT, processi di lavoro, incremento delle competenze); c) gli obiettivi non costituivano delle vere e proprie priorità; d) si riscontrava una mancanza di collegamento tra obiettivi strategici (*director contracts*) e obiettivi di performance (*performance contracts*).

Nel 2003 si è provveduto a definire una "strategia di efficienza" che ha delineato alcune linee di intervento obbligatorie, come la gestione delle performance, le concessioni in appalto, gli approvvigionamenti, la misura delle performance per i servizi erogati a favore dei cittadini, e alcune linee di intervento "volontarie", come le missioni e le visioni* (*missions and visions*) e la struttura delle aree dipartimentali.

I nuovi contorni e i nuovi nuclei di interesse degli indicatori di performance riguardano:

- la focalizzazione sui beni e servizi erogati dalla pubblica amministrazione (*output*) e sugli effetti e le conseguenze che i beni e i servizi erogati dalla pubblica amministrazione hanno sulla comunità (*outcome*);

- la fusione degli obiettivi di performance con gli obiettivi strategici;
- la correlazione tra una parte dello stipendio dei Direttori Generali e le prestazioni (i risultati) delle Agenzie;
- un numero limitato e misurabile di “obiettivi di prodotto” (*output targets*);
- l’attenzione sulla distribuzione dei costi;
- la revisione degli obiettivi (specifici e generali) indicati nelle relazioni annuali;
- la creazione di un collegamento tra le diverse riforme amministrative.

La struttura degli indicatori prevede l’indicazione della missione e della visione, degli obiettivi di prodotto e delle misure, del periodo di contratto e dei tempi di rendicontazione, dei risultati che i Direttori devono conseguire.

Tipologie di obiettivi:

- Tempo di lavorazione (*Time of case processing*): il tempo impiegato su una singola pratica.
- Produttività (*Productivity*): la relazione tra produzione e fattori produttivi (*output e input*) in una organizzazione. Ad esempio, “spese per decisione” o “decisioni/lavoratore per anno”.
- Produzione (*Output*): la produzione e la dimensione della produzione. Ad esempio, “numero delle pratiche esaminate”, “numero delle pubblicazioni prodotte”, “numero delle ispezioni condotte in un anno”.
- Qualità (*Quality*): il grado di armonia tra le aspettative dei cittadini/utenti e ciò che gli stessi cittadini/utenti sperimentano in relazione ai processi, ai risultati e agli

effetti prodotti dall'attività di un ente pubblico, anche in rapporto agli standard professionali dei processi e dei risultati.

Esempi di obiettivi in relazione al tempo di lavorazione

Ufficio nazionale danese per la concorrenza:

- “Il tempo medio di lavorazione delle pratiche non deve eccedere i 6 mesi”;

Agenzia danese per la salute:

- “Un tempo di lavorazione delle pratiche per i nuovi farmaci e per le nuove vaccinazioni di 210 giorni nel 95% dei casi è ritenuto soddisfacente”;

Archivi nazionali danesi;

- “Documenti/registrazioni convenzionali: preparazione per la consegna – 79 ore per caso standard”

Esempi di obiettivi in relazione alla produttività

Autorità danese per la concorrenza:

- “L'obiettivo di produttività del 2004 consiste in un aumento dei servizi correnti di almeno il 2% in rapporto al 2003”

Autorità marittima danese:

- “Un decremento del 3% del costo delle unità”

Corte tributaria nazionale danese:

- “Aumento medio della produttività della Corte tributaria del 2,5% annuo”

Esempi di obiettivi in relazione alla produzione

Agenzia danese per le società e il commercio:

- “Si attende per il 2004 un incremento medio di 600 utenti al mese. Ciò dovrebbe dare un totale di 7.200 nuovi utenti da sommare al precedente totale di 11.200 utenti entro la fine del 2004”

Agenzia medica danese:

- “Si ritiene soddisfacente un controllo effettuato su non meno di 230 farmaci”

Esempi di obiettivi in relazione alla qualità

Istituto di statistica danese:

- “Il livello generale di soddisfazione degli utenti è del 4,3 (su una scala da 1 a 5)”

Istituto nazionale di previdenza sociale:

- “Il livello di qualità formale (decisioni corrette) è del 90%”

Esempi di altri obiettivi

Ufficio nazionale di sanità:

- “Analisi preparatoria sulle possibilità di realizzare una pubblicazione sanitaria professionale annuale”

Autorità per le biblioteche nazionali danesi

- “L’Autorità, in collaborazione con le biblioteche, delinea una proposta concernente una strategia nazionale per i servizi di Internet”

GERMANIA

Budgeting and Performance measurement (sintesi)

Il ruolo del Parlamento

Nel sistema di bilancio dello Stato in Germania, il Parlamento ha il pieno e completo potere di modificare il bilancio proposto dal Governo, anche se lo stesso non è obbligato alle dimissioni nel caso in cui vengano apportate modifiche al progetto. Generalmente il Parlamento tedesco approva il progetto di bilancio presentato dal Governo apportandovi modifiche di lieve entità e, in ogni caso, in tema di Bilancio dello Stato i poteri della Camera dei deputati (o *Lower House*) sono maggiori rispetto a quelli del Senato (o *Upper House*).

Prima della presentazione del progetto di legge di bilancio da parte del Governo, il sistema tedesco non prevede un dibattito generale sulle politiche di bilancio. Il Parlamento vota direttamente i singoli stanziamenti, senza votare preliminarmente l'ammontare totale delle spese e delle entrate e approvando con un'unica legge l'intero ammontare delle spese.

Nell'ambito dell'organizzazione parlamentare tedesca la Commissione Bilancio (che è unica per entrambi i rami del Parlamento, si occupa di tutte le tematiche connesse al bilancio, mentre le singole commissioni di settore possono formulare raccomandazioni alle quali tuttavia la commissione bilancio non è obbligata a conformarsi.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie il Parlamento tedesco esprime il suo voto con le stesse modalità con cui vota le altre tipologie di spesa.

La documentazione di bilancio

Il Governo presenta al Parlamento in un singolo documento sia le previsioni aggregate di bilancio che quelle sintetiche di riepilogo. Tale documento contiene una comparazione tra lo stanziamento di spesa iscritto nel Bilancio di previsione e lo stanziamento definitivo per i due esercizi precedenti e una proiezione della spesa stessa per i tre anni successivi all'esercizio di bilancio. Tuttavia non viene effettuata una comparazione ex post tra le previsioni di spesa per gli anni futuri e la spesa reale che negli stessi anni verrà sostenuta.

La documentazione di bilancio presentata al Parlamento non contiene dati riguardanti le performance.

Relazioni infrannuali

Il sistema tedesco prevede la pubblicazione mensile di informazioni relative alle risultanze di bilancio senza però evidenziare una chiara comparazione tra i risultati effettivi e quelli programmati per il periodo considerato.

Sistema di contabilità e classificazioni di bilancio

Il bilancio approvato dal Parlamento è redatto su base di cassa. E' allo studio la possibilità di ampliare le informazioni di bilancio redatte sulla base del principio della competenza economica (*accrual*).

Anche per quanto riguarda la base contabile adottata per il bilancio consolidato della Pubblica Amministrazione, la Germania adotta il principio di cassa, ed anche in questo caso è allo studio l'introduzione graduale del principio della competenza economica.

Le spese sono classificate in base alla natura (interessi, stipendi, trasferimenti ecc.), in base alla distinzione fra spese correnti e di capitale e in base alla funzione (Difesa, Salute, Istruzione ecc.) coerentemente con la COFOG.

Il Ministero delle Finanze è responsabile per la definizione dei principi contabili per il settore pubblico.

Elasticità gestionale

Le istituzioni pubbliche tedesche dispongono di stanziamenti distinti per ciascuna delle loro spese correnti. Nell'ambito di tale tipologia di spesa il Ministero delle Finanze può autorizzare il trasferimento di fondi da un oggetto di spesa all'altro.

Sono permessi trasferimenti di fondi tra spese in conto capitale o per trasferimenti (pensioni ecc.) e spese correnti soltanto sotto specifiche condizioni. E' possibile però riportare in modo automatico da un esercizio a quello successivo gli stanziamenti inutilizzati per le spese correnti (stipendi ecc.) e per gli investimenti.

Gli indicatori di prestazione: un esempio

1. Il sistema di gestione delle risorse nel Ministero degli Affari Esteri

La contabilità gestionale è stata introdotta nel FFO (*Federal Foreign Office*) a partire dall'anno 2000 con lo scopo di individuare chiaramente quali risorse vengono destinate agli specifici settori di politica estera. Essa fornisce ai responsabili della politica estera e della programmazione delle risorse informazioni dettagliate sul costo di ciascuna unità, sia per gli uffici centrali ubicati a Berlino che per le rappresentanze diplomatiche all'estero.

2. Gestione delle prestazioni (Principi, Responsabilità, Informazioni di ritorno, Revisione contabile, Valutazione)

Considerato che oltre i due terzi delle risorse finanziarie vengono spese per le rappresentanze all'estero e che la capacità politica dipende molto dall'efficacia e dall'efficienza del lavoro delle ambasciate e dei consolati, particolare attenzione è stata posta sull'ottimizzazione del coordinamento tra la sede centrale di Berlino e le rappresentanze all'estero. Il FFO concentra perciò i propri sforzi sul miglioramento del processo decisionale concernente gli obiettivi delle rappresentanze all'estero, che rappresenta uno dei principali strumenti di gestione delle risorse interne ma che può essere utilizzato anche per la programmazione delle risorse da destinare alle rappresentanze all'estero.

Il processo di creazione degli "accordi di obiettivo" è diviso nelle seguenti

fasi:

Gli obiettivi e l'insieme delle priorità vengono proposti dall'unità responsabile regionale.

Il Ministro, il Capo Divisione e il Capo della Rappresentanza all'estero discutono tali obiettivi (politici, economici, culturali, ecc.).

Raggiunto un accordo, gli obiettivi vengono fissati per iscritto dall'unità responsabile regionale.

L'accordo sugli obiettivi deve comprendere:

- gli interessi della Germania nel paese ospitante;
- la situazione e gli obiettivi (affari politici, economici, culturali, legali e consolari, organizzazione e amministrazione);
- l'identificazione delle attività volte al conseguimento degli obiettivi;

- l'utilizzo dei dati ricavati dalla contabilità dei costi e dalla contabilità basata sugli obiettivi per sostenere gli obiettivi stessi e il processo di controllo.

Il Capo della Rappresentanza all'estero relaziona annualmente al Ministro sul grado di conseguimento degli obiettivi (*output*, plausibilità degli *outcomes*) e propone obiettivi supplementari e derivati e attività future che modificano e sviluppano ulteriormente gli obiettivi sui quali era stato originariamente raggiunto l'accordo.

Gestiti dalla competente unità regionale, gli obiettivi così modificati devono essere approvati di comune accordo dalle unità responsabili interessate. Dopo l'approvazione finale del Ministro, il nuovo accordo viene comunicato al Capo della Rappresentanza all'estero.

SPAGNA

Budgeting and Performance measurement (sintesi)

Il sistema di bilancio dello Stato

Fino all'approvazione della Costituzione del 1978 la politica di bilancio in Spagna corrispondeva alla cosiddetta “*revenue budgeting*” praticata nonostante la Spagna fosse un paese relativamente in salute. Tra le altre conseguenze questa politica ha provocato rigidità ed enfatizzato i controlli sulla spesa.

Nel 1970 con l'introduzione del “Piano di sviluppo” fu fatto un primo sforzo per introdurre una programmazione e una definizione degli obiettivi. Al riguardo venne creata una Commissione Interministeriale per lo sviluppo e la valutazione, coordinata con altre unità. Tuttavia i risultati non furono del tutto soddisfacenti.

Le valutazioni richieste furono applicate solo dalle amministrazioni competenti ad effettuare investimenti di natura economica (es. lavori pubblici, agricoltura) e quindi più facilmente misurabili. Inoltre sono mancate le corrispondenze tra i costi stimati dei progetti, risultanti dalle proposte, rispetto a quelli fissati nel *budget*.

I costi del personale non furono allocati all'interno del budget relativo al dipartimento dove gli impiegati pubblici prestavano servizio, bensì in quello che effettuava il pagamento dei salari.

Dall'inizio del 1970 fino al 1980 le spese pubbliche in termini percentuali del PIL sono quasi raddoppiate, raggiungendo la media degli altri paesi industrializzati mentre la politica di bilancio e la relativa capacità di gestione non hanno registrato un analogo sviluppo.

Alla fine del 1970 la fase di bilancio è stata descritta attraverso l'individuazione di alcuni punti:

- distribuzione incrementale delle risorse con l'eventuale negoziazione sulle richieste addizionali per l'anno seguente;
- il principale interesse dei responsabili del budget attiene alle fasi di esecuzione ciò è essenziale per cominciare a considerare un "effetto" manager e per guadagnare più credito in futuro.
- Il controllo finanziario implica la conformità formale con le regole di contabilità pubblica;
- Il controllo parlamentare dell'esecuzione del bilancio era riferita alle regole utilizzate dalla Corte dei Conti

Fino al 1980 il Ministero delle Finanze era competente sul controllo di tutte le spese. Le formulazioni di bilancio erano un puro esercizio di calcolo difatti le fasi di pianificazione e valutazione furono disattese dalle pratiche ordinarie.

Nel 1977 un nuovo atto normativo ha fissato le principali linee guida della riforma di bilancio.

La Costituzione del 1978 ha disposto la struttura della moderna gestione del bilancio che la legislazione derivata, negli anni successivi, ha provveduto a completare ed integrare.

Dal 1982 il Ministro dell'Economia e delle Finanze chiede ai Dipartimenti di spesa di formulare le proprie previsioni. Ma alla fine degli anni '80 l'importanza della riforma ha subito uno spostamento verso il processo di bilancio.

Agli inizi degli anni '90 le intenzioni del Ministro delle Finanze furono di modificare le regole del Bilancio per tendere verso il Bilancio orientato ai risultati e al sistema delle negoziazioni multilaterali per integrare al meglio le relazioni intercorrenti fra gli attori del sistema.

La recente Legge sul Bilancio (2001) rappresenta la volontà del governo di consolidare un periodo di disciplina nella materia del bilancio iniziata nel 1996.

In questo modo il Governo ha controllato, con successo, il deficit e la spesa aggregata.

A proposito della riforma del 2001, attualmente il sistema del bilancio in Spagna è regolato da due leggi generali del Dicembre di quell'anno (*Budget Stability Laws*) per l'amministrazione centrale dello Stato e per gli altri livelli di governo.

Tali leggi hanno recepito le innovazioni necessarie per assicurare la conformità del sistema spagnolo con i sistemi contabili dei paesi membri dell'UE (e quindi per i vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione).

Tali leggi si basavano su quattro principi cardine:

- Stabilità (il deficit deve essere un caso eccezionale, occorre promuovere il pareggio di bilancio);
- Proiezione a lungo termine (disporre di una prospettiva di medio periodo);
- Trasparenza (fornire sufficienti informazioni ai vari portatori di interesse);
- Efficienza (assicurare la connessione fra i livelli aggregati del bilancio e quelli disaggregati della gestione di spesa).

Queste leggi presentano due importanti innovazioni: in primo luogo la programmazione effettuata nel corso dei primi quattro mesi dell'anno stabilisce gli obiettivi per il triennio successivo sia a livello di amministrazione centrale che di amministrazione pubblica in generale; in secondo luogo il governo fissa il limite delle spese di natura non finanziaria (quindi per personale, affitti, investimenti, beni e servizi, ecc.) per il triennio

successivo, in modo tale da evitare la possibilità che nel corso degli anni si possa verificare un incremento non previsto di tali spese.

Il Governo invia al Parlamento tale accordo sugli obiettivi di stabilità per il dibattito e l'approvazione, all'inizio dell'anno, unitamente allo scenario macro economico di riferimento. Allo stesso tempo il Ministero delle finanze presenta lo scenario pluriennale delle entrate e delle spese coerentemente con quello macro economico.

Il processo di bilancio

Il processo di bilancio prevede la presentazione all'inizio dell'anno, da parte del Ministro delle Finanze al Consiglio dei Ministri, del quadro generale e della politica generale di bilancio di previsione per l'anno successivo. Entro la fine di gennaio gli obiettivi di governo così indicati anche nel rispetto della stabilità del bilancio, sono trasmessi agli enti locali e regionali per mezzo del Consiglio nazionale degli enti locali e del Consiglio nazionale delle politiche fiscali e finanziarie. Tali Consigli realizzano il raccordo fra potere centrale e potere locale.

Sulla base di tutte le informazioni raccolte il Ministero delle finanze realizza proposte per obiettivi di stabilità e di bilancio e per i limiti degli aggregati di spesa e li invia al Parlamento. Entro aprile il Parlamento dovrebbe approvarli o respingerli al Consiglio dei Ministri.

Il ruolo del Parlamento

Nel sistema di bilancio dello Stato in Spagna, il Parlamento non ha il pieno e completo potere di modificare il bilancio proposto dal Governo, infatti può soltanto proporre modifiche che non implicino variazioni al saldo stabilito dal Governo (ad esempio se introduce nuove spese deve ridurre altre o aumentare le entrate per pari importo).

Le due Camere hanno un ruolo diverso: la Camera bassa è prevalente in tema di Bilancio e può modificare le scelte della Camera alta. Un eventuale voto negativo del Parlamento sul bilancio non implica la caduta del Governo, in pratica non si tratta di un voto di fiducia. Generalmente il Parlamento spagnolo approva il progetto di bilancio presentato dal Governo apportandovi lievi modifiche.

Prima della presentazione del progetto di legge di bilancio da parte del Governo, il sistema spagnolo non prevede un dibattito generale sulle politiche di bilancio. Il Parlamento vota direttamente i singoli stanziamenti dopo aver votato, preliminarmente, l'ammontare totale delle spese e delle entrate approvando con un'unica legge l'intero ammontare delle spese.

Nell'ambito dell'organizzazione parlamentare la Commissione Bilancio (che è unica) si occupa di tutte le tematiche connesse al bilancio mentre le singole commissioni di settore possono formulare raccomandazioni che tuttavia la commissione bilancio non è obbligata a seguire.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie il Parlamento spagnolo esprime il suo voto con le stesse modalità con cui vota le altre tipologie di spesa.

La documentazione di bilancio

Il Governo presenta al Parlamento in documenti separati le previsioni aggregate di bilancio e, a parte, quelle sintetiche di riepilogo. La documentazione di bilancio presentata al parlamento contiene, per la maggior parte dei programmi di spesa, anche dati non finanziari riguardanti le performance. Per alcuni programmi di spesa, inoltre, le informazioni relative alle performance includono anche i cosiddetti performance targets, obiettivi riferiti a specifici risultati raggiungibili in periodi di tempo più brevi rispetto a quelli necessari per raggiungere gli obiettivi di più vasta portata (*goals*).

Relazioni infrannuali

Il sistema spagnolo prevede la pubblicazione mensile di informazioni relative alle risultanze di bilancio senza però effettuare una comparazione tra i risultati effettivi e quelli programmati per il periodo considerato. Tale informazione viene fornita a livello aggregato per tutta la pubblica amministrazione, per singolo ministero, per singola agenzia e per programmi.

Sistemi di contabilità e classificazione di bilancio

Il bilancio approvato dal Parlamento è redatto su base di Cassa. Anche per quanto riguarda la base contabile adottata per il bilancio consolidato della Pubblica Amministrazione, la Spagna adotta il principio di Cassa.

Le spese sono classificate in base alla natura (interessi, stipendi, trasferimenti ecc.), in base alla distinzione fra spese correnti e di capitale, in base all'organizzazione, in base alla funzione (Salute, Difesa, Istruzione ecc.) ed in base agli obiettivi politici.

Il Ministero delle Finanze è responsabile per la definizione dei principi contabili per il settore pubblico.

Elasticità gestionale

Le istituzioni pubbliche spagnole dispongono di due stanziamenti per le spese correnti: uno per gli stipendi ed uno per il resto. Tali due stanziamenti, con le dovute restrizioni legislative, possono compensarsi fra loro con dei trasferimenti.

Non sono permessi trasferimenti di fondi tra spese in conto capitale o per trasferimenti (pensioni ecc.) e spese correnti. Non è neanche possibile riportare da un esercizio

a quello successivo gli stanziamenti inutilizzati per le spese correnti (stipendi ecc.) e per gli investimenti.

Il sistema spagnolo non prevede che le istituzioni pubbliche possono indebitarsi a fronte di futuri stanziamenti per le spese correnti o per le spese di investimento.

Spese obbligatorie

In Spagna le spese obbligatorie ammontano a circa il 72% del totale annuale dello stanziamento di bilancio.

Il Parlamento spagnolo stanziava ogni anno i fondi necessari alle spese obbligatorie e, nel corso dell'esercizio finanziario, ogni scostamento rispetto alla previsione iniziale viene automaticamente rifinanziato. Le proposte di modifica alle spese obbligatorie sono generalmente formulate dal Governo e approvate dal Parlamento (generalmente con modifiche di lieve entità rispetto alla proposta governativa).

Fondi di riserva

Il bilancio annuale spagnolo prevede un piccolo fondo di riserva a livello centrale per le spese impreviste (0.9% dell'ammontare della spesa totale) che viene di solito interamente utilizzato.

Informazioni su risultati e prodotti (outcomes and outputs)

Nel sistema di bilancio spagnolo non esiste distinzione tra *outputs* (prodotti) e *outcomes* (risultati). Alcuni obiettivi di *output* e di risultato sono esposti nella documentazione principale di bilancio presentato al Parlamento. Inoltre, esiste un resoconto annuale sulle

performance della gran parte dei programmi di governo che pone a confronto quanto previsto con quanto realizzato e tale resoconto è parte integrante dei documenti finanziari d'esercizio. In Spagna non esiste un diretto collegamento fra le spese sostenute e ciascun obiettivo di output e di risultato.

Diversi sono stati i tentativi di riformare il sistema delle *performance* per introdurre nuovi criteri di misurazione e valutazione dei risultati ottenuti dai manager pubblici, ma solo nel corso degli anni '90 hanno cominciato a verificarsi i primi risultati soddisfacenti. Ad ogni modo la principale ragione del mancato successo del sistema di bilancio orientato ai risultati è probabilmente attribuibile alla mancanza di continuità del supporto politico.

SVEZIA

Budgeting and Performance measurement (sintesi)

Il ruolo del Parlamento

Nel sistema di bilancio dello Stato in Svezia, il Parlamento ha il pieno e completo potere di modificare il bilancio proposto dal Governo, anche se lo stesso non è obbligato alle dimissioni nel caso in cui vengano apportate modifiche al progetto. Generalmente il Parlamento svedese approva il progetto di bilancio presentato dal Governo apportandovi soltanto lievi modifiche.

Prima della presentazione del progetto di legge di bilancio da parte del Governo, il sistema svedese prevede un dibattito generale sulle politiche di bilancio ed un voto di approvazione di queste da parte del Parlamento. Lo stesso vota preliminarmente anche il totale generale delle spese e delle entrate oltre ai singoli stanziamenti approvando il tutto con un'unica legge.

Nell'ambito dell'organizzazione parlamentare svedese la Commissione Bilancio (che è unica) si occupa di tutte le tematiche connesse al bilancio per aggregati mentre le singole commissioni di settore si occupano degli stanziamenti specifici della propria attività di competenza.

Per quanto riguarda le spese obbligatorie il Parlamento svedese esprime il suo voto con le stesse modalità con cui vota le altre tipologie di spesa.

Le riforma sul sistema di bilancio: Performance e flessibilità

Nel corso degli anni 80 il sistema di bilancio svedese ha conosciuto delle profonde riforme. Flessibilità e performance sono state le parole chiave di tali riforme.

La flessibilità nell'uso delle risorse significa che le agenzie di governo possono decidere autonomamente quanto spendere ad esempio per stipendi, affitti, missioni, ecc. In passato non era possibile spendere con tale flessibilità. Sempre per quanto riguarda le Agenzie, queste possono stabilire i salari dei propri dipendenti e possono altresì operare sul mercato in modo autonomo per reperire le risorse strumentali necessarie alla gestione.

Ulteriore strumento di flessibilità riguarda la possibilità di trasportare gli stanziamenti non utilizzati nel corso dell'anno agli esercizi finanziari successivi o addirittura quella di spendere anticipatamente le disponibilità su esercizi futuri nel corso dell'anno.

In merito alle *performance* si può affermare che vi è stato un netto passaggio dal focus sulla risorsa utilizzata a quello sulla performance. Vale a dire che il risultato delle attività delle agenzie è più importante, come concetto, rispetto alle risorse poste in essere per lo svolgimento delle stesse attività. Il risultato può essere espresso sia in termini di prodotto (beni e servizi) che in termini di effetti sul sistema.

La maggior flessibilità ed il focus sulle performance sono connessi ad un aumento di responsabilità per i risultati finanziari e operativi ed il report annuale è uno strumento molto importante in questo senso. Dal 1993 tutte le istituzioni pubbliche svedesi hanno predisposto dei rendiconti annuali finanziari e sulle *performance* su base *accrual*.

Il processo di bilancio

L'ultima riforma del sistema contabile pubblico del 1996 ha riguardato il nuovo processo di bilancio. Questa include l'individuazione e la fissazione di un limite unico di spesa

per le amministrazioni centrali dello Stato. Tale limite viene poi dettagliato (*Spring Fiscal Policy Bill*) in 27 limiti di spesa per le diverse aree di intervento. Il dettaglio di queste spese per aree di intervento rappresenta il quadro generale per il *Budget Bill* che viene presentato a settembre al Parlamento il quale vota prima l'ammontare della spesa nel suo complesso e poi i singoli stanziamenti. Ciò significa che se si volesse incrementare uno stanziamento sarebbe indispensabile individuare il corrispondente/i stanziamento/i da ridurre.

Con l'approvazione del bilancio a metà dicembre da parte del Parlamento, il Governo è autorizzato ad eseguire il bilancio ed incarica le varie agenzie di adempiere ai rispettivi incarichi assegnati. Ovviamente il dialogo fra le Agenzie ed il Governo è fondamentale poiché le prime debbono indicare delle proposte/richieste finanziarie per lo svolgimento della propria attività istituzionale al Governo, entro il 1 marzo di ogni anno.

Per concludere l'implementazione del bilancio prevede che alle singole agenzie vengano assegnate oltre alle risorse finanziarie, anche gli obiettivi da raggiungere sulla base delle attività da svolgere. Tutte queste informazioni sono allegate alla documentazione del Bilancio dello Stato.

I documenti di bilancio

Il Governo presenta al Parlamento in un singolo documento sia le previsioni aggregate di bilancio che quelle sintetiche di riepilogo. Tale documento contiene una comparazione tra lo stanziamento di spesa iscritto nel Bilancio di previsione e lo stanziamento definitivo per l'esercizio precedente e una proiezione della spesa stessa per i tre anni successivi all'esercizio di bilancio. Verrà poi a tal proposito effettuata una comparazione ex post tra le previsioni di spesa per gli anni futuri e la spesa reale che negli stessi anni verrà sostenuta.

La documentazione di bilancio presentata al parlamento contiene, per la maggior parte dei programmi di spesa, anche dati non finanziari riguardanti le performance. Per alcuni

programmi di spesa, inoltre, le informazioni relative alle performance includono anche i cosiddetti performance targets, obiettivi riferiti a specifici risultati raggiungibili in periodi di tempo più brevi rispetto a quelli necessari per raggiungere gli obiettivi di più vasta portata (*goals*).

Relazioni infrannuali

Il sistema svedese prevede la pubblicazione mensile di informazioni relative alle risultanze di bilancio con una chiara comparazione tra i risultati effettivi e quelli programmati per il periodo considerato. Tale informazione viene fornita a livello aggregato per tutta la pubblica amministrazione e per singolo ministero.

Altre relazioni

In Svezia il Governo pubblica una relazione preliminare al Bilancio per la discussione delle politiche generali di bilancio e dei suoi aggregati di spesa.

Gestione finanziaria – competenza economica (accrual)

Il bilancio approvato dal Parlamento è redatto su base di Competenza a tutti i livelli di Governo. Stesso dicasi per il bilancio consolidato del settore pubblico.

Le spese sono classificate in base alla natura (interessi, stipendi, trasferimenti ecc.), in base all'organizzazione, in base agli obiettivi politici ed alla funzione (COFOG).

Il Ministero delle Finanze è responsabile per la definizione dei principi contabili per il settore pubblico.

Elasticità gestionale

Le istituzioni pubbliche danesi dispongono di un unico stanziamento per tutte le loro spese correnti.

Non sono permessi trasferimenti di fondi tra spese in conto capitale o per trasferimenti (pensioni ecc.) e spese correnti. E' possibile però in modo automatico riportare da un esercizio a quello successivo gli stanziamenti inutilizzati per le spese correnti (stipendi ecc.) - fino al 3% - e per gli investimenti.

Nel limite del 3% il sistema svedese prevede che le istituzioni pubbliche possono indebitarsi a fronte di futuri stanziamenti per le spese correnti e nel limite del 10% per le spese per investimento.

Spese obbligatorie

In Svezia le spese obbligatorie ammontano a circa il 61% del totale annuale dello stanziamento di bilancio.

Il Parlamento svedese stanziava ogni anno i fondi necessari alle spese obbligatorie e, nel corso dell'esercizio finanziario, ogni scostamento rispetto alla previsione iniziale viene automaticamente rifinanziato. Le proposte di modifica alle spese obbligatorie sono generalmente formulate dal Governo e approvate dal Parlamento (generalmente senza modificare la proposta governativa).

Fondi di riserva

Il bilancio annuale svedese prevede un piccolo fondo di riserva a livello centrale per le spese impreviste (0.5% dell'ammontare della spesa totale) che di solito non viene utilizzato.

Informazioni su risultati e prodotti (outcomes and outputs)

Nel sistema di bilancio svedese tutte le istituzioni pubbliche operano una distinzione tra outputs e outcomes. Tutti gli obiettivi di output ed anche quelli di risultato sono esposti nella documentazione principale di bilancio presentato al Parlamento. Inoltre, esiste un resoconto annuale sulle performance della gran parte dei programmi di governo che pone a confronto quanto previsto con quanto realizzato e tale resoconto è parte integrante dei documenti finanziari d'esercizio. In Svezia esiste un diretto collegamento fra le spese sostenute ed alcuni obiettivi di output e di risultato. Importante: gli obiettivi di prodotto e di risultato sono indipendenti dalle organizzazioni, sono cioè trasversali.

Fonti

- 1) *OECD Performance information in the budget process: results of OECD 2005 Questionnaire – Final report.*
- 2) *Regno Unito - Draft Case Study: “The UK Government’s use of Performance Information in Management and Budgeting and the Public Service Agreement Framework” OECD, Paris, 2-3 May 2006 di Zafar Noman.*
- 3) *Regno Unito - Measuring the performance of government department NAO – 2001.*
- 4) *Regno Unito – contributo di Mr Simon Anderson (National Audit Office) – Luglio 2005.*
- 5) *Francia – contributo di Mr Brice Lannaud (Minefi) – Luglio 2005.*
- 6) *Francia – The performance-based approach: strategy, objectives, indicators – Minefi June 2004.*
- 7) *Paesi Bassi – contributo di Mr Raphael Debets (Ministry of Finance) – Luglio 2005.*
- 8) *Paesi Bassi - Policy Budgets and Policy Accountability: Evaluation Lessons from practice: Interministerial Consultations for Financial and Economic Affairs (IOFEZ) - December 2004.*
- 9) *Danimarca – contributo di Mr Ian Halvdan Hawkesworth (Ministry of Finance) – Agosto 2005*

- 10) *Danimarca - The quality of public expenditure – challenges and solutions in results focussed management in the public sector - Kristian Thorn and Mads Lyndrup - OECD paper.*
- 11) *Germania - contributo di Mr Robert Linke (Federal Foreign office) – Agosto 2005.*
- 12) *Spagna – Budget for results in Spain: Lessons learned after two decades of reform di Mr Edoardo Zapico Goni - OECD paper.*
- 13) *Svezia – Accrual accounting in Swedish central Government - ESV 2001.*
- 14) *Institution for effective expenditure review: Lesson from International experience – Mrs Joan Kelly - February 2007.*



[www.rgs.mef.gov.it]

ENALFOR MESSINA - EDICENTRO - F.R.G. - GEMMA AL NETO - L&M STILE - EMMA DEL SETTO - TRAPPA

Missioni
MEF
del Ministero
della Pubblica Amministrazione



La contabilità e la finanza pubblica a portata di click