



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

REGNO UNITO: IL SISTEMA DI BILANCIO

Visita di studio presso lo UK Treasury (Londra, 15-16 aprile 2008)

2006
2007
2008
2009

Relazione a cura del SESD (Dott. Biagio Mazzotta, Dott. Fabrizio Mocavini e Dott. Roberto Gargiulo) e del consulente del Ragioniere Generale (Dott. Fabrizio Balassone), elaborata sulla base degli incontri tenutisi presso lo UK Treasury a Londra nei giorni 15 e 16 Aprile 2008.

Il Sistema di bilancio nel Regno Unito

Si elencano di seguito, per una immediata lettura, le principali differenze tra il sistema inglese e le disposizioni normative inerenti al Bilancio dello Stato e alla contabilità pubblica applicate in Italia.

Il sistema Inglese si caratterizza per:

- a) **il rapporto stretto, ma non meccanico, tra le macro-regole di bilancio (*Golden Rule* e *Sustainable Investment Rule*) e la determinazione delle tetto di spesa complessivo per il singolo esercizio finanziario;**
- b) **la periodica completa rideterminazione delle assegnazioni di bilancio attraverso un riesame della spesa su base triennale (*Spending Review*);**
- c) **la definizione di Accordi di pubblico servizio (*Public Service Agreements - PSA*) tra Tesoro e Ministeri di spesa competenti, che individuano gli scopi fondamentali dell'azione governativa, gli obiettivi strategici e le risorse necessarie, nonché gli indicatori di *performance* in base ai quali valutare l'operato delle amministrazioni;**
- d) **l'assenza di una relazione predeterminata e meccanicistica tra le *performance* realizzate e l'assegnazione delle risorse (sebbene gli indicatori di *performance* costituiscano degli utili elementi di informazione durante la discussione dei PSA);**
- e) **il ruolo centrale del Tesoro nella definizione degli schemi di bilancio e delle procedure contabili per tutto il settore pubblico (anche per mezzo degli *Spending Team*: gruppi di lavoro - bilancisti - che si occupano in maniera esclusiva dei rapporti con i vari Dipartimenti di altri Ministeri. Ad ogni *spending team* del Tesoro corrisponde un Dipartimento di un altro Ministero);**
- f) **l'approvazione da parte del Parlamento dei tetti di spesa complessivi per ciascun Ministero, ma non delle assegnazioni ai singoli programmi.**

1. Preparazione del bilancio e controllo della spesa

Nel sistema britannico, vigono due fondamentali macro-regole alle quali il Budget deve conformarsi:

- La *Golden Rule*, che prescrive che nell'arco temporale di un ciclo economico il Governo possa indebitarsi solo per finanziare investimenti (il bilancio corrente deve essere in pareggio in media nell'arco di un ciclo economico).
- La *Sustainable Investment Rule*, che prescrive il mantenimento, nell'arco temporale di un ciclo economico, del debito pubblico (al netto delle attività liquide) ad un livello stabile e prudente (attualmente posto pari al 40 per cento del PIL).

Con il Budget presentato dal Ministro del Tesoro, data la previsione delle entrate a legislazione vigente, gli effetti di eventuali innovazioni normative e il vincolo posto dalle due macro-regole all'andamento del saldo del bilancio di parte corrente e del debito pubblico, vengono determinati i tetti di spesa complessivi per il triennio a venire.

Il ruolo del Budget è quello di fornire informazioni sullo stato dell'economia e della finanza pubblica e di presentarne le previsioni tendenziali in coerenza con gli obiettivi economici e fiscali del Governo.

Le informazioni relative al Budget sono pubblicate nel *Economic and Fiscal Strategy Report (EFSR)* e nel *Financial Statement and Budget Report (FSBR)*.

Il voto parlamentare sul Bilancio dello Stato rappresenta un vero e proprio atto di fiducia nei confronti del Governo. Il Parlamento non ha il potere di modificare, in senso accrescitivo, le spese proposte dal Governo. Benché siano possibili riduzioni degli stanziamenti di spesa, solitamente il Budget è approvato senza sostanziali modifiche.

Prima della presentazione del progetto di legge di bilancio da parte del Governo è previsto un dibattito generale sulle politiche di bilancio, ma non un voto finale di approvazione - delle *policy* - da parte del Parlamento.

Nell'ambito dell'organizzazione parlamentare britannica 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. In Commissione bilancio vengono ascoltati i Ministri, alcuni Alti Funzionari pubblici, i rappresentanti di imprese ed altri portatori di interesse.

Il Governo presenta al Parlamento, in separati documenti, le previsioni aggregate di bilancio e quelle sintetiche di riepilogo. Tale documento contiene una comparazione tra gli stanziamenti di spesa iscritti nel Bilancio di previsione e gli stanziamenti effettivi per i tre esercizi precedenti ed una proiezione della spesa per i due anni successivi all'esercizio di riferimento. E' altresì realizzata una comparazione *ex post* tra la spesa effettivamente sostenuta e le corrispondenti previsioni.

La documentazione di bilancio presentata al Parlamento è corredata, per la maggior parte dei programmi di spesa, anche da informazioni riguardanti le performance di ciascun Ministero. Per quasi tutti i programmi di spesa le informazioni relative alle performance includono anche obiettivi riferiti a specifici risultati (i cosiddetti *performance targets*), raggiungibili in periodi di tempo più brevi rispetto a quelli necessari per raggiungere gli obiettivi di più vasta portata (*aims and objectives*).

In merito alla struttura del Budget approvato dal Parlamento, nel sistema britannico è prevista, come detto, la determinazione complessiva delle entrate e delle spese in un arco temporale triennale. Per le spese, sono indicate separatamente la quota di parte corrente e quella di conto capitale, suddivise poi per le Amministrazioni centrali. In quest'ottica si evidenzia la prima particolarità di tale sistema: ai Ministeri è attribuito un tetto massimo di spesa il cui dettaglio è stabilito dai responsabili amministrativi anche sulla base degli obiettivi generali individuati dai PSA.

Le previsioni di spesa di parte corrente e di conto capitale sono suddivise in due gruppi:

- uno di questi, definito *Annually Managed Expenditure* o AME, riguarda alcune spese obbligatorie il cui livello, nel breve periodo, non è sotto il controllo delle autorità (pensioni e altre prestazioni sociali, interessi sul debito, contributi alla UE, ecc.);

- l'altro gruppo, definito *Departmental Expenditure Limits* o DEL, riguarda il resto delle spese per le quali esiste la possibilità di incidere sulla quantità e sulla qualità dei relativi servizi. Tale tipologia di spesa è altresì ripartita in spese amministrative e spese per programmi.

2. La *Comprehensive Spending Review*

Le *Spending review* triennali si inseriscono in un ciclo a bassa frequenza di più approfonditi esercizi di review, condotti su base decennale. Il primo di tali esercizi è stato effettuato nel 1998; con esso il Governo del Regno Unito ha ristrutturato il quadro della spesa pubblica e della gestione delle performance con lo scopo di fornire sostegno all'efficiente programmazione della spesa a medio e lungo termine.

La riforma si basava sui seguenti principi fondamentali:

- 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 subordinate a 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 una efficace gestione dell'attivo;
- introduzione dei PSA che, per la prima volta, definiscono traguardi misurabili per l'intera gamma degli obiettivi indicati nei programmi di spesa pubblica del Governo.

Lo scopo dichiarato della riforma era:

- 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.

3. i *Public Service Agreement* (accordi di servizio pubblico)

Il Regno Unito già da molti anni ha introdotto un sistema di *performance budgeting* molto avanzato.

A partire dal 1982 con la *Financial management initiative*, proseguendo nel 1988 con gli *Executive agencies key performance indicators* e nel 1992 con i *Performance based contracts*, il Tesoro ha gradualmente introdotto alcuni principi fondamentali di misurazione delle *performance* dei manager pubblici.

Nel 1998, contestualmente alla riforma del bilancio, è stato introdotto un complesso sistema di misurazione delle performance: i *Public Service Agreements* o PSA (accordi di servizio pubblico).

Con tali accordi, i politici si impegnano a perseguire determinati obiettivi e risultati in coerenza con le risorse finanziarie disponibili.

Tale riforma ha radicalmente modificato il sistema del bilancio del Regno Unito, infatti ha reso possibile:

- definire chiaramente gli obiettivi generali del Governo;
- guidare l'azione degli amministratori pubblici;
- focalizzare l'attenzione sui servizi erogati;
- fornire una base per il monitoraggio delle attività di Governo;
- responsabilizzare i manager pubblici.

In linea di principio, gli accordi sui servizi pubblici, si basano sulle interrelazioni fra risorse finanziarie, fattori produttivi, prodotti e risultati.

Le cinque *spending review* condotte nel periodo 1998-2007 sono state accompagnate da altrettanti cicli di PSA.

Il numero di PSA conclusi ad ogni ciclo è diminuito drasticamente: da 600 nel 1998 a 30 nel 2007. Le ragioni di questa riduzione sono molteplici:

- Inizialmente occorreva rivedere completamente la struttura della spesa pubblica pertanto si rendeva necessario individuare analiticamente l'impatto della riforma in termini di risultati e obiettivi.
- L'esperienza di un decennio di attuazione del sistema ha indotto ad individuare con sempre maggior precisione gli obiettivi e gli indicatori realmente connessi con le effettive esigenze dei cittadini;
- La stessa esperienza ha posto in luce l'eccessiva complessità di una gestione basata su un numero elevato di accordi (e di indicatori).

Ad oggi, i PSA definiscono le politiche essenziali del sistema pubblico, evitando di valutare le attività di routine o troppo specifiche.

La struttura degli Accordi sui servizi pubblici si basa su cinque caratteristiche fondamentali:

- Un obiettivo di primo livello (*aim*) dichiarato dai vertici del Ministero;
- Obiettivi di secondo livello (*objectives*) che espongono a grandi linee ciò che il Ministero intende perseguire;
- Degli obiettivi di performance (*targets*) che definiscono in modo chiaro le mete per la maggior parte degli obiettivi;
- Un obiettivo di efficienza per ciascun Ministero incentrato sul miglioramento degli elementi chiave della sua attività (*value for money*);
- Una dichiarazione (un impegno) del soggetto responsabile del raggiungimento degli obiettivi (di solito il Ministro).

I 30 PSA della nuova Comprehensive Spending Review del 2007 riflettono priorità intra-governative, dunque trasversali a più Ministeri, e sono in stretta connessione con gli obiettivi strategici (*Departmental Strategic Objectives*).

Gli obiettivi strategici dei ministeri devono essere individuati coerentemente con le macro priorità individuate dal Governo. Gli obiettivi devono essere SMART - acronimo che identifica i requisiti essenziali (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Timed cioè specifici, misurabili, raggiungibili, pertinenti e individuati in relazione a un arco di tempo definito), devono contenere delle relazioni che consentano di fornire ogni tipo di informazione utile ai vari portatori di interesse, devono essere costantemente monitorati. Da ultimo, debbono essere concordati dalle amministrazioni interessate e dagli *Spending Team*, unità del Tesoro che svolgono l'attività di controllo e supporto in

materia finanziaria per ciascun Ministero. Deve essere chiaro chi è responsabile del raggiungimento degli obiettivi.

Coerentemente con la sintesi operata a livello di obiettivi, si è ridotto anche il numero dei corrispondenti indicatori.

In linea di principio gli indicatori devono essere:

- coerenti con la struttura organizzativa cui si riferiscono;
- ben definiti;
- disponibili tempestivamente;
- affidabili;
- confrontabili;
- verificabili.

Per concludere va evidenziato che le misurazioni di performance basate sui PSA coprono una parte considerevole della spesa pubblica del Regno Unito, ma non tutta. Infatti, per alcune attività dello Stato non è agevole né conveniente stabilire target (obiettivi di performance).

Va inoltre sottolineato che le informazioni relative alle performance sono parte della trattativa generale sulla Spending review tra il Tesoro e i singoli ministeri anche se non esiste una relazione predeterminata e meccanicistica tra le performance realizzate e l'allocazione delle risorse.

Non sono previste sanzioni dirette per i ministri o i manager pubblici che non adempiono ai rispettivi Accordi di servizio pubblico se non quelle di natura politica e nei confronti dell'opinione pubblica. Infatti, i Ministri rendono conto delle performance alla PMDU (*Prime Minister Delivery Unit*) e ai cittadini mediante pubblicazione di apposita documentazione. Peraltro, le precedenti performance del ministro sono prese in considerazione al momento delle decisioni allocative in sede di revisione della spesa e le decisioni riguardo ai compensi degli alti dirigenti sono sempre più influenzate dalle performance ottenute a fronte di quanto dichiarato coi PSA.

Per rappresentare praticamente quanto evidenziato in linea teorica si ricorda che i 30 PSAs individuati nel 2007 sono raggruppati in quattro grandi aree di intervento:

- Crescita sostenibile e prosperità (PSAs da 1 a 7);
- Benessere e opportunità per tutti (PSAs da 8 a 17);
- Società più forte e migliore qualità della vita (PSAs da 18 a 26);
- Vivere in una realtà più sicura e serena (PSAs da 27 a 30).

A titolo di esempio si elencano alcuni PSAs relativi alla macro area "Benessere e opportunità per tutti".

- PSA n. 8: Massimizzare le opportunità di occupazione per tutti;
- PSA n. 9: Dimezzare il numero di bambini poveri entro il 2011, fino a debellare il fenomeno entro il 2020;
- PSA n. 10: Aumentare il livello di istruzione per i bambini ed i ragazzi;
- PSA n. 11: Ridurre il gap culturale fra bambini e ragazzi in condizioni di disagio economico e gli altri;
- PSA n. 12: Migliorare la salute ed il benessere generale dei bambini e dei ragazzi;
- PSA n. 13: Migliorare la sicurezza dei bambini e dei ragazzi;

I PSA sono realizzati sotto forma di documenti esplicativi che rappresentano, dettagliatamente, la visione d'insieme dell'Accordo, la sua misurazione, la strategia di erogazione del servizio e gli indicatori ad esso associati.

Per quanto riguarda gli indicatori, a titolo di esempio, si consideri il PSA n.13 "Migliorare la sicurezza dei bambini e dei ragazzi", al quale sono associati quattro indicatori:

- *Riduzione percentuale di bambini e ragazzi che subiscono il 'bullismo' nelle scuole;*
- *Aumento della percentuale di bambini a rischio sociale che ricevono l'assistenza pubblica entro 7 giorni lavorativi dalla segnalazione di pericolo;*
- *Riduzione del numero di bambini ricoverati in ospedale a causa di incidenti;*
- *Riduzione del numero di decessi di bambini e ragazzi evitabili con l'attività di prevenzione.*

Per ciascun indicatore è illustrata una relazione e la relativa tecnica di misurazione.

4. Gli Spending team

In UK il Treasury ha un ruolo centrale nella definizione dei sistemi di bilancio, della contabilità, e nel controllo della spesa pubblica. In particolare, relativamente agli aspetti inerenti all'economicità e all'efficienza della spesa pubblica presso lo UK Treasury sono state create delle apposite strutture, i cd Spending Team.

Gli Spending Team sono uffici del Treasury che si occupano in maniera esclusiva dell'allocazione delle risorse finanziarie e del controllo di economicità e di efficienza della spesa presso i vari Dipartimenti di altri Ministeri. Per ogni Dipartimento di ciascun Ministero è presente presso il Tesoro uno Spending Team.

I Dipartimenti dei vari Ministeri sulla base dei PSA (Public Service Agreement) sviluppano delle ipotesi di attività finalizzate alla loro realizzazione. La realizzazione di queste attività viene affidata per lo più all'esterno (Agenzie esterne o amministrazioni locali). Le strutture "operative" chiamate alla realizzazione di tali attività hanno il compito di preparare i programmi di spesa (dei veri e propri mini budget). I programmi di spesa vengono sottoposti dapprima all'approvazione dei Dipartimenti e successivamente i Dipartimenti sottopongono i programmi approvati agli Spending Team della UK Treasury per un controllo di congruità economico-finanziaria.

L'attività di controllo degli Spending Team è particolarmente intensa durante il processo di Spending Review.

Dal punto di vista finanziario, gli Spending Team debbono rivolgere la loro attenzione ai costi dei programmi e delle politiche, alla sostenibilità finanziaria degli stessi ed alla capacità del management di gestire in modo efficace le risorse.

Tali finalità sono perseguite:

- nel rispetto dei limiti di spesa imposti dalla Spending review evitando l'aumento della spesa attraverso eventuali utilizzi delle Riserve e delle variazioni di bilancio;
- migliorando il flusso delle informazioni relative all'andamento della spesa fra i Ministeri ed il Tesoro;

- migliorando la conoscenza delle variabili di costo che incidono sui servizi erogati;

Dal punto di vista economico gli Spending Team debbono valutare se i programmi sono ottimizzati dal punto di vista dell'economicità (value for money) e se sono di ausilio alla crescita di lungo termine.

Tali finalità sono perseguite:

- valutando la sostenibilità dei costi delle nuove iniziative di policy e degli impegni già assunti;
- collaborando con i Ministeri per assicurare che le singole politiche di settore siano coerenti con gli scopi generali del Governo;
- realizzando l'analisi costi benefici delle attività del Ministero "controllato" utilizzando i le linee guida indicate dal Libro Verde.

Dal punto di vista strategico devono monitorare i programmi per valutarne la coerenza con gli obiettivi strategici del Ministero e con le macro priorità del Governo.

Tale attività è perseguibile verificando che i servizi erogati siano coerenti con i PSA e con le priorità strategiche a lungo termine del Governo.

5. Contabilità nazionale e contabilità di bilancio

La contabilità nazionale è realizzata dall'Ufficio nazionale di statistica (ONS) sulla base degli standard fissati in sede UE (ESA95).

L'attività dell'ONS è svolta in assoluta indipendenza dal potere politico e consiste nell'elaborazione trimestrale ed annuale dei risultati generali dell'economia del paese e nella realizzazione mensile di prospetti riepilogativi di finanza pubblica sullo stato della spesa (in collaborazione con la Banca d'Inghilterra per quanto di competenza).

La base contabile di riferimento per il Budget è la competenza economica (*Resource accounting* o *Accrual basis*). Le spese sono quindi misurate sulla base del principio accrual, il quale consente la realizzazione dello Stato Patrimoniale e del conto economico. I criteri adottati sono quelli GAAP (*general accepted accounting principles*) adattati al settore pubblico, con evidenti differenze rispetto alla contabilità nazionale (ad esempio, le *provision* - accantonamenti ai fondi svalutazione crediti, rischi, ecc.. - non sono registrate nella contabilità nazionale).

L'introduzione dei GAAP e' stata effettuata in maniera graduale visto che per anni il sistema era stato abituato a ragionare in termini di cassa. Il primo passo e' stato l'introduzione dei principi di competenza economica per tutte quelle transazioni che sono prossime alla cassa (*near cash* - o meglio che hanno verosimilmente una contropartita in termini di cassa). Solo successivamente la contabilità economica è stata completata con la considerazione delle transazioni inizialmente escluse (*non-cash* - ad esempio, cancellazioni di debiti, accantonamenti, ecc.). Di questo processo a due stadi e' rimasta traccia nelle procedure che distinguono ancora le spese tra *near-cash* e *non-cash*.

Il Regno Unito ha sviluppato un articolato sistema di riconciliazione dei dati basati sui GAAP con quelli basati sul Sec95.



[www.rgs.mef.gov.it]



La contabilità e la finanza pubblica a portata di click