



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

SVEZIA: IL BILANCIO DELLO STATO E L'ORGANIZZAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO

Visita di studio presso The Swedish national financial management Authority
(Stoccolma, 6-7 maggio 2008)

2006

2007

2008

2009

Relazione a cura del SeSD (Dott. Fabrizio Mocavini) e del Consulente del Ragioniere Generale dello Stato (Dott. Fabrizio Balassone). La relazione è stata elaborata sulla base degli incontri tenutisi a Stoccolma presso la ESV (Agenzia Nazionale per il Financial Management) nei giorni 6 e 7 Maggio 2008.

Il Bilancio dello Stato e l'organizzazione del settore pubblico: l'esperienza della Svezia.

- **L'organizzazione del Governo Centrale è molto snella. Essa è basata sulla presenza di circa 250 Agenzie pubbliche dotate di maggiore autonomia e responsabilità rispetto ai corrispondenti tradizionali Dipartimenti dei Ministeri presenti in altri Paesi.**
- **Il Governo locale è organizzato in Contee e Comuni. Esistono circa 290 Amministrazioni locali dotate di una forte autonomia politica ed anche contabile.**
- **Il Bilancio dello Stato è strutturato in 27 aree di spesa e 6 tipi di entrate.**
- **Su base triennale vengono definiti tetti di spesa: sia per il totale, sia per ciascuna delle 27 aree.**
- **Il tetto alla spesa complessiva del Bilancio dello Stato è determinato, date le previsioni di entrata, in maniera da garantire il rispetto dell'obiettivo di avanzo (1% del PIL) definito a livello di Amministrazioni pubbliche.**
- **Il ministero delle Finanze gestisce una riserva di circa l'1,5% del budget totale necessaria per garantire un minimo di flessibilità di gestione. La flessibilità è garantita oltre che dall'utilizzo della riserva anche dalla possibilità di spostare fondi da un'area di spesa all'altra. Tuttavia per ogni variazione dei tetti di spesa è necessaria l'approvazione parlamentare.**
- **Il *performance budgeting* è stato introdotto da molto tempo. Nel corso degli anni si è passati gradualmente da un approccio più rigido ad uno più flessibile, abbandonando l'iniziale esasperato utilizzo di standard e benchmark nell'individuazione di obiettivi e di indicatori.**
- **Non esiste un collegamento diretto tra risultati ottenuti e somme stanziare in bilancio. La misurazione delle performance non viene infatti utilizzata strumento per "premiare" o per "punire". Tuttavia, dalla misurazione della performance si traggono indicazioni per correggere e migliorare l'azione amministrativa, anche intervenendo sull'allocazione delle risorse.**
- **Il sistema di reclutamento del personale è basato su modalità di selezione tipiche del settore privato (esame dei titoli e colloquio) e non su concorsi pubblici. Ciò permette una maggiore flessibilità nella gestione del personale e una notevole rotazione di questo tra le varie Agenzie.**

L'ORGANIZZAZIONE DEL SETTORE PUBBLICO

- I Ministeri sono strutture molto snelle. Al di sotto dei Ministeri operano 250 agenzie, soprattutto di tipo operativo. Le agenzie possono essere paragonate alle strutture Dipartimentali dei nostri Ministeri. Le Agenzie però, rispetto ai nostri Dipartimenti, godono di maggiore autonomia e quindi di maggiore flessibilità nella gestione delle risorse (umane e finanziarie). La dimensione delle Agenzie è variabile, da un minimo di 100 persone ad un massimo di 5.000. Ad esse vengono assegnate risorse ed obiettivi attraverso un processo di negoziazione con i relativi Ministeri da cui dipendono. Circa l'80-85% delle risorse vengono da trasferimenti del Bilancio, la restante parte deriva da entrate proprie connesse con servizi prestati all'esterno o ad altre Agenzie. Il Direttore dell'Agenzia gestisce l'impiego delle risorse in piena autonomia.
- Esistono inoltre 290 amministrazioni locali organizzate in Contee e Comuni. Esse godono di una forte autonomia (anche contabile). Scuola e Sanità sono le principali aree di intervento delegate dal Governo Centrale alle Amministrazioni locali. Le risorse di cui dispongono provengono per il 20% circa da trasferimenti del Bilancio dello Stato. I manager delle strutture scolastiche e sanitarie vengono scelti dall'autorità politica locale. Su queste scelte nessuna interferenza da parte del Governo centrale è ammessa. Il Governo centrale si limita ad osservare che gli obiettivi fissati dalla AALL siano raggiunti. Le amministrazioni locali possono ricorrere a prestiti senza il preventivo parere del Governo centrale. In questo contesto, il controllo delle operazioni finanziarie è affidato totalmente a sistemi di *internal audit* organizzati secondo le tipiche modalità adottate da aziende private quindi, un sistema completamente differente dal controllo interno comunemente applicato nel settore pubblico italiano.
- Per il settore delle Amministrazioni pubbliche è stabilito l'obiettivo di mantenere nel medio termine un avanzo pari all'1 per cento del PIL.

IL BILANCIO DELLO STATO

- Alle spese primarie del bilancio statale (inclusi i trasferimenti alle amministrazioni locali) e a quelle per le pensioni di anzianità si applicano limiti annuali, prefissati per un periodo di tre anni.
- Date le previsioni di entrata e tenuto conto dell'obiettivo di pareggio o avanzo fissato per le amministrazioni locali², i limiti di spesa sono fissati in maniera da garantire il raggiungimento di un avanzo di bilancio per il complesso delle Amministrazioni pubbliche.
- Il bilancio dello Stato è suddiviso in 27 aree di spesa (di cui una relativa agli interessi sul debito pubblico).
- Il tetto di spesa stabilito per il bilancio viene poi ripartito sulle aree di spesa primaria. Il Parlamento vota in blocco il tetto complessivo e la sua ripartizione.
- Rispetto ai tetti di spesa definiti per ciascuna area la flessibilità è assicurata da spostamenti di fondi da un'area ad un'altra e dalla presenza di un margine "fondo di riserva" pari a circa

² Le previsioni di spesa delle amministrazioni locali non possono eccedere quelle di entrata. Le amministrazioni locali possono finanziarsi sul mercato, ma le loro entrate devono garantire la copertura dell'onere dei debiti. Nel caso in cui a consuntivo un ente registri un disavanzo, è tenuto a compensare con avanzi negli anni successivi.. Tuttavia non sono previste sanzioni nel caso in cui ciò non avvenga.

l'1,5% del budget totale. Questi due tipi di intervento richiedono l'approvazione del Parlamento

- Secondo una prassi consolidata il Budget dell'anno n viene calcolato applicando un tasso di aumento pari all'inflazione programmata. Più precisamente negli ultimi anni la crescita del tetto di spesa è stata vincolata a non eccedere il tasso di inflazione programmato – in sostanza ci sono stati sempre dei tagli di spesa in termini reali.

IL PUBBLICO IMPIEGO

- Il personale viene assunto direttamente dalle Agenzie secondo modalità di selezione tipiche del settore privato, ossia con l'annuncio di *vacancies* su web e giornali, selezione su titoli ed infine colloquio.
- La retribuzione è variabile e non è stabilita sulla base di contratti collettivi di lavoro nazionali. Il sindacato non ha influenza (più del 30% dei lavoratori non è rappresentato da nessun sindacato). La retribuzione viene negoziata tra l'Agenzia e la persona selezionata. Il livello delle retribuzioni varia da Agenzia ad Agenzia.
- Il contratto è a tempo determinato e viene rinegoziato prima della scadenza. Il costo del personale varia dal 75% all'85% del totale delle spese delle Agenzie. Esiste una discreta mobilità del personale da Agenzia ad Agenzia ma anche da settore pubblico a settore privato.
- I compiti di ogni posizione lavorativa sono stabiliti da procedure che sono descritte in appositi manuali. Ciò favorisce il rapido inserimento di nuovi lavoratori nel "processo produttivo" dell'Agenzia, limitando al minimo le conseguenze dovute alla sostituzione di personale qualificato e con esperienza lavorativa. A ciascun impiegato vengono assegnati obiettivi. Ciascun gruppo di lavoro ha degli obiettivi da raggiungere. Ciascuna Agenzia deve raggiungere obiettivi negoziati con il Ministero.

IL SISTEMA CONTABILE

- Tutte le agenzie seguono le medesime regole contabili; più del 95% utilizza il sistema informativo creato dall'ESV (Hermes) il restante altri sistemi comunque compatibili o facilmente riconciliabili con Hermes. In questo contesto la ESV costituisce il punto di riferimento per tutte le Amministrazioni. Le regole contabili che la ESV ha adottato da molto tempo si riferiscono agli standard contabili di origine statunitense GAAP (General Accepted Accounting Principles).
- Le norme contabili vengono stabilite dal Ministero delle Finanze attraverso delle ordinanze. Al di sotto di queste ordinanze esiste un sistema di regolamentazione demandato alla Agenzia ESV. Alcuni di questi regolamenti secondari definiscono standard e procedure a carattere obbligatorio. La Agenzia ESV è anche incaricata della pubblicazione di manuali e linee guida per favorire la corretta applicazione delle ordinanze e dei regolamenti secondari.
- Circa 235 Agenzie utilizzano un *business management system* denominato AGRASSO adottato e sviluppato dalla ESV. Le altre utilizzano altri sistemi di *business management system*, per lo più l'applicativo SAP.

IL PERFORMANCE MANAGEMENT

- La Svezia ha una lunga tradizione ed esperienza in questo campo. Il primo *program budget* (budget per programmi), disegnato sul modello americano, venne introdotto intorno agli anni '60. Nel corso degli anni successivi tale modello è stato abbandonato a favore di un modello di *performance management*. Quest'ultimo, pone più attenzione all'impatto delle politiche pubbliche di settore piuttosto che alla mera realizzazione dei programmi di bilancio. Esso si fonda sull'assunto che il Governo decide **cosa** deve essere fatto e le Agenzie decidono **come** realizzarlo. In sostanza i programmi da realizzare vengono scelti dal Governo sulla base dell'impatto sociale ed economico che da essi ci si aspetta.
- Nel corso degli anni il modello di *performance management* ha subito un processo di affinamento: si è passati da un approccio basato sulla misurazione dei risultati attraverso l'utilizzo di standards e benchmarks ad un sistema più flessibile, spesso basato su considerazioni di "buon senso". L'esperienza ha dimostrato che l'utilizzo di standards e benchmarks come riferimenti da perseguire è utile nelle fasi iniziali dell'applicazione di un nuovo modello di budgeting, ma una volta acquisita l'esperienza necessaria, esso può rappresentare un vincolo e quindi non sempre è giustificato.
- Il processo che ha portato alla completa applicazione del modello di *performance management* e alla sua condivisione da parte del management pubblico e di tutti i dipendenti è stato lungo e faticoso. Le prime reazioni all'introduzione del modello erano sinteticamente espresse da molti attori coinvolti nel processo, con l'impossibilità di misurare l'azione svolta dalle Amministrazioni pubbliche. Queste resistenze sono state vinte col tempo e con l'affermazione del principio secondo cui la misurazione non è finalizzata alla punizione o alla premiazione del management e delle relative strutture ma è volta a capire le cause degli avvenimenti al fine di favorire il miglioramento delle prestazioni. La ESV ha svolto un ruolo cruciale, attraverso l'elaborazione di manuali metodologici e linee guida, nonché ripetuti training e aggiornamenti a beneficio delle singole Amministrazioni.
- Oggi la Svezia può considerarsi un Paese tra i più maturi nell'ambito dell'applicazione delle tecniche di *performance measurement*. Il modello di gestione finanziaria svedese aderisce perfettamente al modello *PIFC*, Public Internal Financial Control, richiesto dalla Commissione Europea a tutti i Paesi membri dell'UE³. Anche per questo motivo la Svezia è risultata assegnataria di numerosi progetti di assistenza tecnica finanziati dalla CE da altre OOI.

³ In estrema sintesi il PIFC è un modello di gestione finanziaria basato sull'equazione $PIFC = IC + CHU$ (Internal Control + Central Harmonisation Unit), dove $IC = FMC + IA$ (Financial Management and Control + Internal Audit). In altri termini, il Public Internal Financial Control è fondato sulla presenza di un sistema di Internal Control e di una struttura denominata Central Harmonisation Unit. L'IC a sua volta è caratterizzato da un sistema di *Financial Management and Control (FMC)*, ovvero gestione e di controllo di primo livello, affidato al management e da un sistema di *Internal Audit (IA)* ossia un sistema di controllo interno di secondo livello basato su specifiche tecniche di controllo (quali ad es. il risk management ed il risk analysis) applicate da auditor indipendenti dal management. La *Central Harmonisation Unit* è la struttura responsabile per la promozione e lo sviluppo di metodologie di *Internal Control* e *Internal Audit* basate su standard internazionalmente riconosciuti. In Svezia la CHU è appunto l'Agenzia ESV.



[www.rgs.mef.gov.it]



La contabilità e la finanza pubblica a portata di click